

STRATEGI POLITIK HUKUM MENINGKATKAN KUALITAS KINERJA DPR RI DALAM PRODUKTIVITAS LEGISLASI NASIONAL*

Agus Riwanto

Pengajar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum dan Program Pascasarjana Ilmu
Hukum Universitas Sebelas Maret (UNS) Surakarta

Jl. Ir. Sutami No. 36 A Ketingan Surakarta

Email: agusriwanto@yahoo.com

DOI: [10.15408/jch.v4i2.4140](https://doi.org/10.15408/jch.v4i2.4140)

Abstract: This study examines and learn more on the need to improve the functioning of the House of Representatives (DPR RI) in national legislation. The main problem of the functions of Parliament in every period of the membership of Parliament from 2005-2016 year is the low productivity performance of the Parliament in legislation. This research is a normative law (legal research) or doctrinal explorative research-analysis. The data used is secondary data, in the form of material and the primary law and secondary law. The results showed the main causes of poor quality of legislation the DPR RI because of the extreme multiparty, Parliament favored the performance of supervisory functions in the executive and member of Parliament in the discipline in the use of their time. The legal policy strategy to improve the productivity of legislation DPR RI is, change the course of politics from the agent/delegate to the trustee, eliminating the function of the fraction DPR RI, balancing the role and function of DPR RI and DPD RI, accommodate veto the president, increasing public participation, and streamline costs in making law.

Keywords: Legal policy, the House of Representatives, and the productivity of legislation.

Abstrak: Penelitian ini mengkaji dan mendalami tentang perlunya DPR RI meningkatkan fungsi legislasi nasional. Problem utama fungsi DPR dalam setiap periode keanggotaan DPR dari tahun 2005-2016 adalah rendahnya kinerja DPR dalam produktivitas legislasi. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*legal research*) atau penelitian doktrinal yang bersifat eksploratif-analisis. Data yang digunakan adalah data sekunder, berupa bahan hukum primer dan dan bahan hukum sekunder. Hasil penelitian menunjukkan penyebab utama rendahnya kualitas produk legislasi DPR karena faktor multipartai ekstrim, DPR lebih mengutamakan pada fungsi kinerja pengawasan pada eksekutif dan rendahnya disiplin anggota DPR dalam memanfaatkan waktunya. Adapun strategi politik hukum untuk meningkatkan kualitas produktifitas legislasi DPR adalah mengubah haluan politik dari *agent/delegate ke trustee*, menghilangkan fungsi fraksi di DPR RI, menyeimbangkan peran dan fungsi DPR RI dengan DPD RI, mengakomodasi hak veto pada presiden, meningkatkan partisipasi publik, dan mengefektifkan biaya dalam pembuatan undang-undang.

Kata Kunci: Politik hukum, DPR RI, dan produktivitas legislasi.

* Naskah diterima: 25 Juli 2016, direvisi: 30 Juli 2016, disetujui untuk terbit: 17 September 2016.

Pendahuluan

Pasca tumbangnya Orde Baru dan berganti baju Orde Reformasi aneka problem terus membelit bangsa ini seolah tanpa jeda, dari sosial, ekonomi, politik dan hukum. Sebagai sebuah bangsa berdasar hukum (*rechstaat*) yang meyakini hukum sebagai penopang utama kokoh berdirinya bangunan “rumah bersama” bernama Indonesia. Komponen utama tegaknya hukum adalah hadirnya peraturan perundang-undangan yang memadai, bukan saja prosedur teknis pembuatannya (*legal drafting*)¹ yang demokratis, akan tetapi juga substansi materinya yang bermutu dan mampu dijadikan rujukan dan panduan berbangsa tanpa bertentangan dengan kehendak dan keinginan publik.

Pasca amandemen UUD 1945 terjadi perubahan pendulum kekuasaan dalam memproduksi undang-undang (UU) di mana posisi DPR jauh lebih kuat dari Presiden. Pasal 20 Ayat (1) memberi mandat DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Pasal 5 Ayat (1) yang diamandemen memposisikan Presiden hanya berhak mengajukan rancangan undang-undang (RUU) kepada DPR. Lalu posisi DPR dikokohkan lagi melalui Pasal 20 Ayat (5), dalam hal RUU yang telah disetujui bersama tidak disahkan Presiden dalam waktu 30 hari sejak disetujui, rancangan itu sah menjadi undang-undang (UU) dan wajib diundangkan. Ketentuan yang ada pada Pasal 20 Ayat (5) secara implisit memaksa Presiden mengundangkan tiap RUU yang telah disetujui DPR, meski ada materi tertentu yang tidak diterima pemerintah selama proses pembahasan.

Di titik ini ada semacam peralihan fungsi dan kewenangan dalam memproduksi UU sebelum amandemen, Pasal 5 Ayat (1) menyatakan, Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Pasal 20 Ayat (1), tiap UU menghendaki persetujuan DPR. Fakta sebelum amandemen UUD 1945 ini menunjukkan posisi Presiden lebih kuat dari DPR (*executive heavy*), namun pasca amandemen UUD 1945 beralih ke posisi DPR lebih kuat dari presiden (*legislative heavy*).

¹ Sejumlah karya ilmiah yang mengupas secara teknis tata cara pembuatan UU (*legal drafting*) dapat dibaca di Rusminah, “Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan” dalam Padmo Wahyono, *Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), hlm. 143-154. Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, Jilid 1* (Jogjakarta: Kanisius, 2007). Maria Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan, Proses, Teknik dan Pembentukannya, Jilid 2*, (Jogjakarta: Kanisius, 2007). Budiman M.P.D. Sinaga, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Jogjakarta: UII Press, 2004). A. Hamid S. Attamimi, 1990, “Peranan Keputusan Presiden dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara”, *Desertasi*, UI, Jakarta. Bagir Manan, 1992, *Hukum Tentang Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung: Ind Hill Co, 1990). Soehino, *Teknik Perundang-undangan*, (Yogyakarta: Liberty, 2003).

Fenomena ketatanegaraan ini sesungguhnya mengajarkan bahwa fungsi DPR sangat strategis dalam menentukan bentuk bulat-lonjongnya sebuah UU. Kualitas produk legislasi sudah barang pasti menjadi tanggungjawab DPR. Karena sesungguhnya dalam konteks pelembagaan demokrasi melalui produk legislasi fungsi DPR sangat berpengaruh dalam menuntaskan arah dari konsolidasi demokrasi. Urgensitas fungsi itu dapat dimulai dengan mengukur tingkat kualitas sebuah produk UU. Ia menjadi kunci keberhasilan konsolidasi demokrasi.²

Adapun yang dimaksud politik dalam tulisan ini adalah *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah. *Legal policy* itu meliputi: Pertama, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan. Kedua, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada, termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Dari pengertian itu, politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum, yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.³

Oleh karena itu ke depan diperlukan sebuah strategi politik hukum untuk meningkatkan produk kuantitas dan kualitas legislasi (undang-undang) yang mestinya bukan hanya demokratis isi dan bentuknya, namun juga proses pembuatannya yang bersih dan baik (*clean and good law making process*) terutama terhindar korupsi, kolusi dan nepotisme serta jumlahnya yang dapat memenuhi target yang ditetapkan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Sehingga produk legislasi nasional kita dapat menjadi panduan dan pagar bagi bekerjanya sistem bernegara dan bermasyarakat.

Dengan kata lain produk-produk legislasi nasional kita ke depan merupakan manifestasi kehendak publik dalam kerangka tujuan bernegara bukan merupakan pesanan politik dari kelompok tertentu (partai politik, agama, etnik dan kelompok mayoritas), apalagi pesanan pemilik modal ekonomi dan keuangan dunia (kapitalisme global).

Selayang Pandang Pengaturan Prolegnas

Program legislasi nasional biasanya disingkat Prolegnas dalam konteks kebijakan politik hukum perundang-undangan di Indonesia dimaksudkan

² Alan R. Ball dan Guy Peters, 2005, *Modern Politics and Government*, (Macmillan: Palgrave Macmillan, 2005), hlm. 59.

³ Mahfud MD, "Mengawal Arah Politik Hukum: Dari Prolegnas Sampai Judicial Review", Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Bertema "Arah Politik-Hukum Legislasi Nasional", Diselenggarakan oleh Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret (UNS) Surakarta di Hotel Sahid Raya Solo Pada Tanggal, 20 Februari 2010, hlm, 3.

untuk merencanakan program pembentukan undang-undang yang dianggap prioritas nasional untuk mengatasi aneka problem hukum di masyarakat. Prolegnas dilaksanakan selama lima tahun masa jabatan DPR dan Presiden sebagai dua institusi yang memiliki otoritas mengusulkan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 20 UUD 1945 pasca amandemen.

Pengaturan tentang Prolegnas diatur dalam Pasal 16 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan, bahwa perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Prolegnas. Dalam Prolegnas tersebut dilengkapi dengan instrumen penetapan skala prioritas dalam pembentukan undang-undang. Berikutnya pengaturan mekanisme Prolegnas diatur dalam Perpres No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana UU No.12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menjadi peraturan yang mengikat bagi seluruh kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian ketika menyusun dan mengusulkan suatu Rancangan Undang-Undang (RUU).

Kemudian, Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional dan Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2012 jo. Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPR RI yang mengikat anggota DPR yang tergabung dalam Komisi, Badan Legislasi (Baleg) maupun Fraksi-Fraksi di DPR RI dalam mengusulkan suatu RUU.

Mekanisme penyusunan dan pengusulan RUU dalam Perpres dan Peraturan DPR RI ini mengikat masing-masing institusi (Presiden dan DPR) untuk kemudian menetapkan Prolegnas dalam sidang paripurna DPR RI dalam bentuk Keputusan DPR RI tentang Prolegnas setiap tahunnya dan Prolegnas prioritas setiap tahunnya. Misalnya, berdasarkan mekanisme yang diatur dalam Perpres No.87/2014 dan Peraturan DPR RI No.1/2012 jo. Peraturan DPR RI No.1/2014 Sidang paripurna DPR telah memutuskan Keputusan DPR RI No.06A/DPR RI/II/2014-2015 tentang Program Legislasi Nasional Tahun 2014-2015 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2015 telah mengesahkan Prolegnas 2015-2019 sebanyak 160 RUU menjadi target DPR dan pemerintah untuk diselesaikan sepanjang tahun 2015-2019 atau selama satu periode keanggotaan DPR. Adapun prioritas Prolegnas tahun 2015 sebanyak 37 RUU dan tahun 2016 sebanyak 40 RUU.

Membedah Rendahnya Produk Legislasi Nasional

Pasca amandemen UUD 1945 terjadi perubahan pendulum kekuasaan dalam memproduksi undang-undang (UU) di mana posisi DPR jauh lebih kuat dari Presiden. Pasal 20 Ayat (1) memberi mandat DPR memegang kekuasaan

membentuk undang-undang. Pasal 5 Ayat (1) yang diamandemen memposisikan Presiden hanya berhak mengajukan rancangan undang-undang (RUU) kepada DPR. Lalu posisi DPR dikokohkan lagi melalui Pasal 20 Ayat (5), dalam hal RUU yang telah disetujui bersama tidak disahkan Presiden dalam waktu 30 hari sejak disetujui, rancangan itu sah menjadi undang-undang (UU) dan wajib diundangkan. Ketentuan yang ada pada Pasal 20 Ayat (5) secara implisit memaksa Presiden mengundang tiap RUU yang telah disetujui DPR, meski ada materi tertentu yang tidak diterima pemerintah selama proses pembahasan.

Di titik ini ada semacam peralihan fungsi dan kewenangan dalam memproduksi UU sebelum amandemen, Pasal 5 Ayat (1) menyatakan, Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Pasal 20 Ayat (1), tiap UU menghendaki persetujuan DPR. Fakta sebelum amandemen UUD 1945 ini menunjukkan posisi Presiden lebih kuat dari DPR (*executive heavy*), namun pasca amandemen UUD 1945 beralih ke posisi DPR lebih kuat dari Presiden (*legislative heavy*). Hal ini mencerminkan kemiripannya dengan sistem parlementer dan telah memasukkan sebagian sistem parlementer seiring dengan pemurnian sistem presidensial.⁴

Model ini menjadi penghambat utama buruknya proses legislasi di DPR selain karena sistem multipartai ekstrim di DPR dengan 10 parpol yang terkelompok dalam 10 Fraksi yang menyebabkan konflik kepentingan yang kuat antar fraksi untuk saling memperebutkan pengaruh paling kuat dalam melakukan fungsi pengawasan pada Presiden agar Presiden mau bersedia berbagi kursi menteri di kabinet.

Akibatnya multipartai di DPR ini telah mempersulit DPR dalam mengambil keputusan dalam proses legislasi. Karena itu apa yang disinyalir oleh Giovanni Sartori menjadi kenyataan bahwa problem sistem presidensial berbasis multipartai ekstrim tidak terletak dalam arena eksekutif (presiden), melainkan dalam arena legislatif (DPR) saat merencanakan dan memutuskan produk legislasi dan non legislasi.⁵

Posisi dominan DPR (*legislative heavy*) dalam produk legislasi ini tidak dibarengi dengan komitmen kuat dan disiplin untuk meningkatkan kinerja dalam produktifitas kuantitas dan kualitas UU yang dihasilkan. Realitasnya DPR hanya mampu menuntaskan 2 (dua) UU dalam masa sidang tahun 2015

⁴ Moh. Fajrul Falaah, "Presidensial dan Proses Legislasi Pasca Revisi Konstitusi: Parlemenarisme Lewat Pintu Belakang", Makalah, Disampaikan dalam Seminar Nasional Bertemu: "Meluruskan Jalan Reformasi", Diselenggarakan di UGM, 25-27 September, Yogyakarta, hlm, 10.

⁵ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, (London: Macmilan Press Ltd, 1997), hlm, 83.

dari jumlah target Prolegnas sebanyak 36 RUU, yaitu UU Pemda dan UU Pilkada. Waktu luang DPR lebih banyak dipergunakan untuk melakukan aneka kunjungan dan untuk pengawasan pada kinerja Presiden yang melupakan fungsi legislasi.⁶

Bahkan DPR di era sebelumnya tahun 2009-2014 produk legislasi yang dihasilkan banyak yang ditolak publik dengan berbagai alasan. Misalnya, yang paling spektakuler sepanjang satu bulan di bulan Desember 2008 lalu ada tiga RUU yang ditolak publik, yakni UU MA, UU Minerba, dan UU Badan Hukum Pendidikan, jika ditambah dengan UU bidang politik (seperti UU Partai Politik, UU Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD serta UU Pemilu Presiden/Wapres) yang tetap disahkan menjadi landasan hukum penyelenggaraan pemilu 2009. Yang merupakan pemilu paling kontroversial sepanjang sejarah pemilu, salah satunya karena produk UU-nya yang tak sempurna.

Tabel berikut dapat menggambarkan produk legislasi DPR yang tak pernah tuntas dikerjakan:

Tabel I

No	Tahun	Target	Realisasi
1	2005	55	14
2	2006	76	39
3	2007	78	40
4	2008	81	61
5	2009	76	39
6	2010	70	16
7	2011	93	24
8	2012	69	30
9	2013	70	22
10	2014	69	31
11	2015	39	2
12	2016	40	Sedang berjalan

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

Lebih dari itu penyebab lain dari rendahnya produktivitas legislasi DPR karena, Pertama, fungsi legislasi membutuhkan penguasaan substansi dan teknis yang tinggi, karena pembahasan mencakup pengaturan teknis yang sifatnya rinci, sedangkan kemampuan anggota DPR dalam soal ini tidak cukup memadai. Kedua, banyaknya sikap kompromistis dalam pembahasan legislasi

⁶ APA, 2016, "Kinerja DPR, Memperbaiki Produktivitas Legislasi", *Kompas*, 12 Agustus 2016, hlm, 5.

di DPR yang diakomodasi dalam setiap Pasal-Pasal akibatnya pembahasan RUU cenderung tak berbobot berbeda dengan sikap anggota DPR dalam menampilkan kinerja dalam fungsi pengawasan dan anggaran yang tampak lebih garang dan bergairah. Hal demikian dapat dilihat dari minimnya jumlah anggota DPR yang hadir dalam rapat-rapat membahas RUU. Sedangkan saat menggunakan fungsi pengawasan dan anggaran relatif rajin hadir dalam rapat.

Bila disimak dari pernyataan sejumlah kalangan dalam menolak produk legislasi adalah tidak mampu mencerminkan keadilan, tumpang tindih, menyuburkan empati dan keuntungan pada kelompok tertentu, namun mendiskriminasi kelompok yang lain. Ada semacam "resistensi" meminjam ungkapan Larry Cata Backer⁷ akibat ketidaksetaraan antara hukum (UU) dan masyarakat (*mismatch between law and society*).⁸

Ini menunjukkan bahwa DPR tak ubahnya pabrik pembuat UU, di mana proses pembuatannya jauh dari cerminan keinginan publik, lebih pada kepentingan kelompok tertentu, tanpa diiringi dengan kajian yang mendalam, tidak berkomitmen kuat mengutamakan target produktifitas kualitas maupun kualitas yang kian menjauh dari aspirasi publik.

Menurut Mahfud MD, politik hukum yang dituju dalam pembangunan hukum nasional haruslah memedomani empat kaidah:⁹

Pertama, hukum Indonesia harus bertujuan dan menjamin integrasi bangsa baik secara teritorial maupun ideologis. Kedua, hukum harus bersamaan membangun demokrasi dan nomokrasi. Artinya hukum harus mengundang aspirasi masyarakat melalui mekanisme yang fair dan transparan serta akuntabel. Ketiga, hukum harus membangun keadilan sosial. Tidak dibenarkan munculnya hukum yang mendorong atau membiarkan terjadinya jurang sosial-ekonomi karena eksploitasi oleh kekuatan yang kuat terhadap yang lemah tanpa perlindungan negara.

Keempat, hukum harus membangun toleransi beragama dan berkeadaban. Hukum tidak boleh mengistimewakan atau mendiskriminasi kelompok tertentu berdasar besar atau kecilnya pemeluk agama, Indonesia bukan negara agama (yang mendasarkan pada satu agama tertentu) dan bukan negara sekuler (yang tak peduli atau hampa spirit keagamaa. Hukum negara

⁷ Larry Cata Backer, 2007, *Harmonization Law in an Era of Globalization, Convergence, Divergence, and Resistance*, (Durham, North Carolina: Caroline Academic Press), hlm, 137.

⁸ Untuk melihat lebih jauh soal problem hukum dan masyarakat dalam reformasi hukum di Indonesia dapat dibaca karya, Hari Purwadi, "Reformasi Hukum Nasional: Problem dan Prospeknya" dalam Satya Arinanto dan Ninuk Triyanti (ed) *Memahami Hukum dari Konstruksi Sampai Implementasi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm, 61-67.

⁹ Mahfud MD, "Mengawal Arah Politik Hukum: Dari Prolegnas Sampai Judicial Review", hlm. 5-6.

tidak dapat mewajibkan berlakunya hukum agama. Tetapi negara harus memfasilitasi, melindungi dan menjamin keamanan jika warganya akan melaksanakan ajaran agama karena keyakinan dan kesadarannya sendiri.

Strategi Politik Hukum Meningkatkan Produktifitas Legislasi

Diperlukan strategi politik hukum untuk meningkatkan produktifitas legislasi nasional baik dari aspek kuantitas maupun kualitasnya. Tujuannya adalah untuk dapat membenahi buruknya kinerja DPR dalam mengemban amanat legislasi, menuju desain politik hukum legislasi nasional yang baik dan bersih dari anasir korupsi dan demokratis dalam memproduksi peraturan perundang-undangan ke depan (*clean and good law making process*).

Mengubah Haluan Politik dari *Agent/ Delegate* ke *Trustee*

Dalam konteks peran anggota DPR dalam meningkatkan produktivitas legislasi adalah soal apakah ia sebagai *agent* (perantara) atau sebagai *trustee* (wali amanat).¹⁰ Kejelasan kedua peran ini penting untuk segera dijawab dalam realitas eksistensi anggota DPR, karena ketidakjelasan peran DPR selama ini telah menjadi salah satu penghambat lemahnya produktivitas DPR.

Ketidakjelasan ini dapat dilihat dalam realitasnya, misalnya pada saat tertentu tampak sekali DPR memerankan diri sebagai *agent* yang memainkan sebagai perantara atas kelompok konstituen tertentu atau kelompok kepentingan lain. Di konteks ini perjuangan dalam produk legislasi (UU) lebih didasarkan pada keuntungan dan kerugian dari suatu kelompok tertentu atau biasanya pada "pesanan" politik. Makin besar keuntungan yang didapat atas dasar pesanan makin kuat perjuangannya dalam menggolkan suatu draf RUU menjadi UU begitu pula sebaliknya.

¹⁰ Banyak teori yang menggambarkan tentang keterwakilan politik anggota legislatif mempengaruhi kualitas keberpihakannya pada rakyat, misalnya: Malcom E.Jewell membagi dua tipe, yakni *trustee* (wali) dan *delegate* (perutusan), Malcom E Jewell, "Legislator-Constituency Relations and The Representative Process", dalam *Journal Legislative Studies Quarterly*, Vol. 8 No.3 (Aug., 1983), hlm, 310-311. Ada juga yang membagi dalam *imperative mandate* dan *free mandate*. Lihat, Bintan R Saragih, *Sistem Pemerintahan dan Lembaga Perwakilan di Indonesia*, (Jakarta: Perintis Press,1985), hlm, 101. Lalu ada juga yang mengkategorikan model *politico*, yakni kadang bertindak sebagai *delegate* dan kadang *trustee* atau semacam *mixed model* atau juga ada yang menggolongkan selain itu dengan model kesatuan dan model diversifikasi, yakni model pertama anggota DPR dilihat sebagai wakil seluruh rakyat, sementara model kedua anggota DPR dilihat sebagai wakil dari kelompok teritorial, sosial atau politik tertentu. Lihat Bilal Dewansyah, "Implikasi Pergeseran Sistem Pemilu terhadap Pola Hubungan Wakil Rakyat dan Rakyat Mungkinkah Pergeseran Tipe Wakil Rakyat dari Partisan ke Politico", Makalah Disampaikan dalam Seminar Internasional Internasional ke 10 Diselenggarakan oleh Yayasan Percik (*The International for Social Research, Democracy and Social Justice* bekerjasama dengan *The Ford Foundation* di Salatiga pada tanggal, 28-30 Juli 2009.

Pada saat yang lain tampak DPR memerankan diri sebagai *trustee* (wali amanat), yakni kehadirannya di DPR adalah merupakan representasi kehendak umum masyarakat. Karena perjuangan untuk merumuskan suatu naskah UU tidak lagi memperhatikan pada konteks kepentingan kelompok konstituen tertentu, tapi hanya pada kepentingan publik.

Pada dasarnya yang membedakan dua tipe ini, yakni: model *agent* dalam hal pembentukan UU didasarkan pada kebaikan dari kelompok konstituen tertentu, bukan masyarakat umum. Sedangkan model *Trustee* dalam hal pembentukan UU harus bertujuan pada kebaikan nasional bukan pada kebaikan sekelompok tertentu.

Memilah dua kepentingan ini sungguh tidak mudah, sebab boleh jadi para anggota DPR bisa saja saling mencuri peran secara bergantian atau bahkan secara bersamaan.¹¹ Bukti empiris menunjukkan bahwa praktik di hampir semua negara berkembang sulit menempatkan anggota parlemen untuk dapat berperan sebagai *trustee* (wali amanat). Sebab sebagaimana digambarkan oleh C. Wright Mills, bahwa aktor utama proses politik di parlemen biasanya lebih banyak diperankan oleh tangan-tangan liar, seperti, kelompok birokrat, militer, pebisnis kuat dan intelektual gadungan. Karena itu pastilah proses pembentukan kebijakan publik yang diterjemahkan dalam pembentukan produk UU lebih bersifat elitis dan sulit diakses publik.¹²

Maka di sinilah sinyalemen munculnya praktik-praktik jual-beli atau korupsi produk UU antara anggota DPR dan kelompok-kelompok kepentingan itu dapat terjadi. Seperti yang paling mutakhir adalah skandal raibnya Pasal 113 Ayat (2) atau "Ayat Tembakau" dalam RUU Kesehatan. Begitu pula terjadi saat proses pembentukan UU Pemilu Legislatif 2009 (UU No. 10/2008). Berdasarkan penelusuran *Cetro*, setelah rapat paripurna, terjadi penambahan Pasal dari 316 menjadi 320 Pasal. Peristiwa itu merupakan skandal politik terbaru dalam proses legislasi. Karena itu, keliru besar dan amat tidak bertanggungjawab mengatakan kejadian itu sebagai sebuah kesalahan teknis. Melainkan sebagai kudeta redaksional.¹³

Karena itu betapapun sulitnya anggota DPR mestinya dapat menempatkan dirinya sebagai individu independen yang tidak bergantung pada parpol mereka dalam bersikap menyuarakan produk UU yang baik,

¹¹ Sony Maulana S, "Power Versus Pragmatism: Menggagas Pembahasan RUU dengan Argumentasi Berdasar Fakta dan Logika", dalam *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 10-tahun III Oktober 2005, hlm, 25.

¹² C. Wright Mills, "The Power Elite" dalam Susan J Fergusson, *Mapping The Social Landscape*, 2nd Edition. (Caloifornia: Mayfield Publising Company, 1999).

¹³ Saldi Isra, "Kudeta Redaksional", dalam *Kompas*, 19 Oktober 2009, hlm, 5.

mestinya hanya berdasar pada pemahaman mereka sendiri terhadap fakta dan logika setiap rangkaian keadaan (*circumstances*) tertentu.¹⁴

Menghilangkan Fraksi di DPR RI

Soal lain yang mesti menjadi perhatian dalam usaha memandirikan sikap DPR dalam proses legislasi adalah perlunya menghilangkan fungsi fraksi sebagai mekanisme utama dalam kerja DPR. Keberadaan fraksi akan berakibat pada tiga hal: *Pertama*, kian mempertegas politik partisan anggota DPR yang terungkap dalam disiplin dan loyalitas buta terhadap garis politik parpol. *Kedua*, merintanginya berkembangnya peran anggota DPR sebagai utusan rakyat (*delegate*) dan sebagai anggota DPR yang otonom (*trustee*). *Ketiga*, hilangnya otonomi anggota DPR sebagai individu.¹⁵

Padahal sesungguhnya dalam ketentuan yang ada, fraksi bukanlah alat kelengkapan DPR. Keberadaan fraksi merupakan wadah atau pengelompokan unsur politik yang ada di DPR. Sekalipun tidak merupakan alat kelengkapan, keberadaan fraksi jauh lebih kuat dibandingkan dengan alat-alat kelengkapan yang ada. Bahkan untuk beberapa kasus, kekuatan fraksi mampu melumpuhkan DPR. Setidaknya, kasus perseteruan antara Koalisi Kebangsaan dan Koalisi Kerakyatan cukup menjadi bukti dominasi fraksi dalam menentukan dinamika politik di DPR. Kalau mau jujur, sejak semula kehadiran fraksi telah mematikan hak konstitusional anggota DPR, terutama dalam mengeluarkan pikiran, baik secara lisan maupun tulisan.¹⁶

Dalam pelaksanaan fungsi legislasi, keberadaan fraksi sangat menonjol, terutama dalam pandangan umum dan menentukan rumusan final terhadap sebuah rancangan undang-undang. Jamak diketahui, perdebatan yang dilakukan sepanjang pelaksanaan proses legislasi dibangun di atas argumentasi fraksi. Sedikit sekali kita mendengar ada anggota DPR yang berani memberikan pemikiran yang tidak sejalan dengan pendapat fraksi. Karena perkembangan itu, hampir semua produk undang-undang bias kepentingan elite yang menjadi *king maker* sebuah partai politik.¹⁷

¹⁴ Sonny Maulana S, "Power Versus Pragmatism: Menggagas Pembahasan RUU dengan Argumentasi Berdasar Fakta dan Logika", hlm, 25.

¹⁵ Tim UGM, *Demokratisasi Politik, Sumbangan Pikiran Universitas Gadjah Mada*, (Yogyakarta:UGM-Kadin, 1998), hlm, 7.

¹⁶ Saldi Isra, "Reformasi Fungsi Legislasi" dalam <http://www.infoanda.com/linksfollow.php?lh=VwEICwVeBlZV>, diakses pada tanggal 10 Juli 2016.

¹⁷ Saldi Isra, "Reformasi Fungsi Legislasi".

Perlunya Keseimbangan Peran DPR RI dan DPD RI

Tak berkualitaskannya aneka produk perundang-undangan hasil kinerja DPR selama ini boleh jadi karena tak ada suatu ruang kontrol yang mampu mengimbangi dominasi DPR dalam proses legislasi. Salah satu penyebab sistemiknya karena pengerdilan makna perwakilan di DPR serta peran minim lembaga lain dalam legislasi. Konsep dua kamar (*bicameralism*) yang dianut Indonesia tentu dengan maksud meningkatkan partisipasi dan fungsi lembaga parlemen. Sayangnya, proses legislasinya ternyata tidak “dua kamar”. Cenderung hanya satu kamar, yakni di DPR. Karenanya, makna perwakilan yang seharusnya luas kemudian menjadi mengecil di proses legislasi.

Hanya representasi partai politik yang berperan besar melalui DPR. Sementara representasi daerah tidak punya peran signifikan. Ini tentu aneh, parlemennya dua kamar, tetapi legislasinya cenderung hanya satu kamar. Padahal, mutu legislasi dapat diperbaiki melalui *checks and balances* dengan kamar kedua. Konsepnya adalah *two eyes better than one eye*. Melalui mekanisme *checks and balances* intraparlemen, diharapkan ada pengawalan substantif atas pelaksanaan kewenangan DPR oleh DPD.¹⁸

Tidak dapat disangkal lagi bahwa kualitas produk legislasi amat terkait dengan hubungan yang berimbang antara DPR dan DPD dalam melakukan proses legislasi. Dengan cara ini akan didapat input materi UU yang lebih komprehensif, karena melibatkan aktor politik di luar politisi (DPD).¹⁹

Mengakomodasi Hak Veto Presiden

Hal yang perlu dilakukan dalam rangka menjinakkan dominasi DPR dalam proses legislasi yang cenderung disalahgunakan adalah dengan memberikan peran yang cukup berimbang pada Presiden untuk menolak berbagai RUU yang dibuat DPR bila bertentangan dengan kepentingan dan kehendak publik atau semacam mengakomodasi pemberian hak konstitusional berupa hak veto pada Presiden.

“Veto” berasal dari kata bahasa Latin yang berarti saya melarang atau saya menolak. Hak veto adalah sebuah hak yang ditemukan dalam kehidupan

¹⁸ Zaenal Arifin Mochtar, “Legislasi Zonder Partisipasi” dalam http://library.wri.or.id/index.php?p=show_detail&id=2146, diakses tgl, 3 Juli 2016.

¹⁹ Baca untuk tulisan soal ini dalam Saldi Isra, “Prospek Fungsi Legislasi” dalam *Koran Tempo*, 23 Oktober 2004. Untuk soal keseimbangan peran dan fungsi DPR dan DPD atau sebutan yang lain dalam proses legislasi dapat dilihat praktik yang cukup demokratis di Afrika Selatan, lihat Karen Syma Czapanskiy dan Rashida Manjoo, “The Right of Public Participation in the Law-Making Process and The Role of Legislature in The Promotion of This Right”, dalam <http://www.law.duke.edu/shell/cite.pl?19+Duke+L.+Comp.+&+Int%27+L.+1> diakses pada tanggal, 23 Juli 2016.

politik dan ketatanegaraan berdasarkan konstitusi Amerika Serikat dalam rangka *checks and balances*. *International Encyclopedia of Governments and Politics: Routledge; annotated edition edition* (January 1997).²⁰

Dalam politik legislasi kita alih-alih Presiden menggunakan hak *veto*, sebagaimana dalam sistem ketatanegaraan Amerika Serikat justru Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945 memaksa presiden untuk tetap menerima RUU dari DPR. Kendati produk UU itu tak memiliki signifikansi bagi kepentingan publik dan kesejahteraan rakyat dilihat dari konteks sosiologis dan filosofis.

Tidak dapat disangkal, memang DPR-lah lembaga yang diberi wewenang oleh konstitusi untuk membentuk undang-undang. Namun demi keseimbangan, maka Presiden sebagai eksekutif yang harus melaksanakan undang-undang juga diberikan hak *checks and balances*. Karena jika suatu RUU itu diberlakukan justru dapat menimbulkan ketidaktertiban, ketidakamanan, ketidaktentraman, serta ketidaksejahteraan. Yang bertanggungjawab untuk menghadapi kekacauan sosio-politik adalah Presiden (dengan aparat eksekutifnya). Justru tugas dan tanggungjawab Presiden sebagai pelaksana undang-undang yang sedemikian berat itulah, maka saatnya Presiden diberikan hak *in persona* dalam proses pembuatan undang-undang.²¹

Apabila kita cermati amanat konstitusi Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 tersebut, dengan menggunakan teori penafsiran gramatikal, tersirat makna, bahwa dalam pembahasan RUU, Presiden diberi hak oleh konstitusi untuk menyetujui RUU. Begitu pula berdasarkan teori penafsiran *a contrario*, Presiden diberi pula hak untuk menolak atau tidak menyetujui.

Sesungguhnya berdasar UUD 45 pasca amandemen, Presiden telah diberikan hak untuk menggunakan "semacam hak veto" untuk menyatakan penolakan terhadap RUU yang telah dibahas bersama di persidangan DPR. Tentu saja "veto" Presiden tersebut harus didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan filosofis, yuridis dan sosiologis yang dimiliki secara pribadi oleh Presiden. Sebab, pada akhirnya presidenlah yang paling bertanggungjawab dalam setiap pelaksanaan UU.²²

Perlunya hak veto pada Presiden dalam proses legislasi juga direkomendasikan oleh para ahli hukum tatanegara kita akhir-akhir, namun dengan cara mengeluarkan terlebih dahulu kewenangan Presiden dari proses legislasi. Namun, untuk menjaga kesinambungannya maka sangat perlu bagi

²⁰ Alex Bambang Riatmodjo, "Hak Veto Presiden dalam Proses Pembuatan UU" dalam *Kompas*, 17 Juli 2003, hlm, 6.

²¹ Alex Bambang Riatmodjo, "Hak Veto Presiden dalam Proses Pembuatan UU" dalam *Kompas*, 17 Juli 2003, hlm, 6.

²² Alex Bambang Riatmodjo, "Hak Veto Presiden dalam Proses Pembuatan UU" dalam *Kompas*, 17 Juli 2003, hlm, 6.

Presiden untuk memiliki hak veto terhadap rancangan UU, yang kemudian masih dapat diveto balik oleh DPD dan DPR dengan jumlah.²³ Kendati cara ini dianggap terlalu sulit karena memerlukan jalan panjang melalui amandemen UUD 1945, karena itu model ini lebih bersifat jangka panjang.²⁴

Membuka Ruang Partisipasi Publik

Untuk menghindari adanya praktik korupsi politik,²⁵ berupa penyalahgunaan kewenangan dalam proses legislasi di DPR, maka diperlukan penguatan kapasitas ruang partisipasi publik dalam proses legislasi. Secara teori dan praktik ketatanegaraan Indonesia, sangatlah sulit untuk meninggalkan fungsi partisipasi dalam proses legislasi.

Ada keterkaitan erat yang tidak mungkin dapat dipisahkan antara partisipasi masyarakat yang diwakili dan akan diatur, dengan sekelompok elite yang mewakili masyarakat dan menginisiasi peraturan. Partisipasi tentu hal yang menjadi penting. Praktik legislasi yang tidak ramah partisipasi ini telah mencederai prinsip daulat rakyat yang dijamin oleh konstitusi. Pelanggaran atas konstitusi tentu menjadi alasan kuat untuk diinvalidasinya aturan perundang-undangan yang bertentangan dengan harapan masyarakat oleh MK sebagai *court of law*.²⁶

Dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditentukan adanya keharusan untuk melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses undang-undang. Kemudian dalam Pasal 139-141 Peraturan Tata Tertib DPR ditentukan bahwa masyarakat dapat memberi masukan baik lisan maupun tertulis kepada DPR dalam rangka penyiapan dan pembahasan RUU. Bahkan dalam hal ada masukan lisan,

²³ Baca salah satu butir Hasil Kesepakatan Pertemuan Ahli Tata Negara diselenggarakan di Universitas Andalas Padang, pada 17 Mei 2007, dalam http://reformasihukum.org/konten.php?nama=SiaranPers&op=detail_siaran_pers&id_siaran_pers=26, diakses pada tanggal, 7 Juli 2016.

²⁴ Rasa pesimis akan pemberian hak veto pada Presiden ini tersirat dalam tulisan Saldi Isra, "Legislasi yang Mati Rasa" Selasa, Kompas, 30 Desember 2008 <http://antikorupsi.org/indo/content/view/13938/6/>, diakses 8 Juni 2016.

²⁵ Artidjo Alkostar, mengancam keras korupsi politik di parlemen yang menurutnya merupakan kejahatan yang sifat berbahayanya lebih dahsyat dibandingkan korupsi yang dilakukan oleh orang yang tak memiliki kekuasaan politik. Dampak sosial-politik dan ekonominya sangat luas karena mempergunakan kewenangan politik dan sarana kekuasaan yang ada pada pelaku korupsi tersebut. Korupsi politik yang terjadi di parlemen merupakan salah satu bentuk pengkhianatan terhadap amanat rakyat, khususnya konstituen pemilihnya. Korupsi politik di parlemen dilakukan dengan cara memperjualbelikan kekuasaan elektoral demi keuntungan pribadi. Lihat, Artidjo Alkostar, "Korupsi Politik di Parlemen", dalam *Kompas*, 27 Agustus 2008, hlm, 5.

²⁶ Zaenal Arifin Mochtar, "Legislasi Zonder Partisipasi".

pemimpin alat kelengkapan akan menyediakan waktu pertemuan khusus dengan pemberi masukan. Dibandingkan dengan masa sebelumnya, adanya ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan undang-undang merupakan kemajuan yang cukup positif.²⁷

Dalam konteks kepentingan yang lebih luas, dengan adanya ruang untuk berpartisipasi akan semakin mendorong daya kritis masyarakat dalam menyoroti proses dan substansi sebuah RUU yang sedang dibahas di DPR. Logikanya, dengan semakin terbuka kesempatan berpartisipasi, masyarakat akan semakin tahu seberapa jauh substansi sebuah RUU akan berdampak pada kehidupan mereka. Tidak hanya itu, ruang partisipasi juga amat potensial digunakan untuk mencegah kemungkinan terjadinya praktik-praktik penyimpangan dalam pembentukan UU.²⁸

Masalahnya, seberapa jauh keterlibatan (partisipasi) masyarakat mampu mempengaruhi substansi RUU ?. Pertanyaan ini menjadi masuk akal dan amat mendesak untuk dikemukakan. Alasannya, selama ini bukannya tidak ada partisipasi dari masyarakat, tetapi masukan-masukan yang disampaikan tidak mampu mengubah kalkulasi politik mayoritas kekuatan politik yang ada di DPR. Bahkan untuk banyak kasus, keterlibatan masyarakat hanya dijadikan alat legitimasi dalam proses pembentukan undang-undang.²⁹

Dulu, ketika pembahasan RUU No. 11/2012 diusulkan untuk menambah satu klausul, jika selama pembahasan mengabaikan partisipasi masyarakat, undang-undang itu batal demi hukum. Alasannya, jika pada salah satu sisi berpartisipasi dikatakan sebagai hak masyarakat, di sisi lain, menjadi kewajiban bagi DPR untuk menindaklanjutinya. Sayang, usul itu tidak pernah digubris. Padahal hak berpartisipasi amat potensial mempengaruhi relasi politik antara masyarakat dan kekuatan-kekuatan politik di DPR.³⁰

Dalam banyak teori bagaimana memproduksi UU yang baik selalu saja menempatkan partisipasi publik dalam nomenklatur utamanya, misalnya Ann dan Robert Siedman membuat urutan dalam proses legislasi yang harus dilalui, yakni: berikut: (1) *a bill's origins*, (2) *the concept paper*, (3) *prioritization*, (4) *drafting*

²⁷ Saldi Isra, "Reformasi Fungsi Legislasi".

²⁸ Saldi Isra, "Reformasi Fungsi Legislasi", dalam soal pentingnya fungsi partisipasi publik dapat juga di baca tulisan, Saldi Isra, "Menggugat Arah Fungsi Legislasi", dalam <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0309/24/opini/575930.htm>, diakses tanggal, 8 Juni 2016.

²⁹ Saldi Isra, "Reformasi Fungsi Legislasi".

³⁰ Saldi Isra, "Reformasi Fungsi Legislasi", Baca pula tulisan Saldi Isra, "Potret Fungsi Legislasi DPR", dalam <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0307/17/opini/435868.htm>, diakses pada tanggal 8 Juni 2016.

*the bill, (5) research, dan (6) who has acces and supplies input into the drafting process.*³¹

Dalam konteks dunia akademik (perguruan tinggi dan kaum intelektual) peran yang dapat dilakukan adalah mempersiapkan naskah akademik (*the concept paper*) ini penting, karena naskah akademik dapat dijadikan rujukan awal mengapa kehadiran sebuah RUU diperlukan dan sebagai mata rantai dalam mengkomunikasikan antara DPR dengan publik.

Naskah akademik paling tidak harus mampu mencerminkan lima hal, yakni: (1). harus mampu menunjukkan secara teoritik dan praktis akan kepentingan RUU bagi perbaikan kualitas kehidupan masyarakat, (2) manfaat sosial dan ekonomi dari RUU itu harus lebih besar dari pada biaya-biaya yang dikeluarkannya. (3) harus memuat ketentuan-ketentuan untuk mengatur pemantuan dan evaluasi yang terus-menerus. (4) RUU harus dirancang untuk memastikan pelaksanaan yang efektif. (5) RUU itu harus meningkatkan pelaksanaan pemerintahan yang baik.³²

Karena itu perguruan-perguruan tinggi (fakultas Hukum) sudah seharusnya memiliki pusat-pusat studi hukum yang berkonsentrasi pada legislasi. Dengan menyediakan paling tidak tiga hal, yakni: (1) Pemantuan Legislasi: menyediakan informasi tentang proses legislasi, materiil dan substansinya yang berfungsi untuk alat tanding dengan DPR. (2) Pusat Pelatihan Penyusunan Peraturan Per UU-an.; (3) Pusat Layanan Legislasi. Ini penting dilakukan dengan tujuan utamanya adalah:

1. Inisiasi untuk membuat peraturan atau kebijakan bisa muncul dari Pemerintah dan DPR ataupun masyarakat.
2. Pemerintah dan DPR wajib melibatkan masyarakat seluas-luasnya menyusun kebijakan/aturan hukum.
3. Pengambilan keputusan yang dilakukan pemerintah dan DPR wajib dilakukan secara terbuka dan bersama-sama masyarakat.
4. Membuka ruang aksesibilitas yang sebesar-besarnya pada proses tersebut, melalui berbagai macam cara seperti konsultasi publik, mendorong prakarsa masyarakat dan sebagainya.
5. Berpihak pada kelompok-kelompok masyarakat yang paling rentan dari lahirnya suatu kebijakan (publik) atau penyusunan suatu aturan (hukum).
6. Adanya pengakuan dari negara atas hak setiap warga untuk ikut serta dalam proses penyusunan kebijakan/aturan hukum, serta jaminan atas pelaksanaan hak tersebut.

³¹ Ann Seidman and Robert Seidman, 2001, *Legislative Drafting for Democratic Social Change A Manual for Drafters*, (London: Kluwer Law International, 2001), hlm, 125.

³² Sony Maulana S, *Power Vs Pragmatism*, hlm, 32.

7. Adanya akses untuk meraih keadilan apabila prosedur (tata cara) penyusunan suatu aturan hukum tersebut dilanggar/menyimpang, misalnya hak untuk meminta banding. Termasuk di sini adalah hak masyarakat untuk melakukan peninjauan kembali apabila substansi/materi produk hukum tersebut tidak sesuai dengan kepentingan rakyat banyak.
8. Memastikan adanya akuntabilitas (pertanggungjawaban) dari para perumus kebijakan (eksekutif) dan penyusun aturan hukum (legislatif) atas prosedur penyusunan tersebut.³³

Mengefektifitaskan Biaya dalam Pembuatan UU

Dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tidak mengakomodasi tentang besaran biaya pembuatan UU. Bahkan dalam ketentuan asas-asasnya tidak menyebutkan aspek efektifitas biaya dalam proses legislasi.

Karena itu wajarlah M.Yasin membeberkan hasil penelitiannya, bahwa pembahasan UU merupakan salah satu forum rawan praktik uang dan forum yang lain adalah rapat dengar pendapat (RDP) dalam proses pemilihan pejabat publik.³⁴

Kekosongan hukum dalam menentukan besar-kecilnya biaya pembuatan UU ini berakibat pada adanya kemungkinan praktik "UU basah" dan "UU kering" di kalangan DPR. Tanpa adanya ketentuan biaya yang jelas dalam pembuatan UU besar kemungkinan akan sulit mengukur efektifitas biaya dan kegunaan sebuah UU.

Dititik ini yang diperlukan adalah penjabaran secara jelas unit biaya pada tahapan pembentukan UU yang meliputi penelitian analisis kebutuhan dan kedayagunaan kebijakan, penyerapan aspirasi dan konsultasi publik, perumusan substansi materi UU, drafting RUU. Konkritnya perlu rinci secara akurat, misalnya biaya untuk konsultasi, berapa banyak pesertanya, biaya transportasi konsultasi, studi banding ke luar negeri dan mungkin sewa penginapan di hotel berbintang akan dapat dipantau secara seksama.³⁵

Sedangkan dari konteks pengajuan inisiatif RUU dari pemerintah, jika dikaji melalui RAPBN selalu memunculkan nomenklatur yang jelas jumlah biaya dalam pengusulan RUU. Namun sayang di dalmnya juga tidak diperjelas

³³ Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Publik, "Program Legislasi PSHK, Mengapa Legislasi", dalam http://www.parlemen.net/ind/program_pshk.php, diakses, 3 Mei 2016.

³⁴ Muhammad Yasin, "Suap dalam Proses Legislasi, Penelusuran Awal" dalam *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 10-tahun III- Oktober 2005, hlm, 53.

³⁵ Luky Djani, "Efektifitas-Biaya dalam Pembuatan Legislasi" dalam *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 10-tahun III- Oktober 2005, hlm, 42.

standarisasi harga setiap biaya RUU versi pemerintah. Juga alpa mengatur tentang kementerian apa saja yang berhak mengajukan RUU. Ini penting dilakukan agar ada kejelasan tentang arah produk legislasi dan tidak tumpang tindih antar kementerian dalam mengajukan RUU dan yang utama adalah tingkat kemanfaatannya bagi publik.

Dititik lain cara ini juga akan memperjelas akan prioritas sebuah RUU yang akan dibahas di DPR dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Karena itu DPR dan pemerintah perlu mengumumkan prioritas pembahasan RUU pada setiap awal tahun agar publik dapat melakukan kontrol dan ikut berpartisipasi aktif di dalamnya.

Penutup

Berdasarkan uraian di atas maka dapat diambil kesimpulan bahwa problem utama fungsi DPR dalam setiap periode keanggotaan DPR dari tahun 2005-2016 adalah rendahnya kinerja DPR dalam produktivitas legislasi. Penyebab utama rendahnya kualitas produk legislasi DPR karena faktor multipartai ekstrim, DPR lebih mengutamakan pada fungsi kinerja pengawasan pada eksekutif dan rendahnya disiplin anggota DPR dalam memanfaatkan waktunya.

Oleh karena itu, strategi politik hukum untuk meningkatkan kualitas produktifitas legislasi DPR adalah mengubah haluan politik dari *agent/delegate* ke *trustee*, menghilangkan fungsi fraksi, perlunya kesimbangan peran DPR RI dan DPD RI, mengakomodasi hak veto pada Presiden, membuka ruang partisipasi publik, dan mengefektifkan biaya dalam pembuatan undang-undang.

Pustaka Acuan

- Alkostar, Artidjo, "Korupsi Politik di Parlemen", dalam Kompas, 27 Agustus 2008.
- APA, 2016, "Kinerja DPR, Memperbaiki Produktivitas Legislasi", Kompas, 12 Agustus 2016, hal, 5.
- Arifin Mochtar, Zaenal, "Legislasi Zonder Partisipasi" dalam http://library.wri.or.id/index.php?p=show_detail&id=2146, diakses tgl, 3 Februari 2010.
- Attamimi, A. Hamid S. "Peranan Keputusan Presiden dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara", Desertasi, (Jakarta: UI, 1990).
- Ball, Alan R dan Peters, Guy, 2005, *Modern Politics and Government*, (Macmillan: Palgrave, 2005).

- Bambang Riatmodjo, Alex, "Hak Veto Presiden dalam Proses Pembuatan UU" dalam Kompas, 17 Juli 2003.
- Cata Backer, Larry, *Harmonization Law in an Era of Globalization, Convergence, Divergence, and Resistance*, (Durham, North Caroline, Caroline Academic Press, 2007).
- Czapanskiy, Karen Syma and Rashida Manjoo, " The Right of Public Participation in the Law-Making Process and The Role of Legislature in The Promotion of This Right", dalam <http://www.law.duke.edu/shell/cite.pl?19+Duke+J.+Comp.+&+Int%27l+L.+1> diakses pada tanggal, 23 Januari 2010. 07.25.
- Djani, Luky, 'Efektifitas-Biaya dalam Pembuatan Legislasi" dalam Jurnal *Hukum Jentera*, Edisi 10-tahun III- Oktober 2005.
- Dewansyah, Bilal, " Implikasi Pergeseran Sistem Pemilu terhadap Pola Hubungan Wakil Rakyat dan Rakyat Mungkinkah Pergeseran Tipe Wakil Rakyat dari Partisan ke Politico", *Makalah Seminar Internasional Makalah Seminar Internasional ke 10 di Selenggarakan oleh Yayasan Percik (The International for Social Research, Democracy and Social Justice* bekerjasama dengan *The Ford Foundation* di Salatiga pada tanggal, 28-30 Juli 2009.
- E Jewell, Malcom, "Legislator-Constituency Relations and The Representative Process", *Legislative Studies Quarterly*, Vo. 8 No.3 (Aug., 1983).
- Farida Indrati S, Maria, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, Jilid 1*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007).
- , *Ilmu Perundang-Undangan, Proses, Teknik dan Pembentukannya, Jilid 2* (Yogyakarta: Kanisius, 2007).
- Falaah, Moh. Fajrul, "Presidensial dan Proses Legislasi Pasca Revisi Konstitusi: Parlemenarianisme Lewat Pintu Belakang", Makalah, Disampaikan dalam Seminar Nasional Bertemu: "Meluruskan Jalan Reformasi", Diselenggarakan di UGM, 25-27 September 2003, Yogyakarta.
- Istanto, F Sugeng, *Penelitian Hukum*, (Yogyakarta:CV Ganda, 2007).
- Isra, Saldi, "Kudeta Redaksional", dalam *Kompas*, 19 Oktober 2009.
- ,"Reformasi Fungsi Legislasi" dalam <http://www.infoanda.com/linksfollow.php?lh=VwEICwVeBlZV>, diakses pada tanggal 10 Juli 2016.
- , "Prospek Fungsi Legislasi" dalam *Koran Tempo*, 23 Oktober 2004.
- ,"Legislasi yang Mati Rasa" Selasa, Kompas, 30 Desember 2008 <http://antikorupsi.org/indo/content/view/13938/6/>, diakses 8 Juni 2016.

Strategi Politik Hukum Meningkatkan Kualitas Kinerja DPR RI

- , "Menggugat Arah Fungsi Legislasi", dalam <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0309/24/opini/575930.htm>, diakses tanggal, 8 Juni 2016.
- , "Potret Fungsi Legislasi DPR", dalam <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0307/17/opini/435868.htm>, diakses pada tanggal 8 Juni 2016.
- Kesepakatan Pertemuan Ahli Tata Negara di Selenggarakan di Universitas Andalas Padang, pada 17 Mei 2007, dalam http://reformasihukum.org/konten.php?nama=SiaranPers&op=detail_siaran_pers&id_siaran_pers=26, diakses pada tanggal, 7 Juli 2016.
- Latif, Abdul, *Fungsi Mahkamah Konstitusi Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, (Yogyakarta: Total Media, 2009).
- Manan, Bagir, *Hukum Tentang Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung: Ind Hill Co, 1992).
- Mills, C. Wright, 1999, "The Power Elite" dalam Fergusson, Susan J *Mapping The Social Landscape* 2nd Edition. (California: Mayfield Publishing Company, 1999).
- Mahfud, MD. Moh. "Mengawal Arah Politik Hukum: Dari Prolegnas Sampai Judicial Review", *Makalah* disampaikan dalam Seminar Nasional Bertema "Arah Politik-Hukum Legislasi Nasional", Diselenggarakan oleh Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret (UNS) Surakarta di Hotel Sahid Raya Solo Pada Tanggal, 20 Februari 2010.
- Maulana S, Sony, "Power Versus Pragmatism: Menggagas Pembahasan RUU dengan Argumentasi Berdasar Fakta dan Logika", dalam *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 10-tahun III Oktober 2005.
- Purwadi, Hari, "Reformasi Hukum Nasional: Problem dan Prospeknya" dalam Satya Arinanto dan Ninuk Triyanti (ed) *Memahami Hukum dari Konstruksi Sampai Implementasi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010).
- Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Publik, "Program Legislasi PSHK, Mengapa Legislasi", dalam http://www.parlemen.net/ind/program_pshk.php, diakses, 3 Mei 2016.
- Rusminah, "Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan" dalam Padmo Wahyono, *Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini*, (Jakarta:Ghalia Indonesia, 1985).
- Saragih, Bintang R, 1985, *Sistem Pemerintahan dan Lembaga Perwakilan di Indonesia*, (Jakarta: Perintis Press, 1985).
- Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering*, (London: Macmillan Press Ltd, 1997).

Agus Riwanto

- Seidman, Ann, and Seidman, Robert. *Legeslative Drafting for Democratic Social Change A Manual for Drafters*, (London: Kluwer Law International, 2001).
- Sinaga, Budiman M.P.D, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: UII Press, 2004).
- Soehino, *Teknik Perundang-undangan*, (Yogyakarta:Liberty, 2003).
- Soekanto, Soerjono dan Mamudji, Sri, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajagrafindo Press, 2007).
- Tim UGM, 1998, *Demokratisasi Politik, Sumbangan Pikiran Universitas Gadjah Mada*, UGM-Kadin, Yogyakarta.
- Yasin, Muhammad, "Suap dalam Proses Legislasi, Penelusuran Awal" dalam *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 10-tahun III- Oktober 2005.*