

KEWENANGAN DPR RI DALAM MENGAJUKAN RUU DALAM KURUN WAKTU TAHUN 2000-2014

Albertus Drepane Soge
Max Boli Sabon

Fakultas Hukum Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya

albertus.soge@atmajaya.ac.id
max.boli@atmajaya.ac.id

Abstract

The first amendment of Indonesia Constitution in 1999 changed the provisions of Article 20 paragraph (1). It becomes: "house of representative holds the power to make an act." Furthermore, Article 20 (2) after the first amendment of Indonesia Constitution stipulates that: "the draft of act is discussed by house of representative and the President for together approval." The impact, authority of house of representative in the constitutional changes, among others, as follows: 1) the authority to establish the legislation become full authority of house of representative, 2) authorizes the approval of legislation carried out jointly by house of representative and the President, 3) the draft of act which was originally the rights (right of initiative) of house of representative, turning into a liability or an imperative role for house of representative. The problem is after the amendment of Indonesia Constitution; is the legislative functions of house of representative optimal? By use of normative and empirical research methods, the research results is the house of representative not optimal to implement its legislative function.

Keywords: *authority, house of representative, legislation functions, act*

Abstrak

Perubahan Pertama UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) Tahun 1945 tahun 1999 merubah ketentuan Pasal 20 ayat (1) menjadi: "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk UU." Selanjutnya, Pasal 20 ayat (2) UUD NKRI Tahun 1945 pascaperubahan pertama menetapkan bahwa: "Setiap rancangan undang-undang (UU) dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama." Dampaknya, kewenangan DPR secara konstitusional berubah, antara lain sebagai berikut: 1) kewenangan untuk membentuk UU menjadi kewenangan penuh DPR, 2) kewenangan persetujuan UU dilakukan bersama-sama oleh DPR dan Presiden, 3) rancangan UU yang semula menjadi hak (hak inisiatif) DPR, beralih menjadi kewajiban atau peranan yang imperatif bagi DPR. Permasalahannya adalah setelah perubahan UUD NKRI Tahun 1945; optimalkah pelaksanaan fungsi legislasi DPR? Dengan menggunakan metode penelitian normatif dan empiris, hasil penelitian yang dicapai adalah DPR belum optimal melaksanakan fungsi legislatifnya.

Kata Kunci: kewenangan, DPR, fungsi legislasi, undang-undang

A. Pendahuluan

Pasal 5 ayat (1) UUD NKRI Tahun 1945 sebelum perubahan mengatur bahwa "Presiden memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat." Arti dari ketentuan ini ada di dalam penjelasan resmi UUD NKRI Tahun 1945 (penjelasan otentik sesuai LN Tahun 1959 No. 75), tertulis sebagai berikut: "Kecuali *executive power*, Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan *legislative power* dalam negara." Penjelasan ini pun masih belum jelas tentang mekanismenya. Apakah Presiden yang membentuk dalam arti membuat UU, sedangkan DPR tidak membuat melainkan hanya memberikan persetujuan atas UU yang sudah dibuat (dibentuk) oleh Presiden? Ataupun Presiden secara bersama-sama atau bergotong royong membuat UU?

A. Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD NKRI Tahun 1945 harus ditafsirkan bahwa hanya Presiden yang mempunyai kewenangan membentuk UU¹. DPR tidak mempunyai kewenangan membentuk UU, melainkan kewenangan untuk menyetujui atau tidak menyetujui UU yang dibentuk oleh Presiden. Sementara pengertian kata "bersama-sama" sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan UUD NKRI Tahun 1945 haruslah diartikan bahwa Presiden dalam menjalankan kewenangan legislatif (*legislative power*), yakni dalam hal ini pembentukan UU, dan DPR melaksanakan (memberikan) persetujuannya dengan cara berbarengan, serentak, bersama-sama. Dengan demikian, menjadi jelas kewenangan pembentukan UU tetap pada Presiden, dan kewenangan pemberian persetujuan tetap pada DPR. Agar UU itu dapat terbentuk, kedua kewenangan tersebut dilaksanakan bersama-sama, berbarengan, serentak.

Berbeda dengan A. Hamid S. Attamimi, Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menulis sebagai berikut:

"Kalau diperhatikan perumusan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (1) UU Dasar 1945, maka dapat pula diambil kesimpulan bahwa sebenarnya peranan Presiden lebih menonjol dibandingkan dengan DPR Kata "memegang kekuasaan" dalam Pasal 5 ayat (1) ini mengandung arti semacam kewajiban. Dengan demikian berarti Presiden mempunyai kewajiban untuk mengajukan suatu Rancangan UU kepada DPR. Kesimpulan ini didasarkan kepada beberapa hal, yaitu (1) Presiden sebagai eksekutif, dan (2) Presiden sebagai Mandataris MPR²."

Dengan pemahaman demikian, maka Rancangan Undang-Undang (RUU) seakan-akan menjadi kewajiban bagi Presiden untuk mengajukannya kepada DPR. Hal ini pula dipertegas oleh Soehino bahwa memang kenyataannya sampai dewasa ini RUU itu selalu berasal dari pihak pemerintah³.

Secara konstitusional, keadaan itu berubah setelah perubahan pertama UUD NKRI Tahun 1945 tahun 1999. Ketentuan Pasal 5 ayat (1) tersebut diubah menjadi: "Presiden berhak mengajukan rancangan UU kepada Dewan Perwakilan Rakyat." Tidak ada lagi kata-kata: "Presiden memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat." Ketentuan itu berarti kewenangan Presiden dalam bidang legislatif hanya sebatas hak untuk mengajukan RUU kepada DPR. Dengan mengacu kepada pengertian hak ialah suatu peranan yang boleh dilakukan dan boleh juga tidak dilakukan⁴, maka rumusan Pasal 5 ayat (1) UUD NKRI Tahun 1945 pascaperubahan tersebut di atas dipahami bahwa kewenangan Presiden untuk mengajukan RUU kepada DPR boleh dilakukan dan boleh juga tidak dilakukan. Dengan lain perkataan bahwa kewenangan Presiden untuk mengajukan RUU kepada DPR menurut UUD NKRI Tahun 1945 pascaperubahan adalah kewenangan yang fakultatif.

Lebih lanjut berkaitan dengan pembentukan UU tersebut, di dalam UUD NKRI Tahun 1945 pascaperubahan diatur pada Pasal 20 ayat (1) UUD NKRI Tahun 1945 bahwa: "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk UU". Kata "membentuk" sebagaimana dirumuskan pada Pasal 5 ayat (1) UUD NKRI Tahun 1945 sebelum perubahan, dipindahkan ke Pasal 20 ayat (1) UUD NKRI Tahun 1945, sehingga segala pengertian tentang kewenangan Presiden dalam membentuk UU beralih menjadi kewenangan DPR dalam membentuk UU. Kemudian, pada Pasal 20 ayat (2) UUD NKRI Tahun 1945 pascaperubahan ditetapkan bahwa: "Setiap rancangan UU dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama." Rumusan-rumusan tersebut membawa beberapa dampak perubahan kewenangan Presiden dan DPR secara konstitusional, antara lain sebagai berikut:

1. Presiden yang semula memiliki kewenangan penuh untuk membentuk UU, beralih menjadi kewenangan penuh DPR untuk membentuk UU;
2. DPR yang semula memiliki kewenangan penuh untuk menyetujui UU, sebagian kewenangan itu beralih ke tangan Presiden, sehingga menjadi kewenangan persetujuan UU dilakukan bersama-sama oleh DPR dan Presiden. Pengertian kata "bersama-sama" dalam hal ini bukan dalam arti "berbarengan, atau serentak" sebagaimana dimaksud oleh A. Hamid S. Attamimi, melainkan bersama-sama dalam arti bermusyawarah untuk mencapai kata sepakat;
3. RUU yang semula menjadi kewajiban atau peranan yang imperatif bagi Presiden, beralih menjadi hak atau peranan yang fakultatif bagi Presiden dan secara tersirat;

4. RUU yang semula menjadi hak (hak inisiatif) DPR, beralih menjadi kewajiban atau peranan yang imperatif bagi DPR. Selain itu, kewenangan legislatif yang semula hanya berada di tangan Presiden dan DPR, bertambah lagi sesuai dengan ketentuan Pasal 22 D ayat (1) UUD NKRI Tahun 1945;
5. RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Dengan demikian, seharusnya DPR lebih banyak menggunakan hak prakarsa untuk mengajukan RUU daripada usul inisiatif dari Presiden atau Pemerintah dan dari DPD. Untuk mengetahui seberapa optimal DPR, sebagai satu-satunya lembaga pembentuk UU, melaksanakan fungsinya yang ditetapkan oleh UUD NKRI Tahun 1945, maka sangatlah menarik untuk melakukan penelitian sesuai dengan judul di atas. Penelitian ini tidak hanya mengenai kuantitas rancangan UU yang diajukan oleh DPR, melainkan juga kualitas UU yang dihasilkan dari rancangan UU yang diajukan oleh DPR. Ukuran kualitas sebuah UU adalah diterima dengan baik oleh masyarakat, karena memiliki landasan sosiologis, filosofis, dan yuridis yang yuridikitas (*legitimated*). Sekurang-kurangnya tidak melanggar hak konstitusional warga bangsa Indonesia, karena bertentangan dengan UUD NKRI Tahun 1945 sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi (MK).

Penelitian ini merupakan penelitian Yuridis Normatif dan Yuridis Empiris.⁵ Peneliti mendeskripsikan norma-norma yang terkandung di dalam UUD NKRI Tahun 1945, UU tentang susunan, kedudukan, dan fungsi DPR dalam menjalankan kewenangan legislatif dan kewenangan-kewenangan lainnya, serta norma-norma yang terkandung di dalam UU partai politik sesuai dengan kurun waktu yang dibatasi dalam penelitian ini. Selain studi Yuridis Normatif, penelitian ini juga dilakukan secara Yuridis Empiris untuk mengetahui sikap dan perilaku anggota-anggota DPR saat ini dalam melakukan kewenangan legislatifnya.

Data yang diperlukan dalam penelitian Yuridis Normatif adalah data sekunder. Data sekunder didapat dengan melakukan studi pustaka, yaitu mengumpulkan informasi dari sumber-sumber data penemuan hukum yang tersusun secara hirarkis, yaitu peraturan perundangan-undangan termasuk penjelasannya, hukum kebiasaan, yurisprudensi, perjanjian internasional, dan doktrin.

Khusus penelitian tentang kewenangan legislatif DPR, kiranya tidak cukup penelitian hukum dalam konsep hukum secara filosofis-moralitas, yaitu sebagai *ius constituendum* (*law as what ought to be*). Tidak juga cukup penelitian hukum dalam konsep hukum secara

positivistis legalistis, yaitu sebagai *ius constitutum (law as what it is in the book)*. Melainkan lebih dari itu, yaitu secara empiris, yakni penelitian hukum sebagai *ius operatum (law as what it is in society)*⁶. Oleh karena itu, dalam penelitian ini, peneliti juga mengumpulkan informasi empiris melalui pengamatan atau observasi dan wawancara (*interview*). Orang-orang yang diwawancarai antara lain anggota dan mantan anggota DPR dan DPD, staf ahli DPR dan DPD, staf sekretariat DPR dan DPD, staf ahli Kementerian Sekretariat Negara.

Terhadap data yang terkumpul dari hasil studi Yuridis Normatif dianalisis dengan menggunakan metode penafsiran (interpretasi) hukum. Terhadap data yang terkumpul dari hasil studi Yuridis Empiris dianalisis secara kualitatif. Meskipun demikian, beberapa data diolah dan dianalisis secara kuantitatif hanya sebagai pendukung analisis kualitatif. Kedua analisis kualitatif ataupun kuantitatif dapat digunakan bersama-sama, yaitu analisis kuantitatif untuk mendukung analisis kualitatif⁷.

B. Pembahasan

Montesquieu menuliskan pemikirannya mengenai negara dan hukum dalam buku yang berjudul "*L'esprit des Lois*" pada tahun 1748. Dalam tulisannya tersebut, Montesquieu membagi kekuasaan negara menjadi 3, yaitu⁸:

1. Kekuasaan perundang-undangan, legislatif;
2. Kekuasaan melaksanakan pemerintahan, eksekutif; dan
3. Kekuasaan kehakiman, yudikatif.

Montesquieu berpendapat bahwa apabila kekuasaan negara itu dipisahkan secara tegas menjadi tiga, dan masing-masing dipegang oleh suatu badan yang berdiri sendiri, maka akan menghilangkan kemungkinan timbulnya tindakan yang sewenang-wenang dari seorang penguasa (*absolutisme*).

Pergeseran kekuasaan membentuk UU yang sebelumnya merupakan kewenangan Presiden dan sekarang dialihkan kepada DPR pada Perubahan Pertama UUD NKRI Tahun 1945, merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan secara tepat fungsi-fungsi lembaga negara sesuai dengan bidang tugas masing-masing. Setelah Perubahan Pertama UUD NKRI Tahun 1945 tersebut, maka fungsi DPR adalah sebagai lembaga pembentuk UU dan Presiden sebagai lembaga pelaksana UU⁹.

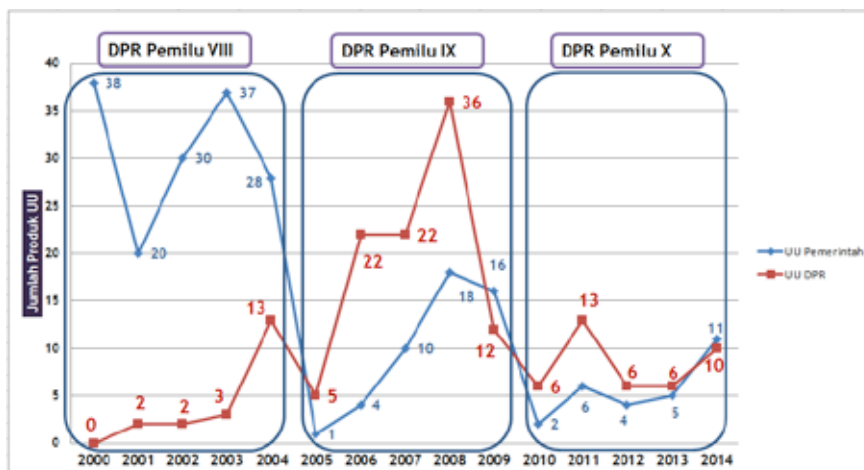
B.1. Perbandingan Jumlah Produk Undang-Undang Pemerintah dan Undang-Undang DPR

No	Nama	Periodesasi DPR			Produk Undang-Undang				Total	
		Masa Kerja			UU Pemerintah		UU DPR			
		Awal	Akhir	Jangka Waktu	abs (a)	%	abs (b)	%	abs (c)	%
1	DPR Pemilu VIII	01 Oktober 1999	30 September 2004	5 Tahun	153	88,44%	20	11,56%	173	100,00%
2	DPR Pemilu IX	01 Oktober 2004	30 September 2009	5 Tahun	49	33,56%	97	66,44%	146	100,00%
3	DPR Pemilu X	01 Oktober 2009	30 September 2014	5 Tahun	28	40,58%	41	59,42%	69	100,00%
Total				15 Tahun	230	59,28%	158	40,72%	388	100,00%

Nb:
 UU Pemerintah : UU yang dihasilkan dari RUU yang diajukan oleh Pemerintah /Presiden
 UU DPR : UU yang dihasilkan dari RUU yang diajukan oleh DPR
 Abs : banyaknya UU yang dihasilkan
 % (kolom UU Pemerintah) : $(a/c) \times 100\%$
 % (kolom UU DPR) : $(b/c) \times 100\%$

Berdasarkan data yang didapat dari Biro Perancangan UU, Sekretariat Jendral DPR RI dan Deputi Bidang Hukum dan Perundang-undangan, Sekretariat Negara RI, selama periode masa kerja Oktober 1999 sampai dengan September 2014, DPR menghasilkan total 158 UU dan pemerintah menghasilkan total 230 UU. Jumlah UU yang dihasilkan DPR tersebut masih lebih kecil, yaitu 158 UU (40,72%) dibandingkan UU yang dihasilkan Presiden, yaitu 230 UU (59,28%). Hal ini menunjukkan bahwa walaupun kewenangan pembentukan UU sudah ada di DPR tetapi DPR tidak menjalankan fungsinya secara maksimal.

B.2. Grafik Perbandingan Jumlah Produk Undang-Undang Pemerintah & Undang-Undang DPR



Pada Periode DPR hasil Pemilu VIII (tahun 2000 – 2004), jumlah UU yang dihasilkan DPR sangat sedikit dan UU yang dihasilkan oleh Pemerintah jauh lebih banyak, sedangkan pada Periode DPR hasil Pemilu IX (tahun 2005 – 2009), jumlah UU yang dihasilkan DPR meningkat secara signifikan di atas UU yang dihasilkan Pemerintah. Hal ini menunjukkan bahwa sudah ada upaya dari DPR untuk meningkatkan kinerja fungsi legislasinya.

Pada Periode DPR hasil Pemilu X (tahun 2010 – 2014), walau tidak signifikan jumlah UU yang dihasilkan DPR lebih banyak dibandingkan UU yang dihasilkan Pemerintah. Rendahnya jumlah UU yang dihasilkan pada Periode DPR hasil Pemilu VIII dan X, menunjukkan bahwa DPR masih belum maksimal untuk menjalankan fungsi legislasinya.

Selain itu, berdasarkan grafik di atas pada periode tahun 2010 sampai tahun 2014, RUU usul prakarsa DPR tiap-tiap tahun selalu melebihi usul inisiatif Pemerintah. Kecuali tahun 2014, UU yang berasal dari rancangan UU usul inisiatif Pemerintah lebih banyak (11 UU), daripada UU yang berasal dari rancangan UU usul prakarsa DPR (10 UU). Lepas dari segi kuantitas produk legislatif, harus diperhatikan pula segi kualitas. Setiap UU yang dihasilkan seharusnya merupakan UU yang berkualitas.

Terkait masalah kualitas sebuah UU, secara teoretis dikenal dua macam ukuran, yaitu kualitas norma dan kualitas perilaku manusia yang dikehendaki oleh norma yang terdapat di dalam UU tersebut. Kualitas norma biasanya dikenal dengan istilah validitas (*validity*) atau daya laku. Kualitas perilaku yang dikehendaki oleh norma biasanya disebut efektivitas (*efficacy*) atau daya guna¹⁰. Tentang teori ini, Hans Kelsen menulis¹¹:

In the foregoing, we have tried to clarify the difference between the validity and the efficacy of the law. Validity of law means that the legal norms are binding, that men ought to behave as the legal norms prescribe, that men ought to obey and apply the legal norms. Efficacy of law means that men actually behave as, according to the legal norms, they ought to behave, that norms are actually applied and obeyed. The validity is a quality of law; the so-called efficacy is a quality of actual behavior of men and not, as linguistic usage seems to suggest, of law itself. The statement that law is effective means only that the actual behavior of men conforms with the legal norms. Thus, validity and efficacy refer to quite different phenomena.

(Pada bagian yang lalu, kita telah mencoba untuk menjelaskan perbedaan antara validitas dan efektivitas hukum. Validitas hukum berarti norma-norma hukum itu mengikat, bahwa orang-orang harus berbuat sesuai dengan yang diharuskan oleh norma-norma hukum, bahwa orang harus mematuhi dan menerapkan norma-norma hukum. Efektivitas hukum berarti bahwa orang benar-benar berbuat sesuai dengan norma-norma hukum sebagaimana mereka harus berbuat, bahwa norma-norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi. Validitas adalah suatu kualitas hukum; efektivitas adalah suatu kualitas dari perbuatan orang-orang yang sesungguhnya dan bukan kualitas hukum itu sendiri, seperti tampak diisyaratkan oleh penggunaan bahasa. Pernyataan bahwa hukum adalah efektif hanya berarti bahwa perbuatan orang-orang benar-benar

sesuai dengan norma-norma hukum. Jadi, validitas dan efektivitas merujuk kepada fenomena yang sangat berbeda.)

Ukuran untuk menentukan sebuah UU memenuhi syarat validitas, ada kriteria formal dan ada pula kriteria material. Kriteria formalnya adalah sebagai berikut:

1. Dibuat oleh lembaga yang berwenang, dalam hal ini atas persetujuan Presiden dan DPR.
2. Berdasarkan suatu norma yang lebih tinggi, jadi kalau UU harus berdasarkan norma yang terdapat di dalam Ketetapan MPR, atau di dalam UUD NKRI Tahun 1945.
3. Disahkan oleh lembaga yang berwenang dalam hal ini Presiden yang mengesahkan melalui penandatanganan atas naskah rancangan UU yang sudah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden/Pemerintah
4. Diundangkan oleh lembaga yang berwenang, dalam hal ini Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI melalui pemuatan UU di dalam Lembaran Negara (LN), dan pemuatan Penjelasan UU di dalam Tambahan Lembaran Negara (TLN).
5. Ketika Lembaran Negara (LN) dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) itu diterbitkan setelah dicetak oleh Percetakan Negara di Jakarta, saat itulah UU yang bersangkutan mempunyai daya laku (*validity*), baik bagi semua warga negara Indonesia di mana pun mereka berada, maupun bagi bukan warga negara Indonesia yang berada di wilayah Indonesia, termasuk wilayah kedutaan dan konsulat Indonesia di luar negeri, dan di dalam kapal-kapal yang berbendera Indonesia.

Memang biasanya pada akhir dari setiap UU selalu ditulis kapan UU itu mulai berlaku: “UU ini mulai berlaku sejak tanggal diundangkan”. Kemudian klausula berikutnya berbunyi: “Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan UU ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.” Dengan demikian, mulai berlakunya hukum, atau dalam hal ini UU yang telah memenuhi kelima kriteria formal tersebut, dikatakan berlaku secara fiktif sesuai teori *fictie* hukum¹². Teori ini menjelaskan bahwa betapapun Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara itu terbit di Jakarta, akan tetapi setiap orang yang tunduk pada berlakunya UU yang bersangkutan, tidak boleh beralasan melanggar UU yang bersangkutan karena belum tahu alias belum baca.

Secara fiktif semua orang dianggap telah membaca dan mengetahui isi Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara semata-mata, karena kedua naskah itu telah terbit. Bukan senyatanya orang mengetahui hukum, karena telah membaca, mempelajari, dan memahami perintah, larangan, atau kebolehan yang termuat di dalam UU tersebut. Seandainya tidak tertulis di dalam UU yang bersangkutan klausula seperti tertera di atas,

maka bagi orang-orang yang tinggal di Pulau Jawa dan Madura, UU mulai berlaku pada hari yang ke-30 sejak tanggal diundangkan, sementara bagi orang-orang yang tinggal di luar Pulau Jawa dan Madura UU yang bersangkutan baru mulai berlaku pada hari yang ke-100 sejak tanggal diundangkan¹³.

Dari perspektif yang lain, kekuatan berlaku atau daya lakunya sebuah UU juga dapat diketahui dari aspek material. Kriteria material daya laku sebuah UU adalah sebagai berikut:

1. Mengandung muatan filosofis;
2. Mengandung muatan yuridis; dan
3. Mengandung muatan sosiologis.

Muatan filosofis yang dimaksud adalah pertimbangan-pertimbangan yang dilakukan untuk membentuk UU yang bersangkutan tidak boleh menyimpang dari Pancasila, baik sebagai dasar negara (*philosophische grondslach*) Indonesia maupun sebagai cita hukum (*rechts idee*) Indonesia. Muatan filosofis lainnya bahwa UU yang hendak dibentuk itu harus berorientasi kepada untuk sebesar-besar kebahagiaan semua rakyat Indonesia. Sementara muatan yuridis yang dimaksud adalah UU yang hendak dibentuk itu harus memenuhi syarat yuridikitas (*rechtmatigheid*) artinya jangan sampai UU yang dibentuk menimbulkan gejolak di masyarakat, memenuhi syarat legalitas (*wetmatigheid*) artinya tidak bertentangan dengan semua peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan sesuai dengan tujuan negara (*doelmatigheid*) sebagaimana tersurat dan tersirat di dalam UUD NKRI Tahun 1945 dan UU organik sebagai pelaksanaan terhadap ketentuan-ketentuan UUD NKRI Tahun 1945 yang bersangkutan. Selanjutnya mengenai muatan sosiologis yang dimaksud adalah segala norma yang terdapat di dalam UU yang bersangkutan harus dapat diterima untuk dilaksanakan oleh masyarakat.

Semua yang diuraikan di atas adalah perihal kekuatan berlaku, atau daya laku (*validity*) norma-norma yang terkandung di dalam UU, sehingga UU itu dikualifikasikan sebagai mempunyai kekuatan mengikat atau daya ikat yang berkualitas. Namun demikian, kualitas sebuah UU tidak hanya terbatas pada daya laku (*validity*), melainkan juga pada daya guna (*efficacy*) artinya bahwa UU yang dibentuk itu harus dilaksanakan dalam arti sungguh-sungguh dipatuhi oleh warga masyarakat sesuai dengan ketentuan dalam norma-norma yang dibuat, sehingga perilaku manusia yang diatur oleh hukum itu menjadi berubah. Artinya perilaku rakyat Indonesia yang tadinya tidak teratur menjadi teratur. Dengan perkataan lain bahwa warga masyarakat berperilaku sesuai dengan norma-norma yang terkandung di dalam UU yang bersangkutan. Bagaimana pun hukum itu diadakan untuk mengubah perilaku

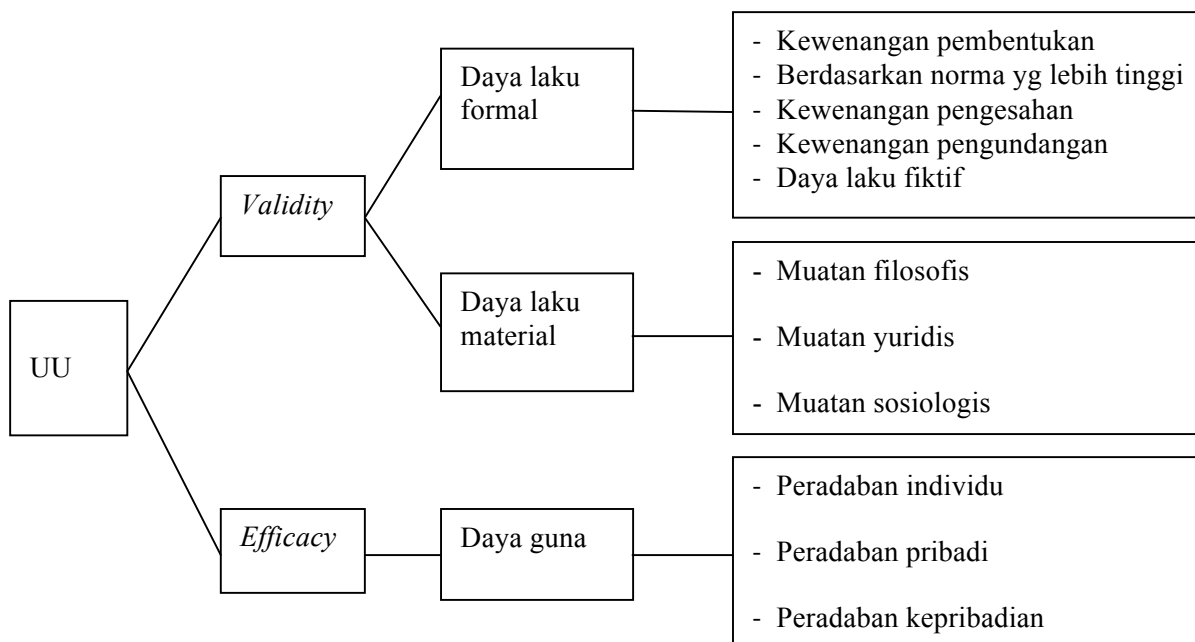
manusia dari yang tidak beradab, kurang beradab, cukup beradab, lebih beradab, dan semakin beradab.

Manusia yang tadinya hidup hanya sebagai individu artinya hidup bergantung pada alam sesuai dengan makhluk hidup lainnya (hewan dan tumbuh-tumbuhan), oleh kemampuan hukum, atau daya guna hukum (*efficacy*) dan dukungan transendental pikiran dan perasaannya, manusia berbuat atau berperilaku melampaui keadaan alamiah. Kemampuan melampaui keadaan alamiah inilah membuat manusia berubah peradabannya dari individu, menjadi pribadi, dan kepribadian¹⁴. Manusia menjadi pribadi artinya manusia mempunyai hak dan kewajiban sebagai subjek hukum alamiah (*natuurlijke persoon*). Individu lainnya seperti hewan dan tumbuh-tumbuhan tetap saja sebagai individu (kemampuan berdiri sendiri), dan tidak pernah menjadi subjek hukum, melainkan tetap sebagai objek hukum, karena tidak memiliki kemampuan transendental.

Perilaku manusia jika hanya terbatas pada kepemilikan hak dan kewajiban sebagai subjek hukum saja, belum dapat dikategorikan sebagai manusia yang berkepribadian. Hal itu karena betapapun manusia mempunyai hak dan kewajiban, dapat saja terjadi penyalahgunaan hak dan kewajiban, tersebut sehingga justru menimbulkan kekacauan dan keonaran di dalam masyarakat. Dengan lain perkataan bahwa meskipun manusia sebagai pribadi diberi peranan (sebagai genus) berupa hak (sebagai spesies fakultatif) dan kewajiban (sebagai spesies imperatif), dapat saja manusia berbuat melalaikan hak dan kewajibannya sebagaimana secara umum (genus) dikenal istilah perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*), dan secara spesies dalam bidang hukum tata negara disebut pelampauan batas wewenang (*excess de pouvoir*), atau secara *species* dalam bidang hukum administrasi negara disebut penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*)¹⁵. Oleh karena itu, hukum dalam hal ini UU yang dibentuk harus mampu membuat masyarakat berubah dari peradaban sebagai pribadi ke peradaban sebagai kepribadian (*law as tool of social engineering*).

Manusia yang berperadaban sebagai kepribadian adalah manusia yang sadar betul akan hak dan kewajibannya sehingga tahu betul kepada siapa, kapan, dan di mana ia boleh menggunakan hak dan harus melaksanakan kewajibannya secara benar, baik, dan bermakna. Tipe peradaban semacam inilah yang dikenal sebagai manusia yang berkepribadian, atau sehari-hari disebut “*telah menjadi orang.*” Fungsi hukum sebagai sarana untuk mengubah atau merekayasa masyarakat (*law as a tool of social engineering*), hanya boleh dikatakan berkualitas jika mempunyai daya guna (*efficacy*) untuk membuat peradaban masyarakat berubah dari individu, ke pribadi, dan ke kepribadian tersebut.

Secara skematis tentang segala daya laku (*validity*) formal dengan segala syaratnya dan daya laku (*validity*) material dengan segala muatannya, serta segala daya guna (*efficacy*) sebagaimana diuraikan di atas, dapat digambarkan dalam bentuk diagram sebagaimana dilukiskan di bawah ini.



Sebagai contoh produk legislatif pada Periode DPR 2010-2014, khususnya pada tahun 2011, secara kuantitatif produk UU yang berasal dari rancangan UU usul prakarsa DPR jauh lebih tinggi daripada produk UU yang berasal dari RUU usul inisiatif Pemerintah/Presiden. Dari 19 UU yang dihasilkan pada tahun 2011, 13 UU (68,42 %) berasal dari rancangan UU usul pakarsa DPR. Akan tetapi, dari 13 UU tersebut, satu UU di antaranya yang berkualitas sangat buruk, yaitu Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Pertimbangan filosofis dan sosiologis yang tertulis di dalam UU tersebut adalah dalam rangka menguatkan pelaksanaan demokrasi dan sistem kepartaian yang efektif sesuai dengan amanat UUD NKRI Tahun 1945, diperlukan penguatan kelembagaan serta peningkatan fungsi Partai Politik. Salah satu norma peningkatan fungsi Partai Politik dirumuskan di dalam Pasal 34 ayat (3a) dan ayat (3b) sebagai berikut:

(3a) *Bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diprioritaskan untuk melaksanakan pendidikan politik bagi anggota Partai Politik dan masyarakat.*

(3b) *Pendidikan Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (3a) berkaitan dengan kegiatan:*

a. *pendalaman mengenai empat pilar berbangsa dan bernegara yaitu Pancasila, UUD NKRI Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika dan Negara Kesatuan Republik Indonesia; ...*

Semula ketentuan ini diatur di dalam Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 bahwa sumber keuangan partai politik merupakan pendapatan yang dapat digunakan untuk pengeluaran dalam pelaksanaan program, mencakup pendidikan politik, dan operasional sekretariat Partai Politik. Cakupan pendidikan politik ini yang kemudian ditingkatkan melalui Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 Pasal 34 ayat (3b) huruf a di atas, yaitu bahwa salah satu peningkatan fungsi Partai Politik adalah melakukan pendalaman mengenai empat pilar berbangsa dan bernegara, yaitu Pancasila, UUD NKRI Tahun 1945, *Bhinneka Tunggal Ika* dan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan ini berarti Pancasila yang oleh para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia (*the founding fathers and mothers*) kita dijadikan dasar filsafat negara (*philosophische grondslach*), kini dihilangkan statusnya sebagai dasar filsafat negara, lalu diganti dengan status baru, yaitu satu pilar di antara empat pilar yang ditetapkan. Keempat pilar yang ditetapkan itu adalah:

- a. Pilar Pancasila;
- b. Pilar UUD NKRI TAHUN 1945;
- c. Pilar *Bhinneka Tunggal Ika*; dan
- d. Pilar Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penggantian kedudukan Pancasila dari kedudukan sebagai satu-satunya dasar filsafat Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi pilar inilah yang menimbulkan gejolak masyarakat, terutama masyarakat berprofesi guru dan dosen. Diasma Sandi Swandaru menulis di dalam harian Kedaulatan Rakyat (tanggal 17 Maret 2014, halaman 12) dengan opini berjudul “Menggugat Pilarisasi Pancasila”, antara lain bahwa istilah empat pilar telah menimbulkan kegelisahan para guru dan dosen dalam memberi pelajaran Pancasila kepada peserta didiknya. Berbagai pertanyaan dari peserta didik yang sukar dijawab adalah apakah Pancasila itu dasar atau pilar? Kalau Pancasila itu pilar, lalu apa yang menjadi dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia saat ini?

Kegelisahan masyarakat tentang perubahan status Pancasila sebagai dasar filsafat Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi pilar tersebut pada akhirnya bermuara kepada gugatan *judicial review* yang diajukan oleh sepuluh orang warga masyarakat kepada Mahkamah Konstitusi pada tanggal 11 November 2013. Mereka adalah: Basuki Agus Suparno berasal dari Kauman, Masaran, Sragen; Hendro Muhaimin berasal dari Blitar, Jawa Timur; Hastangka berasal dari Sleman, Yogyakarta; Diasma Sandi Swandaru berasal dari Sleman Yogyakarta; Esti Susilarti berasal dari Sleman Yogyakarta; Susilastuti Dwi Nugrha

Jati berasal dari Keparakan Lor, Yoyakarta; Teguh Muyatno berasal dari Bowan Dalanggu, Klaten; Pujono Elly Bayu Efendi berasal dari Kuwung Sari, Sragen; Didik Nur Kiswanto berasal dari Sumbirejo, Sragen; dan Agustian Siburian berasal dari Sleman, Yogyakarta.

Setelah mendengar keterangan para pihak baik pemohon tersebut di atas maupun termohon (DPR dan Pemerintah), serta keterangan para ahli yang diajukan, baik oleh pemohon maupun termohon, dan setelah mempertimbangkan semua keterangan itu dengan saksama, akhirnya Mahkamah Konstitusi mengambil konklusi sebagai berikut:

- a. Mahkamah Konstitusi berwenang untuk mengadili permohonan para Pemohon.
- b. Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan tersebut.
- c. Permohonan para Pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian; dan
- d. Permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum untuk selain dan selebihnya.

Berdasarkan konklusi tersebut, Mahkamah Konstitusi menjatuhkan putusan (*vonis*) No. 100/PUU-XI/2013 tanggal 18 Maret 2014, dengan amar putusan antara lain sebagai berikut:

- a. Frasa "*empat pilar berbangsa dan bernegara*" dalam Pasal 34 ayat (3b) Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (LN Tahun 2011 No. 8; TLN No. 5189) bertentangan dengan UUD NKRI Tahun 1945.
- b. Frasa "*empat pilar berbangsa dan bernegara*" dalam Pasal 34 ayat (3b) Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (LN Tahun 2011 No. 8; TLN No. 5189) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Bunyi amar putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana diutarakan di atas mengandung arti bahwa norma hukum tentang "*empat pilar berbangsa dan bernegara*" dalam Pasal 34 ayat (3b) Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tidak mempunyai daya laku (*validity*) baik daya laku formal maupun daya laku material. Norma tersebut tidak mempunyai daya laku formal, karena tidak berdasarkan norma yang lebih tinggi, yaitu norma yang terkandung di dalam UUD NKRI Tahun 1945.

Norma yang sama juga tidak mempunyai daya laku material, karena tidak mengandung muatan filosofis, yaitu mengubah status Pancasila sebagai dasar negara (*philosophische grondslag*) menjadi sebuah pilar yang sejajar dengan UUD NKRI Tahun 1945, sejajar dengan *Bhinneka Tunggal Ika*, dan sejajar dengan Negara Kesatuan Republik

Indonesia. Demikian juga norma yang sama tidak mengandung muatan yuridis, karena merombak sistem hukum Indonesia, yaitu seharusnya semua norma hukum Indonesia, termasuk UUD NKRI Tahun 1945, harus bersumber dari Pancasila sebagai cita hukum (*rechts idee*), akan tetapi dengan sama-sama bertatus sebagai pilar, UUD NKRI Tahun 1945 menjadi tidak lagi bersumber dari Pancasila. Demikian pula norma yang sama tidak mengandung muatan sosiologis, karena ditolak oleh masyarakat, khususnya masyarakat berprofesi guru dan dosen. Meskipun demikian hingga saat ini Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia masih terus gencar melakukan sosialisasi “*empat pilar berbangsa dan bernegara*” melalui berbagai media elektronik. Hukum belum mengatur tentang apa yang harus dilakukan jika ada pihak tertentu yang tidak mematuhi putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat *final and binding* itu.

Hal lain yang turut membuat produk legislatif tidak atau kurang berkualitas adalah arogansi dari anggota DPR yang memaksakan kehendak membangun argumentasi yang meskipun disadari betul bahwa argumentasi tersebut tidak sesuai dengan ajaran-ajaran ilmu hukum tata negara. Misalnya ketika sedang membahas UU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3) yang kini telah menjadi Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana sehari-hari dikenal dengan nama UU MD3. Saat itu terjadi gejolak di dalam masyarakat melalui berbagai media massa, baik media cetak maupun media elektronik bahwa melalui UU tersebut DPR hendak melemahkan upaya-upaya pemberantasan korupsi di Indonesia. Pasalnya karena DPR sangat gigih mempertahankan klausula mengenai izin dari Mahkamah Kehormatan Dewan bagi Anggota DPR yang hendak diperiksa untuk suatu penyidikan kasus pidana. Sebelumnya di dalam draft revisi untuk rancangan UU ini telah diatur bahwa Anggota DPR harus mendapat izin Presiden jika hendak diperiksa untuk suatu penyidikan kasus pidana. Jadi perdebatan di dalam persidangan DPR menyangkut kewenangan memberi izin kepada Anggota DPR yang hendak diperiksa untuk suatu penyidikan kasus pidana, beralih dari tangan Presiden ke tangan Mahkamah Kehormatan Dewan.

Dalam kaitan dengan hal itu, Anggota DPR RI Komisi I, Tantowi Yahya (Liputan 6.com) berargumentasi bahwa melalui UU MD3 ini DPR sebagai lembaga legislatif ingin disamakan dengan lembaga eksekutif. Maksudnya setara dengan menteri atau unsur-unsur pemerintahan lain; demikian argumentasinya. Dengan pernyataan itu tampak jelas ada suatu kesalahan yang disengaja untuk membangun argumentasi tidak sesuai dengan ajaran-ajaran ilmu hukum tata negara, dengan alasan-alasan sebagai berikut:

- a. Sebagai Anggota DPR, Tantowi Yahya hendaknya sudah mengetahui bahwa kedudukan DPR dan Presiden itu sama tinggi, langsung tunduk di bawah UUD NKRI Tahun 1945.
- b. Lembaga Presiden anggotanya 1 orang sementara Lembaga DPR anggotanya 560 orang. Kendatipun demikian kedudukan 1 orang dan 560 orang ini pun sama tinggi.
- c. Kedudukan Menteri-Menteri tidak sama dengan anggota-anggota DPR karena Menteri adalah pembantu Presiden, kedudukannya di bawah Presiden; jadi tidak dapat disamakan Menteri dengan Anggota DPR karena Menteri berada di bawah Presiden, dan bergantung kepada Presiden; sedangkan Anggota DPR tidak di bawah Mahkamah Kehormatan Dewan dan tidak bergantung kepada Mahkamah Kehormatan Dewan.
- d. Mahkamah Kehormatan Dewan adalah sebuah alat kelengkapan DPR yang berfungsi melakukan pengawasan internal terhadap anggota-anggota DPR. Jika DPR dipandang sebagai sebuah genus, maka Mahkamah Kehormatan Dewan adalah sebuah species dari genus DPR. Dengan demikian logika berpikir akan terbalik jika proses penyidikan Anggota DPR diberi syarat izin Mahkamah Kehormatan Dewan.
- e. Berdasarkan teori hukum tata negara bagi negara-negara yang menganut sistem presidensial, kedudukan Presiden sebagai Kepala Eksekutif yang merupakan top manager atau CEO (*Chief Executive Officer*) bagi para Menteri dan seluruh jajaran bawahannya, sedangkan kedudukan Mahkamah Kehormatan Dewan tidak sebagai top manager atau CEO (*Chief Executive Officer*) bagi anggota-anggota DPR, sehingga kedudukan Presiden tidak dapat digantikan dengan kedudukan Mahkamah Kehormatan Dewan sebagai lembaga pemberi izin.
- f. Izin yang diberikan oleh Presiden kepada Menteri dan/atau Anggota DPR dalam proses penyidikan sebuah perkara pidana, memang diberikan oleh Presiden dalam kedudukannya sebagai Kepala Negara. Mahkamah Kehormatan Dewan bukan Kepala Negara, karena itu tidak memiliki kewenangan mengeluarkan izin.

Sikap arogansi Anggota DPR sebagaimana dipertontonkan oleh Tantowi Yahya tersebut di atas tidak hanya mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap Anggota DPR melainkan juga mengurangi sikap kepatuhan masyarakat terhadap produk-produk legislatif. Manakala masyarakat merasa tidak percaya dan tidak peduli terhadap UU yang dihasilkan, maka UU yang bersangkutan menjadi tidak bernilai kualitasnya sehingga tidak mempunyai

daya laku (*validity*), baik secara formal maupun secara material, serta tidak mempunyai daya guna (*efficacy*).

Situasi seperti ini, Satjipta Rahardjo menulis bahwa penegakan hukum sudah dimulai pada saat hukum itu dibuat atau dibentuk¹⁶. Jika UU dibentuk dengan penuh rekayasa politik seperti tersebut di atas, maka sudah hampir dipastikan bahwa norma-norma hukum yang tersusun di dalam UU itu tidak dapat dipertahankan dan ditegakkan. Penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Keinginan-keinginan hukum adalah pikiran-pikiran badan pembentuk UU, dalam hal ini DPR dan Presiden, yang dirumuskan dalam norma-norma hukum. Pada gilirannya proses penegakan hukum berkulminasi pada pelaksanaannya oleh para pejabat penegak hukum. Kasus di atas menggambarkan bahwa sejak pembentukan UU, hukum sudah tidak dapat ditegakkan.

B.3. Penyebab Rendahnya Jumlah Undang-Undang Prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat

Berdasarkan hasil wawancara dan diskusi dengan pihak Biro Perancangan UU, Sekretariat Jendral DPR RI dan Deputi Bidang Hukum dan Perundang-undangan, Sekretariat Negara RI, beserta beberapa anggota DPR RI, diperoleh simpulan bahwa penyebab rendahnya jumlah UU yang diprakarsai DPR adalah:

a. Kegairahan dalam membangun kekuatan partai politik

Pada masa reformasi (tahun 1998 sampai dengan sekarang), Indonesia kembali menganut sistem multi partai. Partai politik dibentuk untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara. Dengan diterapkannya sistem multi partai maka anggota DPR yang juga merupakan anggota masing-masing Partai Politik mempunyai banyak agenda sebagai anggota Partai Politik, mulai dari masa sebelum pemilihan umum sampai dengan pasca pemilihan umum. Hal ini menyebabkan banyaknya waktu, tenaga dan pikiran anggota DPR yang tidak digunakan untuk melaksanakan kewenangan legislasinya.

b. DPR masih dalam masa transisi penyesuaian dengan perubahan kewenangan pembuatan UU

Pascaperubahan pertama UUD NKRI Tahun 1945 pada tahun 1999, tugas dan tanggung jawab DPR menjadi bertambah. Selain menjalankan fungsi Pengawasan dan Anggaran, DPR juga menjalankan fungsi Legislasi. Adanya tambahan tugas dan tanggungjawab yang baru ini belum dilaksanakan secara baik oleh anggota DPR. Hal ini sangat terlihat

pada periode DPR hasil Pemilu VIII (tahun 2000 – 2004), jumlah UU yang dihasilkan DPR hanya 20 UU.

c. Terdapat sejumlah RUU yang tertunda pembahasannya (*deadlock*)

RUU yang *deadlock* bukan hanya karena adanya ketidaksepahaman atau ketidaksepakatan antara Pemerintah dengan DPR RI, melainkan juga adanya ketidaksepakatan antar Kementerian di *intern* Pemerintah yang ditugaskan membahas RUU. Pada periode keanggotaan 2009 – 2014, banyak RUU yang melewati tenggat waktu penyelesaian dalam dua kali Masa Persidangan sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR RI.

d. Fungsi Anggaran dan Pengawasan lebih diminati

DPR memiliki kedudukan dan fungsi sebagai badan yang melakukan tugas Legislasi, Pengawasan, dan Anggaran. Akan tetapi dalam implementasinya, fungsi Anggaran diprioritaskan oleh anggota DPR dibandingkan dengan fungsi yang lain, karena hal ini berkaitan langsung dengan pengaturan mengenai keuangan. Fungsi Pengawasan adalah fungsi berikutnya yang dikerjakan dan setelah itu fungsi Legislasi. Hal ini disebabkan karena fungsi Legislasi paling banyak membutuhkan waktu, tenaga, dan pikiran dibandingkan fungsi DPR yang lain.

e. Anggota DPR kurang memiliki kemampuan dan keahlian untuk menyusun RUU

Pasal 22 E UUD NKRI Tahun 1945 pascaperubahan mengatur bahwa pemilihan anggota DPR dilakukan dengan cara Pemilihan Umum, dengan demikian anggota DPR yang terpilih didasarkan pada popularitas seseorang. Kualitas, kemampuan, dan keahlian calon anggota DPR bukanlah faktor penentu utama untuk dipilih dalam Pemilihan Umum.

f. Kurangnya kapasitas dan ketersediaan waktu legislasi

Kapasitas dan ketersediaan waktu legislasi masih kurang untuk mencapai target Prolegnas, meskipun sudah berlaku kesepakatan adanya hari legislasi dalam masa sidang DPR.

g. Judul RUU yang masuk prolegnas tidak disertai Naskah Akademis

Daftar judul RUU yang masuk prolegnas tidak disertai kelengkapan pendukung seperti Naskah Akademis dan Naskah RUU nya, sehingga terjadi beberapa judul RUU yang memiliki kesamaan atau setidaknya kedekatan substansi yang akan diatur.

B.4. Perbandingan Undang-Undang Prakarsa DPR Tahun 2000 – 2014 yang "dikabulkan" Judicial Review-nya oleh MK dengan Undang-Undang yang Dihasilkan DPR.

Tahun UU Prakarsa DPR yang di-Judicial Review	Putusan MK "Mengabulkan"	Jumlah UU Prakarsa DPR	%
2009	9	12	75,00%
2003	2	3	66,67%
2011	8	13	61,54%
2001	1	2	50,00%
2002	1	2	50,00%
2013	3	6	50,00%
2004	6	13	46,15%
2012	1	6	16,67%
2008	4	36	11,11%
2014	1	10	10,00%
2007	2	22	9,09%
2006	1	22	4,55%
2000	0	0	0,00%
2005	0	5	0,00%
2010	0	6	0,00%
Total	39	158	24,68%

Nb:

- Putusan MK "Mengabulkan", terdiri dari Putusan MK yang Mengabulkan Sebagian & Putusan yang Mengabulkan Seluruhnya.
- Data Putusan MK didapat dari website MK (<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/>)

UU prakarsa DPR yang paling banyak "dikabulkan" *Judicial Review*-nya oleh MK adalah pada tahun 2009 (9 UU), yaitu mencapai 75 % dari total UU yang dihasilkan DPR (12 UU) pada tahun tersebut. Total UU pada tahun 2000 – 2014 prakarsa DPR yang "dikabulkan" *Judicial Review*-nya oleh MK berjumlah 39 UU, sedangkan total jumlah produk UU pada tahun 2000 – 2014 yang dihasilkan DPR ada 158 UU, sehingga total persentasi UU tahun 2000 – 2014 Prakarsa DPR yang "dikabulkan" *Judicial Review*-nya ada 24,68%. Hal ini menunjukkan kurangnya kualitas UU yang dihasilkan oleh DPR, karena masih banyak UU yang bertentangan dengan UUD NKRI Tahun 1945.

C. Penutup

Berdasarkan uraian sebagaimana tersaji pada bab sebelumnya, beberapa simpulan dapat ditarik sebagai berikut: *pertama*, anggota DPR sebagai legislator utama, yang diamanatkan UUD NKRI Tahun 1945 pascaperubahan tidak berfungsi maksimal. Selama tahun 2000 sampai dengan 2014, jumlah UU yang dihasilkan DPR (158 UU; 40,72%) masih lebih kecil dibandingkan dengan UU yang dihasilkan Presiden (230 UU; 59,28%). *Kedua*, kualitas UU yang dihasilkan oleh DPR masih kurang. Hal ini terlihat dari masih banyaknya UU prakarsa DPR yang "dikabulkan" *Judicial Review*-nya oleh MK selama tahun 2000 –

2014, yaitu **39 UU (24,68%)** dari total jumlah UU prakarsa DPR pada tahun 2000-2014 (**158 UU**).

Dari simpulan di atas, maka peneliti memberikan saran sebagai berikut; *pertama*, anggota DPR (dan Pemerintah) yang sudah terpilih harus bekerja maksimal untuk kepentingan rakyat, bukan untuk kepentingan Partai Politik maupun kelompoknya. *Kedua*, DPR harus meningkatkan sosialisasi dan pemahaman Peraturan DPR RI tentang Tata Tertib kepada anggotanya, khususnya mengenai fungsi, wewenang, dan tata cara pembentukan UU. *Ketiga*, DPR harus memberikan waktu yang lebih dalam melaksanakan fungsi legislasinya, misalnya dengan cara memperpendek masa reses. *Keempat*, untuk menghasilkan UU yang berkualitas DPR harus lebih melibatkan partisipasi semua lapisan masyarakat agar UU yang dihasilkan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Selain itu, DPR juga harus lebih melibatkan pihak akademis untuk membuat Naskah Akademis terkait dengan substansi yang akan diatur dalam UU tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Attamimi, A. Hamid S. 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dan Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV*. Disertasi. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Daliyo, JB, et al. 1989. *Pengantar Ilmu Hukum: Buku Panduan Mahasiswa*. Jakarta: Diterbitkan bekerja sama dengan APTIK Penerbit PT Gramedia
- Djajaatmadja. 1987. *Etika Pembangunan Masyarakat*. Jakarta: Unika Atma Jaya
- Farida Indrati Soeprapto, Maria. 1998. *Ilmu PerUUan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius
- Halim, Ridwan. 1985. *Pengantar Ilmu Hukum dalam Tanya Jawab*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Kelsen, Hans. 1961. *General Theory of Law and State*. New York: Russel & Russel
- Kusnardi, Moh. & Ibrahim, Harmaily. 1981. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Moleong, Lexy J. 1994. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Penerbit PT Remaja Rosdakarya.
- Monteiro, Josef M. 2014. *Lembaga-Lembaga Negara Setelah Perubahan UUD NKRI Tahun 1945*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia.
- Purnadi Purbacaraka. 1986. *Penggarapan Disiplin Hukum dan Filsafat Hukum bagi Pendidikan Hukum*. Jakarta: Penerbit CV Rajawali
- Purwaka, Tommy Hendra. 2007. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya.
- Rahardjo, Satjipto. 2009. *Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*. Yogyakarta: Genta Publishing
- Soehino. 1985. *Hukum Tata Negara: Sumber-Sumber Hukum Tata Negara Indonesia*. Yogyakarta: Liberty
- Soehino. 2013. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty

Sunggono, Bambang. 2002. *Metodologi Penelitian Hukum: Suatu Pengantar*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Endnote

¹ A. Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dan Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV (Disertasi), Jakarta: Universitas Indonesia, 1990, hlm. 146-154.

² Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1981, hlm. 203 dan 204.

³ Soehino, Hukum Tata Negara: Sumber-Sumber Hukum Tata Negara Indonesia, Yogyakarta: Liberty, 1985, hlm. 46.

⁴ Ridwan Halim, Pengantar Ilmu Hukum dalam Tanya Jawab, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985, hlm. 173.

⁵ Tommy Hendra Purwaka, Metodologi Penelitian Hukum, Jakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya, 2007, hlm. 27-30.

⁶ Bambang Sunggono, Metodologi Penelitian Hukum: Suatu Pengantar, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. 2002, hlm. 76.

⁷ Lexy J Moleong, Metodologi Penelitian Kualitatif, Bandung: Penerbit PT Remaja Rosdakarya, 1994, hlm. 22.

⁸ Soehino, Ilmu Negara, Yogyakarta: Liberty, 2013, hlm. 177.

⁹ Josef Monteiro, Lembaga-Lembaga Negara Setelah Perubahan UUD NKRI Tahun 1945, Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2014, hlm. 93.

¹⁰ Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya, Yogyakarta: Kanisius, 1998, hlm. 19.

¹¹ Hans Kelsen, General Theory of Law and State, New York: Russel & Russel, 1961, hlm. 39-40.

¹² JB Daliyo et al, Pengantar Ilmu Hukum: Buku Panduan Mahasiswa, Jakarta: Diterbitkan bekerja sama dengan APTIK Penerbit PT Gramedia, 1989, hlm. 54-55.

¹³ JB Daliyo *et al*, *loc. cit*.

¹⁴ Djajaatmadja, Etika Pembangunan Masyarakat, Jakarta: Unika Atma Jaya, 1987, hlm. 1-6.

¹⁵ Purnadi Purbacaraka, Penggarapan Disiplin Hukum dan Filsafat Hukum bagi Pendidikan Hukum, Jakarta: Penerbit CV Rajawali, 1986, hlm. 12 dan 15.

¹⁶ Satjipto Rahardjo, Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009, hlm. 24.