

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Apabila kita melihat dalam pembukaan dan batang tubuh UUD 1945, maka terlihat jelas bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*) hal ini tertulis pada pembukaan UUD 1945 alinea ke-4.¹ Fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi sangat penting kehadirannya karena di dalam negara yang berdasar atas hukum modern yang terus berkembang, tujuan utama pembentukan undang-undang bukan lagi menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan yang sudah mengendap, melainkan menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat. Dengan adanya pengutamaan pada pembentukan undang-undang melalui cara modifikasi, maka diharapkan bahwa suatu undang-undang itu tidak lagi berada di belakang, dan kadang-kadang terasa ketinggalan, tetapi dapat berada di depan, dan tetap berlaku sesuai dengan perkembangan masyarakat.²

Mengetahui begitu pentingnya pembuatan undang-undang, maka penulis ingin mengajak untuk sedikit menganalisa bagaimana proses pembuatan Undang-Undang pasca reformasi yang “katanya” dimana

¹ Maria Farida, 1998, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Jakarta, hlm 1

² *Ibid.*, hlm. 2

kemerdekaan sudah berhasil di raih oleh para pahlawan terdahulu, tapi pada realita masih terkesan terkurung oleh pemikiran serta kepentingan-kepentingan pribadi ataupun golongan. Sedikit penulis mengutip buah pemikiran dari Mahfud M.D, bahwa “*Pada hakikatnya hukum merupakan suatu produk politik*” yang artinya adalah suatu hukum akan dapat tercipta ketika tahapan politik dapat terselenggara secara bebas dan mandiri dan tentunya tidak diperkenankan untuk terlalu banyak perdebatan ataupun tarik-menarik kepentingan. Hal ini yang terjadi saat ini di Indonesia dimana gonjang-ganjing perpolitikan itu sendiri menjadi kendala utama dimana peran dari lembaga legislasi terhambat.

Konfigurasi politik dari nuansa orde lama dan orde baru yang notabeneanya saling bertentangan dalam hal pemikiran, memiliki banyak dampak yang tentunya menjadi suatu pertimbangan para petinggi negeri untuk merumuskan kembali hukum tata negara di Indonesia. Dalam sejarah panjang Negara Republik Indonesia telah terjadi perubahan-perubahan politik secara bergantian antara konfigurasi politik yang demokratis dan konfigurasi politik yang otoriter³. Sejalan dengan berubahnya nuansa ataupun corak Indonesia pasca reformasi, karakter produk hukum di Indonesia pun turut berubah, dimana agar menghilangkan nuansa kekerasan-kekerasan politik otoriterianisme, sehingga perubahan undang-undang terlihat sangat signifikan. Perubahan ini didasari oleh penghargaan bagi reformasi Negara Indonesia dan

³ Moh.mahfud MD, 2012, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm.373.

semata-mata hanya untuk menciptakan keadilan bagi rakyat Indonesia agar tercipta kehidupan yang harmonis.

Menurut Ni'matul Huda didalam bukunya yang berjudul *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, beberapa alasan dilakukannya perubahan ini adalah secara filosofis ,pentingnya perubahan UUD 1945 dikarenakan, *pertama*, UUD 1945 adalah *moment opname* dari berbagai kekuatan politik dan ekonomi yang dominan pada saat dirumuskannya konstitusi itu. Setelah 54 tahun kemudian, tentu terdapat berbagai perubahan baik ditingkatan nasional maupun regional. Hal ini tentu saja belum tercakup didalam UUD 1945 karena pada saat itu belum nampak perubahan tersebut. *Kedua*, UUD 1945 disusun oleh manusia yang sesuai kodratnya tidak akan pernah sampai kepada tingkat kesempurnaan. Pekerjaan yang dilakukan manusia tetap memiliki berbagai kemungkinan kelemahan maupun kekurangan.⁴

Secara yuridis, para perumus UUD 1945 sudah menunjukkan kearifan bahwa apa yang mereka lakukan ketika UUD 1945 disusun tentu akan berbeda kondisinya di masa yang akan datang dan mungkin suatu saat akan mengalami perubahan. Tentunya UUD 1945 akan mati dimakan masa apabila tidak diadakan pembaharuan sesuai dengan dinamika kehidupan masyarakat berbangsa, dan bernegara dibidang politik ekonomi, sosial maupun budaya.⁵

⁴ Ni'matul Huda, 2004, *Politik ketatanegaraan Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm.3-5

⁵ *Ibid.*

Peraturan perundang-undangan merupakan suatu hal yang sangat penting dalam berjalannya suatu tatanan berbangsa dan bernegara, dimana suatu konsep kesejahteraan rakyat menjadi titik acuan dalam tujuan suatu negara, tetapi akan sangat penting untuk diperhatikan bahwa kekuasaan tertinggi harus tetap ada di tangan rakyat, dimana rakyat merupakan corong utama demokrasi. Pasca reformasi ini jelas, bahwa penulis melihat banyak dampak serta perubahan yang terjadi di hukum tata negara Indonesia, hal ini juga berpengaruh kepada letak dimana pemisahan kekuasaan (*separation of power*) menjadi sangat jelas, jika awalnya Presiden memiliki determinasi wewenang yang sangat luar biasa besarnya ,yaitu memiliki wewenang *executive heavy* dan *legislatif heavy*, maka setelah amandemen pertama UUD 1945 wewenang presiden menjadi murni sebagai lembaga eksekutif yang bertanggungjawab menjalankan roda pemerintahan, dan fungsi legislasi diberikan kepada DPR RI menurut Pasal 20 ayat (1). Namun demikian penjelasan Pasal 20 ayat (1) tentang DPR adalah lembaga pembuat undang-undang ,tidak semata-mata menghilangkan wewenang presiden secara penuh, dilanjutkan kembali pada pembahasan Pasal 20 ayat (2),(3),dan (4) bahwa presiden masih berhak memiliki wewenang mengajukan pembuatan UU kepada DPR, melalui pengajuan rancangan undang-undang (RUU) serta melakukan pembahasan bersama dengan DPR dalam membahas RUU yang diajukan presiden, jika sudah terbentuk keputusan bahwa RUU tersebut sudah

disepakati, presiden yang akan melakukan pengesahan, setelah itu barulah UU tersebut sah diundangkan.⁶

Dewan Perwakilan Rakyat memiliki kewenangan yang sangat tinggi dan vital dalam proses ketatanegaraan. Hal ini dapat ditunjukkan dengan fungsi yang dimiliki oleh DPR yaitu fungsi Legislasi, Anggaran, dan Pengawasan. Dalam kenyataannya, banyak sekali penyelewengan yang dilakukan oleh Anggota-anggota DPR. Kewenangan yang sangat besar terkadang dimanfaatkan oleh anggota DPR untuk mencari keuntungan untuk diri sendiri ataupun kelompoknya. Pertanyaannya adalah, Bagaimana nasib fungsi legislasi DPR RI dalam hal ini? Pantas saja prolegnas (program legislasi nasional) tidak pernah mencapai target yang diinisiasikan. Konkrit penulis menyampaikan bahwa itu semua dikarenakan lembaga legislasi terkhusus DPR RI tidak mengoptimalkan fungsi utama mereka yaitu fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Para petinggi wakil rakyat tersebut terlalu sibuk dengan urusan-urusan yang sekiranya mementingkan keuntungan pribadi mereka dengan memunculkan fungsi-fungsi baru diluar 3 fungsi utama mereka.

Padahal, dari sisi latar belakang anggota sepertinya menjanjikan. Selain pekerjaan yang lebih beragam, usia lebih muda, tingkat pendidikan juga lebih tinggi. Namun, potensi tersebut tidak berbanding lurus dengan

⁶ Pataniari Siahaan, 2012, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Konpress, hlm. 5.

prestasi. Kerja legislasi, misalnya, tidak mencapai target. Pada 2010, DPR hanya mampu merampungkan 15 undang-undang dari target program legislasi nasional sebanyak 70 undang-undang. Undang-undang yang dihasilkan juga dinilai belum menyentuh substansi persoalan masyarakat, yang strategis bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat.⁷

Berikut adalah data terkait hasil legislasi DPR RI Periode 2010-2014⁸:

Tabel 1: Rekapitulasi Hasil Legislasi DPR RI Periode 2010-2014

Tahun	RUU Prolegnas	Inisiator RUU			Output				
		DPR	DPD	Pemerintah	Non-Kumulatif	Kumulatif Terbuka	Oleh DPR	Oleh Pemerintah	Jumlah
2010	70 RUU	36 RUU	-	34 RUU	8 UU	7 UU	6 UU	9 UU	15 UU
2011	70 RUU	37 RUU	-	33 RUU	20 UU	5 UU	12 UU	13 UU	25 UU
2012	69 RUU	46 RUU	-	23 RUU	10 UU	22 UU	18 UU	14 UU	32 UU
2013	75 RUU	48 RUU	-	27 RUU	11 UU	11 UU	11 UU	11 UU	22 UU
2014	68 RUU	44 RUU	1 RUU	23 RUU	3 UU	7 UU	5 UU	5 UU	10 UU
Jumlah	352 RUU	211 RUU	1 RUU	140 RUU	52 UU	52 UU	52 UU	52 UU	104 UU

Sumber: Majalah Parlemen DPR RI: *Dinamika DPR Periode 2009-2014*. Edisi 116 TH. XLIV, 2014, hlm 17.

Berdasarkan data di atas, bisa dipahami jika mayoritas rakyat menilai performa di bidang legislasi DPR masih mengecewakan. Jika kita melihat paradigma terhangat di kepemimpinan presiden Jokowi-Jusuf Kalla ini tentunya dapat secara seksama di kritisi terkait dengan fungsi DPR RI dalam menjalankan fungsi legislasi, bisa di lihat hingga saat ini DPR baru membuat dan mengesahkan beberapa Undang-Undang dari beberapa Rancangan Undang-Undang yang dicanangkan oleh DPR RI itu sendiri, bahkan beberapa Undang-Undang yang disahkan bukan murni dari buah pemikiran dari wakil-

⁷ <http://cepp.fisip.ui.ac.id/2015/08/03/mengukur-kinerja-dpr-ri-periode-2009-2014/> diakses pada tanggal 9 September 2016 pukul 12.00

⁸ *Ibid.*,

wakil rakyat tersebut,yaitu merupakan buah hasil pemikiran dan ajuan pemerintah dalam bentuk perpu. UU yang ditetapkan dan disahkan oleh DPR RI adalah Undang-Undang No 08 Tahun 2015 tentang Pemilukada Serentak, Undang-Undang No 02 Tahun 2015 tentang pemerintahan daerah menjadi UU yang awalnya adalah perpu, UU No 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam hal menentukan efektivitas kinerja DPR, penulis merasa harus ditentukan beberapa metodologi agar penilaian menjadi objektif. Metodologi sangat penting karena menentukan validitas kesimpulan. Untuk membuat kesimpulan valid maka ada dua klasifikasi yang harus dipenuhi. *Pertama*, variable dan indikator yang digunakan yaitu melalui analisa terkait dengan penjabaran visi dan misi “pembangunan hukum nasional”, seperti realita yang terjadi di Indonesia dalam perkembangannya hukum ketatanegaraan bahwa dalam pembuatan UU sejak dari tahun 2005 tidak lagi mengenal GBHN (Garis-garis Besar Haluan Negara) ataupun Propenas (Program Pembangunan Nasional) sehingga penyusunan Prolegnas (Program Legislasi Nasional) menjadi \aa;suatu tanggungjawab yang besar dan vital, karena bagaimanapun pengajuan UU dalam bentuk RUU harus mengacu pada prolegnas. Di samping itu, hal yang benar-benar krusial adalah visi dan misi Pembangunan Hukum Nasional tentunya haruslah menjadi pedoman yang jelas bagi penyusunan prolegnas. sehingga menjadikan acuan dalam penyusunan

Prolegnas (program legislasi nasional), artinya perlu ditemukan dengan analisa yang objektif antara kebaikan serta keburukan yang ada pada visi dan misi pembangunan nasional, sehingga kita dapat mengukur kualitas dari UU yang di buat oleh DPR RI.⁹

Kedua, tingkat efektivitas kinerja Dewan harus diukur dengan pendekatan kuantitatif (angka) dan pendekatan kualitatif (huruf). Apabila menggunakan hanya salah satu pendekatan, hasil pengukuran menjadi tidak komprehensif dan kesimpulannya menjadi tidak valid. Sebagai contoh, menghitung jumlah undang-undang yang sedang, akan dan telah ditetapkan sangat mudah. Namun, apakah jumlah undang-undang dapat digunakan sebagai indikator tingkat efektivitas kinerja Dewan? Apakah semakin banyak undang-undang yang dihasilkan maka kinerja DPR semakin baik? Bagaimana bila ternyata undang-undang tersebut tidak mencerminkan aspirasi rakyat banyak? Bagaimana bila ternyata undang-undang tersebut di-*judicial review*, di-amandemen ataupun dibatalkan MK segera setelah ditetapkan? Ini memperlihatkan bahwa data jumlah undang-undang (kuantitatif) tidak cukup untuk menilai kinerja fungsi legislasi Dewan. Data jumlah undang-undang harus ditambah dengan data mengenai kualitas undang-undang (kualitatif).¹⁰

⁹ Aziz Syamsudin, 2011, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 134.

¹⁰ <http://cepp.fisip.ui.ac.id/2015/08/03/mengukur-kinerja-dpr-ri-periode-2009-2014/> diakses pada tanggal 10 September 2016 pukul 23.32

Namun, harus diakui sangat sulit untuk menentukan kriteria objektif kualitas sebuah undang-undang; apalagi setiap undang-undang unik sehingga tidak dapat diperbandingkan. Kualitas undang-undang, misalnya, tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana tentu tidak dapat dibandingkan dengan kualitas undang-undang tentang Badan Usaha Milik Negara. Menentukan tingkat efektivitas kinerja Dewan memang tidak mudah, tetapi bukan tidak mungkin.

B. Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka perumusan masalahnya adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana optimalisasi fungsi legislasi DPR RI pasca reformasi pada periode 2009 hingga 2014?
2. Bagaimana faktor penghambat kinerja DPR RI periode 2009-2014 serta gagasan penyempurnaannya?

C. Tujuan Penulisan

Berdasarkan rumusan masalah di atas, adapun tujuan penelitiannya adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana optimalisasi kinerja DPR RI pasca reformasi yang lebih tepatnya hasil evaluasi kinerja dari periode DPR RI dari tahun 2009-2014 selaku lembaga utama dalam pembuat Undang-Undang.

2. Untuk memberikan masukan dan solusi terkait upaya untuk meningkatkan fungsi legislasi DPR RI, sehingga dapat menciptakan Undang-Undang yang berkualitas yang sesuai dengan aspek keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum agar UU yang dibuat dapat di rasakan langsung oleh seluruh masyarakat Indonesia.

D. Tinjauan Pustaka

Sejak reformasi, konsep demokrasi menjadi suatu perbincangan hangat di tataran para proklamator negeri ini, dimana semua sepakat bahwa konsep demokrasi merupakan suatu konsep yang ideal dalam menjalankan suatu negara. Jika penulis mengutip dari apa yang disampaikan oleh Mahfud MD dalam kata pengantarnya di dalam buku yang di buat oleh Pataniari Siahaan yang berjudul “*Politik Hukum dalam Pembentukan Undang-Undang*” negara Indonesia merupakan negara yang berlandaskan pada hukum (*rechstaat*) bukanlah negara kekuasaan (*machstaat*)¹¹ yang artinya pembuatan suatu peraturan menjadi hal yang penting untuk dibentuk. UU menjadi landasan dasar legalitas bagi seluruh elemen negara, khususnya bagi penyelenggara negara, dalam menjalankan dan mengelola negara. Tak boleh ada tindakan pemerintah dilakukan tanpa adanya landasan dari UU kecuali pemerintah mau di katakana zalim atau sewenang-wenang.¹²

¹¹ Maria Farida..., *Op.Cit.*, hlm. 1.

¹² Mahfud MD, kata pengantar di dalam buku Pataniari Siahaan yang berjudul “*Politik Hukum dalam Pembentukan Undang-Undang*”, Konpress, Jakarta, 2012.

Perubahan UUD 1945 selama empat tahap telah mengubah kekuasaan membentuk Undang-Undang yang sebelumnya di tangan presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, beralih menjadi kekuasaan DPR dengan hak presiden mengajukan RUU kepada lembaga perwakilan rakyat ini. Di samping itu, negara Indonesia merupakan bentuk pemerintahan politik yang kekuasaan pemerintahannya berasal dari rakyat baik secara langsung (demokrasi langsung) atau melalui perwakilan (demokrasi perwakilan). Demokrasi mementingkan kehendak, pendapat serta pandangan rakyat, corak pemerintahan demokrasi dipilih melalui persetujuan dengan cara mufakat. Sehingga demokrasi yang kuat adalah demokrasi yang bersumber dari hati nurani rakyat untuk mencapai keadilan dan kesejahteraan rakyat. Layaknya sebuah sistem, demokrasi juga memiliki suatu konsep, ciri-ciri, model dan mekanisme sendiri. yang mana semuanya itu merupakan satu kesatuan yang dapat menjelaskan arti dan praktek sistem demokrasi.

Sehingga pada pokoknya demokrasi itu sendiri akan dapat berjalan secara ideal ketika mendapatkan suatu partisipasi publik. Tidaklah hanya bertumpu pada konsep yang ideal ataupun sistem yang sempurna tetapi demokrasi itu sendiri dapat mengakomodir aspirasi dari seluruh rakyat.

Ditinjau dari perkembangan teori maupun praktik, demokrasi terus berkembang, sehingga tepatlah apa yang dikemukakan Manan bahwa demokrasi merupakan suatu fenomena yang tumbuh, bukan suatu

penciptaan.¹³ Oleh karena itu, praktik demokrasi di setiap negara tidaklah selalu sama. Sejarah tentang paham demokrasi itu menarik, sedangkan sejarah tentang demokrasi itu sendiri menurut Held sangatlah membingungkan.¹⁴ Ada sebuah fakta menarik tentang demokrasi itu sendiri. Di zaman modern ini, hampir semua negara mengklaim menjadi penganut paham demokrasi.¹⁵ Hal ini tentunya selaras dengan apa yang selalu dikumandangkan oleh para pakar-pakar teori demokrasi yaitu demokrasi adalah suatu produk “dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat”.

Sistem pemerintahan “dari rakyat” (*government of the people*) adalah bahwa suatu sistem pemerintahan dimana kekuasaan berasal dari rakyat dan para pelaksana pemerintahan dipilih dari dan oleh rakyat melalui suatu pemilihan umum. Dalam hal ini, dengan adanya pemerintahan yang dipilih oleh dari rakyat tersebut terbentuk suatu legitimasi terhadap kekuasaan pemerintahan yang bersangkutan.

Sistem pemerintahan “oleh rakyat” (*government by the people*), yang dimaksudkan adalah bahwa suatu pemerintahan dijalankan atas nama rakyat, bukan atas nama pribadi atau atas nama dorongan pribadi para elit pemegang kekuasaan. Selain itu, pemerintahan “oleh rakyat” juga mempunyai arti bahwa setiap pembuatan dan perubahan UUD dan undang-undang juga dilakukan

¹³ Abdul Latif, 2009, *Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Ctk 2, Total Media, Jakarta, hlm. 28.

¹⁴ David Held, 2007, *Models of Democracy*, diterjemahkan oleh Abdul Haris, Akbar Tandjung Institute, Jakarta, hlm. xxiii. Dalam Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Op.Cit.*, hlm.195

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan...., Op.Cit.*, hlm.140

oleh rakyat baik dilakukan secara langsung menurut C.F Strong: “perubahan yang dilakukan oleh rakyat dapat melalui referendum”¹⁶ , ataupun melalui wakil-wakil rakyat yang ada di parlemen yang sebelumnya telah dipilih oleh rakyat melalui suatu pemilihan umum. Konotasi lain dari suatu pemerintahan “oleh rakyat” adalah bahwa rakyat mempunyai kewenangan untuk mengawasi pemerintah, baik dilakukan secara langsung seperti melalui pendapat dalam ruang publik (*public sphere*) semisal oleh pers, atau pun diawasi secara tidak langsung yakni diawasi oleh para wakil-wakil rakyat di parlemen.¹⁷

Sementara itu, yang dimaksud dengan pemerintah “untuk rakyat” (*government for the people*) adalah bahwa setiap kebijaksanaan dan tindakan yang diambil oleh pemerintah haruslah bermuara kepada kepentingan rakyat banyak, bukan untuk kepentingan pribadi atau kepentingan golongan tertentu saja. Sehingga, kesejahteraan rakyat, keadilan, dan ketertiban masyarakat haruslah selalu menjadi tujuan utama dari setiap tindakan atau kebijaksanaan pemerintah.

Berbicara tuntutan dari demokrasi itu sendiri, tentunya menjadi hal yang penting untuk diperhatikan dalam pembuatan serta pembentukan UU, karena UU ini diciptakan semata-mata demi terciptanya kesejahteraan umum rakyat, maka dari itu teknik dalam pembuatan UU harus memiliki suatu struktur yang jelas, baik dalam hal kemanfaatan, keadilan, dan kepastian

¹⁶ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, 2011, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 65.

¹⁷ Munir Fuady, 2010, *Konsep Negara Demokrasi*, Revita Aditama, Bandung, hlm.29.

hukumnya dapat dirasakan langsung oleh rakyat Indonesia, sebelum itu tentu penulis menjelaskan terlebih dahulu bagaimana secara singkat asal mula istilah perundang-undangan muncul dan menjadi dasar dalam pembentukan UU di Indonesia. Mengutip dari buku Aziz Syamsudin yang berjudul “*proses dan teknik penyusunan undang-undang*” yang diambil dari pemikiran Burkhardt Kreams bahwa ilmu pengetahuan perundang-undangan secara garis besar terbagi dalam dua bagian, yaitu (1) Teori perundang-undangan (*gesetzgebungstheorie*) dan (2) Ilmu perundang-undangan (*gesetzgebungzlehre*). Menurut Kreams, teori perundang-undangan berorientasi kepada mencari kejelasan dan kerjernihian pengertian-pengertian dan bersifat kognitif. Sedangkan, ilmu perundang-undangan berorientasi kepada melakukan perbuatan. Selanjutnya Kreams membagi ilmu perundang-undangan menjadi tiga bagian, yaitu: proses perundang-undangan, metode perundang-undangan, dan teknik perundang-undangan.¹⁸

Istilah “perundang-undangan” (*legislation* atau *gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu:¹⁹

- 1) Perundang-undangan sebagai sebuah proses pembentukan atau proses membentuk pertauran-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; dan
- 2) Perundang-undangan sebagai segala peraturan negara, yang merupakan hasil proses pembentukan peraturan-peraturan, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah

¹⁸ Aziz Syamsuddin..., *Op.Cit*, hlm. 12.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 13.

Pengertian peraturan perundang-undangan sebagaimana yang tercantum pada UU No. 10 Tahun 2004 Pasal 1 angka 2 “*peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum*”.²⁰ Aturan-aturan hukum yang dibungkus menjadi suatu tatanan perundang-undangan adalah suatu hal harus memiliki dasar yang jelas, sehingga aturan hukum tersebut mampu mengikat tatanan masyarakat yang akan diatur, sederhananya aturan hukum yang buat harus berangkat dari kebiasaan-kebiasaan serta norma-norma hukum yang hidup di masyarakat. Menurut Maria Farida Indarti, di Indonesia norma-norma yang masih sangat dirasakan keberadaannya adalah norma adat, norma agama, norma moral, dan norma hukum negara. Dengan kata lain, norma hukum negara harus dapat mengatasi norma-norma adat, agama, dan moral yang berkembang di masyarakat Indonesia yang memang majemuk sehingga norma hukum negara kadangkala tidak selalu sesuai dengan rasa keadilan.

Berkaitan dengan pembuatan UU, DPR RI merupakan suatu lembaga negara yang di amanatkan oleh konstitusi untuk dapat bertindak sebagai lembaga pembuat UU berdasarkan UUD 1945 perubahan, yang diatur didalam ketentuan Pasal 20 dan pasal 22A, yang berbunyi:²¹

- 1) DPR RI memegang kekuasaan membentuk UU.
- 2) Setiap RUU dibahas oleh DPR RI dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

²⁰ *Ibid.*, hlm 12-13

²¹ *Ibid.*, hlm. 133.

- 3) Jika RUU itu tidak mendapat persetujuan bersama, RUU itu tidak boleh di ajukan lagi dalam persidangan DPR RI masa itu.
- 4) Presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU.
- 5) Dalam hal RUU yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh presiden dalam waktu (tiga puluh) hari sejak RUU tersebut disetujui, RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka terlihat jelas bahwa DPR RI merupakan suatu corong suksesor dari berlangsungnya demokrasi dengan amanat yang diberikan oleh konstitusi, tentunya DPR RI memiliki suatu legitimasi dalam hal membuat UU yang dapat mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Di samping itu, ada sesuatu hal krusial yang harus penulis jabarkan, yaitu mengenai akibat hukum yang terjadi ketika DPR RI selaku lembaga yang di berikan kekuasaan oleh konstitusi, baik dalam hal pelimpahan wewenang, serta pertanggungjawaban yang akan di pertanggung jawabkan oleh DPR RI, maka dari itu penulis akan mencoba menjelaskan keterkaitan konsep kewenangan yang di berikan konstitusi terhadap DPR RI selaku lembaga legislasi.

Menurut Kamus Praktis Bahasa Indonesia yang disusun oleh A.A Waskito, kata kewenangan memiliki arti hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Istilah kewenangan tidak dapat disamakan dengan istilah urusan karena kewenangan dapat diartikan sebagai hak dan atau kewajiban untuk menjalankan satu atau beberapa fungsi manajemen

(pengaturan, perencanaan, pengorganisasian, pengurusan dan pengawasan) atas suatu objek tertentu yang ditangani oleh pemerintahan.²²

Sumber kekuasaan dan wewenang bagi Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan terdiri dari tiga bentuk yaitu pelimpahan kewenangan dengan atribusi, pelimpahan kewenangan dengan delegasi dan pelimpahan kewenangan dengan mandat.

Salah satu kekuasaan dalam organ negara adalah kekuasaan membentuk Undang-undang. Istilah legislatif berasal dari “legislate” yaitu membuat UU. Namun, perkembangannya negara modern menunjukkan bahwa membuat undang-undang adalah salah satu saja dari tugas lembaga perwakilan rakyat. Lembaga perwakilan yang memegang kekuasaan legislatif juga biasa disebut dengan istilah “Parlemen”.²³

Parlemen dalam sistem demokrasi modern merupakan wakil rakyat yang pada umumnya bertugas membuat undang-undang dan mengawasi jalannya pemerintahan dan fungsi-fungsi lain yang berbeda-beda di setiap negara. Kata “Parlemen” berasal dari bahasa latin “*Parliamentum*” atau bahasa Prancis “*Parlier*” yang berarti “berbicara” dan dapat diartikan suatu

²² Agus salim, 2007, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, hlm 95.

²³ Muchammad Ali Safa'at, 2010, *Parlemen Bikameral*, Universitas Brawijaya Press, Malang, hlm.23.

tempat atau badan di mana para wakil rakyat berbicara satu sama lain untuk membicarakan hal-hal yang penting bagi rakyat.²⁴

Istilah parlemen dan legislatif memiliki kesamaan nafas terhadap arti yang dimaksudkan. Istilah parlemen lebih banyak digunakan di Eropa sedangkan legislatif digunakan di Amerika Serikat. Namun keduanya memiliki makna yang sama.²⁵

E. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Objek penelitian adalah menilai optimalisasi fungsi legislasi DPR RI periode 2009-2014 melalui fokus kajian menelaah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, & DPRD (UU MD3).

2. Sumber Data Penelitian

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer; bahan hukum sekunder; dan bahan hukum tersier.

- a. Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah²⁶. Dalam penelitian ini meliputi:

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Burhan Ashshofa, 2004, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Keempat, Rineka Cipta, Jakarta, hlm.103

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, & DPRD (UU MD3)
- 3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
 - b. Bahan Hukum Sekunder, diartikan sebagai sumber hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari bidang tertentu, berupa buku-buku, makalah-makalah.
 - c. Bahan Hukum Tersier, diartikan sebagai sumber yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam penelitian ini berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, serta Kamus istilah Inggris-Indonesia.

3. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data melalui metode penelitian *library research*. Metode *library research* yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepuustakaan)²⁷, baik berupa buku-buku, jurnal ilmiah, media massa dan

²⁷ Iqbal Hasan, 2002, *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 11.

internet serta referensi lain yang relevan guna menjawab berbagai rumusan permasalahan.

4. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan 2 (dua) model pendekatan. Pertama, pendekatan perundang-undangan karena bahan utama yang akan dianalisis adalah UU No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dan UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3). Kedua, menggunakan pendekatan konseptual yaitu pendekatan yang berangkat dari pandangan dan doktrin ilmu hukum guna merumuskan konsep legislasi yang efektif untuk meningkatkan fungsi legislasi DPR RI.

5. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu mengumpulkan dan menyeleksi bahan hukum sesuai dengan permasalahan yang diteliti, kemudian dideskripsikan sehingga menghasilkan gambaran atau kesimpulan yang sesuai dengan keadaan sebenarnya sehingga mampu menjawab seluruh permasalahan yang ada.

F. Kerangka Skripsi

Penelitian ini disusun 4 bab (empat bab) secara garis besar yang terdiri dari:

BAB I: yaitu pendahuluan yang memuat tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II: Menguraikan tinjauan pustaka. Pada bagian ini akan menguraikan teori demokrasi, teori perundang-undangan, dan teori kewenangan. Digunakannya tiga teori tersebut sangat relevan dengan topik permasalahan serta menjadi pisau analisis untuk menghasilkan kesimpulan dan saran terkait permasalahan yang diangkat.

BAB III: akan menjelaskan tentang analisis dan pembahasan yang meliputi evaluasi kinerja legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan juga upaya memberikan gagasan agar meningkatnya kinerja DPR RI dalam hal membuat Undang-Undang yang berkualitas.

BAB IV: Penutup. Bagian ini menguraikan kesimpulan dan saran yang ditarik dari penjelasan BAB III.