

PROGRAM LEGISLASI NASIONAL 2009-2014: AGENDA DPR, DPD DAN PEMERINTAH YANG SELALU GAGAL

Sobirin Malian

Dosen Fakultas Hukum Universitas Proklamasi 45 Yogyakarta
totalmedia_publish@yahoo.co.id

Abstract

National Legislation Program endorsed by the Government, DPR, and DPD, actually can be said as a program that is not realistic. Therefore, it seems natural if they received criticism from many parties. Since Prolegnas 2004-2009 period, the unrealistic program very visible, for example, it is targeted that Law Plan can be passed into Law is 70 per year, but the implementation are not more than 9 units of Law. Here, the utmost problem when the target was proclaimed is that the substance (content) of a law actually have a lot of weaknesses. As a result, a new law enacted about a year alone got a lot of criticism because the content did not correspond with the aspirations of the community. In addition, there are also weak "point" because full of interest in the law. This paper seeks to discuss the weaknesses and provide best solutions on how Prolegnas will be declared forward on.

Keywords: National Legislative Programm, law of state, regulation content weak

Pengantar

Program Legislasi Nasional (Prolegnas) adalah *grand design* yang hendak dijadikan oleh DPR, DPD dan Pemerintah sebagai barometer kinerja mereka dalam fungsi legislasi sekaligus sebagai penopang negara hukum sesuai UUD 1945. Secara spesifik Prolegnas adalah implementasi fungsi lembaga legislatif sekaligus menjawab kebutuhan yuridis/legislasi masyarakat. Sayangnya Prolegnas seperti pekerjaan *trial and error* dalam sebuah eksperimen negara hukum yang mesti dikritisi lagi.

Program Legislasi Nasional (Prolegnas) secara sempit bisa diartikan sebagai penyusunan suatu daftar materi perundang-undangan dan harapan (*wish list*). Dalam arti luas, Prolegnas mencakup program pembinaan hukum, pengembangan yurisprudensi, pemberdayaan lembaga legislatif (DPR dan DPD) dan pembinaan program perjanjian (termasuk ratifikasi perjanjian internasional).

Sebenarnya penyusunan Prolegnas telah melalui berbagai kajian oleh DPR, namun Prolegnas sayangnya juga dalam beberapa sisi tidak memperhatikan aspirasi dari instansi terkait seperti DPD dan *stakeholder* lain. Akibatnya, beberapa RUU yang dalam prosesnya semestinya bermatra pada kondisi obyektif masyarakat justru meninggalkan aspirasi masyarakat itu sendiri. Seharusnya disadari bahwa Prolegnas tidak semata-mata merupakan daftar keinginan (*wish list*) penyusunan rancangan undang-undang (RUU), tapi benar-benar bersentuhan dengan spirit pembangunan hukum secara holistik. Oleh karena itu, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memandang bahwa pembangunan hukum yang hendak dibuat harus menyentuh pula kepentingan daerah di tingkat nasional dan mengakomodir seluas mungkin aspirasi rakyat.¹ Dalam kaitan itu pula menurut DPD yang diwakili Laode Ida², pengelolaan hukum di tingkat pusat harus juga melihat kebutuhan-kebutuhan dan aspirasi yang berkembang di daerah agar dikemudian hari daerah tidak merasa ditinggalkan.

Sebuah Rancangan Undang-Undang (RUU), baik yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, maupun dari Dewan Perwakilan Daerah, adalah RUU yang berkaitan dengan hampir seluruh masalah nasional terutama yang mendesak yaitu masalah otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, kebebasan pers dan informasi teknologi (IT) serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas seperti masalah HAM dan lain-lain.

Rancangan Undang-Undang dari Pemerintah

Penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi Peraturan Perundang-undangan. Menteri meminta kepada menteri lain dan Pimpinan di instansinya masing-masing sesuai dengan lingkup bidang tugas dan tanggung jawabnya. Menteri melakukan pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU yang diterima dengan menteri lain atau pimpinan Lembaga Pemerintah Non Kementerian penyusun perencanaan pembentukan RUU dan Pimpinan instansi Pemerintah terkait lainnya.³

¹ Laode Ida, *Kompas* 16 Juli 2005, juga Djayadi Hanan, *Mengevaluasi Sistem Presidensial*, Republika, 5 Januari 2011.

² Jawa Pos, 15 Juli 2005.

³ Usulan DPD untuk Program Legislasi Nasional 2006, Jakarta 2004.

Upaya seperti di atas diarahkan pada perwujudan keselarasan dengan falsafah negara, tujuan nasional berikut aspirasi yang melingkupinya, UUD 1945, Undang-Undang lain yang telah ada berikut segala peraturan pelaksanaannya dan kebijakan lainnya yang terkait dengan bidang yang diatur dalam RUU tersebut.

Jika RUU tersebut disertai dengan naskah akademik, maka naskah akademik dijadikan pembahasan dalam forum konsultasi. Dalam forum konsultasi tersebut dapat pula diundang para ahli dari lingkungan perguruan tinggi (kampus) dan organisasi di bidang sosial, politik, profesi, keagamaan atau kemasyarakatan lainnya sesuai dengan kebutuhan.

Rancangan Undang-Undang Inisiatif DPR

Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang peraturan perundang-undangan yaitu Badan Legislasi. Dalam proses tersebut, Badan Legislasi dapat meminta atau memperoleh bahan atau masukan dari DPD dan masyarakat. Hasil penyusunan Prolegnas di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat oleh Badan Legislasi dikoordinasikan dengan pemerintah melalui menteri dalam rangka sinkronisasi dan harmonisasi Prolegnas.

Rancangan Undang-Undang Usulan DPD

Pasal 22 UUD 1945 dan Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Susduk) menyatakan, bahwa DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang 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.

Pasal 17 ayat (1) UU Susduk juga menyatakan, bahwa RUU baik yang berasal dari DPR maupun DPD disusun berdasarkan Prolegnas. DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Prolegnas dan Potret Kinerja Lembaga Legislatif

Awal 2009, DPR dan pemerintah menyetujui Prolegnas yang memuat daftar 70 Rancangan Undang-Undang (RUU) yang akan diselesaikan pada periode DPR hasil Pemilu 2009. Persetujuan ini menimbulkan persoalan karena seringkali tidak dilibatkannya DPD dalam penyusunan RUU tersebut.⁴ Bersamaan dengan itu, dalam kenyataannya kinerja DPR periode 2009-2014 (tahun pertama), khusus dalam bidang legislasi sangat buruk dan mengecewakan. Indikasi ini seperti dicatat oleh Djayadi Hanan dan pernah pula diulas oleh Firdaus Arifin⁵ paling tidak disebabkan oleh empat persoalan yaitu: *pertama*, dibatalkannya sejumlah pasal dalam beberapa undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi (MK) sepanjang tahun 2006 hingga 2009 lalu. Hal ini mengindikasikan ada ketidakberesan dalam proses pembuatan UU (*law making process*) yang dilakukan DPR selama ini. Selain itu, tidak sedikit UU yang dihasilkan DPR tumpang tindih dengan UU lainnya. Sebagai contoh fungsi pengawasan hakim oleh Komisi Yudisial (KY) yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, selain bertentangan dengan UUD 1945, juga tak sejalan dengan fungsi pengawasan yang diatur dalam UU No.5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung (MA). Akibatnya dalam praktik pun kedua lembaga ini sempat bersitegang dengan klaim masing-masing yang intinya merasa lembaga merekalah yang paling berhak mengawasi para hakim di Indonesia. Hingga kini tarik ulur tentang pengawasan hakim itu masih terus terjadi dan KY telah pula memasukkan usulan RUU baru untuk memperbarui UU No.22 Tahun 2004 itu. Juga UU tentang ITE dan UU tentang Pornografi yang belum dua tahun disahkan telah mengalami pengajuan *judicial review* ke MK.⁶

Kesemuanya ini adalah bukti nyata ketidakcermatan DPR dalam meramu produk UU ke dalam sebuah sistem yang komprehensif dan merupakan cermin dari buruknya kualitas UU yang dihasilkan oleh DPR di samping sangat jelas terlihat DPR terkesan hanya bersikap *wish list*. Selain buruk dari segi kualitas, jika ditinjau dari segi kuantitas, UU yang dihasilkan DPR periode 2009-2014, masih jauh di bawah target pencapaian. Tahun 2006 lalu, dari 78 RUU yang menjadi target untuk diselesaikan, DPR hanya mampu menyelesaikan sebanyak 37 UU. Untuk DPR periode 2009-2014 tahun pertama, ditargetkan 70 RUU diselesaikan, namun hanya 8 RUU yang dapat diselesaikan, artinya hanya 10 %. Bahkan bukan hanya itu, DPR ternyata juga kurang jeli menetapkan UU apa yang harus diprioritaskan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Akibat tidak adanya prioritas ini, ada RUU yang

⁴ Ini berdasarkan pengalaman Prolegnas periode 2004-2009.

⁵ *Republika*, 5 Januari 2010 dan *Majalah Konstitusi* April-Mei 2007).

⁶ PBH dalam hal ini telah beberapa kali melakukan sosialisasi ke sejumlah kampus untuk mengkritisi beberapa undang-undang ini agar dapat segera diperbaiki.

menggantung tanpa kejelasan hingga tujuh tahun yaitu RUU tentang Kesehatan untuk mengganti UU No.23/1992 yang sudah sangat *out of date*⁷ dan RUU Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Menurut Rita Serena Kalibonso mewakili JKP3 (Jaringan Kerja Prolegnas Pro Perempuan) menggantungnya RUU tersebut akibat DPR tidak memiliki skala prioritas mana yang harus didahulukan. Akhirnya RUU yang diselesaikan bak pilih-pilih tebu.

Realitas buruknya kinerja DPR dalam bidang legislasi memberikan pelajaran sangat berharga kepada kita. Ternyata, dengan menguatnya peran dan fungsi legislasi DPR, tidak serta merta mampu mengubah kualitas kinerja DPR menjadi lembaga pembuat (legislator) UU yang lebih baik. Seperti kita ketahui, paska amandemen UUD 1945 terjadi perubahan ekstrem terhadap fungsi legislasi DPR. Jika sebelum amandemen UUD 1945, DPR berdasarkan rumusan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) hanya mempunyai fungsi legislasi semu dalam proses pembentukan UU. Namun, paska amandemen pertama UUD 1945, rumusan yang terdapat dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) mengalami perubahan yang sangat signifikan sehingga berimplikasi pada menempatkan DPR sebagai lembaga utama pemegang kekuasaan pembuatan UU (*primaire wetgever*) bahkan terkesan *legislative heavy*.⁸ Selain kedua pasal tersebut, dominasi DPR dalam proses legislasi diperkuat dengan Pasal 20 ayat (5) UUD 1945.

Tiga Faktor Buruk Kinerja DPR dan Isu Transaksi Dibalik RUU

Bila dicermati, setidaknya terdapat tiga faktor yang menjadi penyebab buruknya kinerja DPR di bidang legislasi. Ketiga faktor tersebut yaitu, *Pertama*, lemahnya kesadaran konstitusionalisme dari DPR. Sehingga dalam proses pembuatan UU DPR kurang memperhatikan kaidah-kaidah hukum yang terdapat dalam batang tubuh UUD 1945. Semestinya, sebagai lembaga tinggi negara dalam menyusun suatu UU, DPR wajib memperhatikan norma-norma hukum yang terkandung dalam UUD 1945. Hal ini dikarenakan UUD 1945 sebagai hukum dasar memegang peranan yang sangat penting dan strategis. Dan juga sebagai hukum dasar negara, maka secara hierarki semua peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh semua lembaga negara haruslah bersumber filosofi dari dan tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945 (mengacu pula kepada UU No.10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

Sebelum menetapkan Undang-Undang semestinya draf yang diajukan DPR, Pemerintah maupun DPD haruslah berbentuk Naskah Akademik agar dapat diuji oleh

⁷ Kompas, 14 April 2008.

⁸ Moh. Mahfud MD, 2001, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta:LP 3 ES, hlm.3

publik. Di sini partisipasi masyarakat (*public participation*) harus dioptimalkan. Dengan adanya Naskah Akademik akan terlihat dan teruji, apakah didalam RUU tersebut terdapat kaidah dan norma yang sejalan dengan UUD 1945 atau tidak.⁹ Lalu benarkah RUU itu tidak tumpang tindih dengan undang-undang yang lebih dahulu lahir. Atau apakah undang-undang ini memang dibutuhkan masyarakat (untukantisipasi), atau jangan-jangan undang-undang ini secara substansi tidak diperlukan karena bisa saja sudah diatur dalam KUHP, misalnya. Dengan adanya Naskah Akademik kesemua pertanyaan kritis itu akan terjawab maksimal.

Pelibatan para pakar (lintas disiplin) dari kampus juga perlu dalam pembahasan, pendalaman karena mereka adalah ahlinya. Dari para pakar kampus inilah substansi yang terkadang luput diatur justru mendapat porsi perhatian. Dengan demikian para pakar ini tentu akan memberikan masukan dan kontribusinya dalam draf rancangan undang-undang tersebut berdasarkan konteks sosiologis, politis, budaya, psikologis dan filosofis.

Kita bisa ambil contoh yang mutakhir tentang RUU Informasi dan Transaksi Elektronik atau ITE yang telah disetujui DPR 25 Maret 2008) menjadi UU selain bertujuan memerangi pornografi, perjudian, pemerasan, dan pengancaman, ternyata juga dimaksudkan untuk membelenggu kebebasan pers. Disahkannya UU tersebut cukup aneh, karena Menkoinfo tidak pernah mengajak Dewan Pers dan organisasi lainnya berpartisipasi dalam pembahasan. Bahkan dengan bangga Menkoinfo, Mohammad Nuh kala itu menjelaskan,¹⁰ UU ITE dimaksudkan untuk memerangi informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik yang bermuatan pelanggaran kesufilaan. Namun, ketika kasus Prita Mulyasari vs Rumah Sakit Omni Internasional terjadi dan penyebaran video porno Ariel vokalis Band Peterpan dengan sejumlah artis menyebar, ternyata UU itu terlihat sangat lemah untuk dapat menjerat Prita dan Ariel dengan pasal-pasal yang ada. UU ITE ini dianggap tidak jelas dan tidak sesuai dengan sistem perumusan tindak pidana dalam sistem hukum pidana materil, serta menimbulkan kerancuan dalam penegakan hukum terkait dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur masalah yang sama.¹¹ Akibatnya, para penyidik (kepolisian) dan kejaksaan pun akhirnya sempat kebingungan harus dengan dasar hukum apa untuk menjerat Prita dan juga Ariel. Akhirnya undang-undang ini seperti sia-sia karena tidak begitu dibutuhkan masyarakat. Aktivis pro

⁹ Mahendra Putra Kurnia, dkk, *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif*, Kreasi Total Media, 2007, hlm 59-64

¹⁰ Kompas, 26 Maret 2008.

¹¹ Pasal 27 UU ITE dan baca juga makalah Dr. Mudakkir, *Pemikiran tentang Perumusan Tindak Pidana dan Ancaman Sanksi Pidana di Bidang ITE Dalam Rangka Revisi UU No.11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik*, makalah, 6 Oktober 2010.

demokrasi dan pers selama ini berjuang agar Indonesia tidak mengkriminalkan pers karena pekerjaan jurnalistik (*criminal defamation*), melainkan hanya diproses dalam perkara perdata. Karena di dalam undang-undang ini termasuk memasukkan poin krusial yang terkesan memasung kebebasan pers dan sah-sah saja mengkriminalkan orang (padahal itu menjadi tugasnya) lalu UU ini mengundang penolakan dari insan pers. Pers menganggap UU ITE justru membelenggu mereka.

Ironisnya, jika selama ini perusahaan pers yang penerbitannya memuat karya jurnalistik yang mengandung pencemaran nama baik dapat diancam dengan denda proporsional menjadi kembali seolah terancam. Perjuangan masyarakat pers dan penyiaran pada tahun-tahun pertama reformasi berhasil mengupayakan UU Pers (No.40/1999) yang tidak lagi menganut politik hukum kriminalisasi pers¹²seolah menjadi mubazir, akibat tidak optimalnya partisipasi publik.

Dapat ditambahkan di sini perjalanan perjuangan kebebasan pers di Indonesia sudah sangat panjang. **Pertama**, Menteri Hukum dan HAM telah mempersiapkan RUU KUHP, yang lebih kejam dari KUHP buatan pemerintahan kolonial Belanda (1917). KUHP berisi 37 pasal yang telah mengirim orang-orang pergerakan dan orang-orang pers ke penjara Digul—selama 63 tahun ini masih digunakan memenjarakan wartawan hingga kini.

Kedua, UU Penyiaran (No.32/2002) dalam beberapa pasal mengakomodasi politik hukum yang lebih kejam. Isi siaran televisi—termasuk karya jurnalistik—bermuatan fitnah, hasutan, menyesatkan, dan bohong diancam dengan pidana penjara bukan hanya sampai dengan lima tahun, tapi juga denda Rp 10 miliar.

Ketiga, RUU Keterbukaan Informasi Publik (KIP) yang disahkan bulan Agustus 2008 juga UU paradoksal. Judulnya keterbukaan, tetapi isinya ancaman penjara. RUU itu mengatur informasi rahasia dan informasi publik. Informasi publik mestinya terbuka untuk publik, tetapi masih dengan ancaman: "bagi yang menyalahgunakan informasi publik diancam pidana penjara paling lama dua tahun". Pasal-pasal itu dimaksudkan menghambat efektivitas jurnalisme investigasi untuk menggunakan informasi publik dalam mengungkap kebobrokan birokrasi dan BUMN.

Kelemahan lain, sebagai faktor *keempat* tidak adanya cetak biru (*blue print*) yang jelas dan semrawutnya program legislasi nasional (Prolegnas) yang disebabkan oleh ketidakjelasan politik hukum nasional yang ada saat ini. Seperti jamak kita saksikan kepentingan politik (*political interest*) yang diusung berbagai pihak (elit politik parpol) selalu mendominasi setiap proses pembuatan UU. Akibatnya, banyak

¹² Leo Batubara: 2008.

UU yang dihasilkan oleh DPR saling berbenturan dan *overlapping*. Contohnya, benturan yang terjadi antara UU di bidang kekuasaan kehakiman, seperti UU Mahkamah Agung, UU Kekuasaan Kehakiman, dan UU Komisi Yudisial.

Kita bisa juga ambil contoh, UU KIP lagi, kelemahan UU KIP ini diantaranya adalah adanya kriminalisasi terhadap publik sebagai pengguna informasi. Pasal 51 UU KIP menyatakan, "setiap orang yang dengan sengaja menggunakan informasi publik secara melawan hukum dipidana dengan pidana penjara paling lama satu tahun dan/atau pidana denda paling banyak 5 juta rupiah." Merujuk pada praktik di negara lain, UU KIP seharusnya hanya meregulasi akses informasi publik. Kriminalisasi hanya lazim untuk tindakan-tindakan menutup atau merusak akses informasi publik dan tindakan membuka informasi yang dikecualikan secara ilegal.¹³

Tanpa norma yang jelas, pasal itu juga seperti cek kosong yang dapat digunakan pemegang otoritas untuk mendakwakan penggunaan informasi publik secara ilegal. Wajar bila pasal ini memantik reaksi penolakan dari masyarakat dan media. Namun, bisa dipahami pula jika DPR tidak berhasil menghapus pasal ini. Pemerintah menuntut, jika pasal 51 di atas dihapuskan, harus dihapuskan pula pasal-pasal sanksi pidana bagi badan/pejabat publik yang melakukan pelanggaran akses informasi. Sebuah tuntutan yang tak masuk akal dan hanya akan membuat UU KIP tidak mempunyai kekuatan hukum.

Faktor Kelima, dalam melaksanakan proses pembuatan UU, DPR umumnya tidak memiliki visi ke depan dan cenderung lebih mengutamakan kepentingan politik jangka pendek daripada keselamatan bangsa serta tidak didahului dengan melakukan penelitian dan pengkajian akademis terhadap suatu RUU secara mendalam. Akibatnya, banyak produk legislasi yang dihasilkan memiliki banyak lubang dan celah hukum yang berpotensi menciptakan konflik kewenangan. Contohnya UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Berdasarkan hasil riset yang penulis lakukan bersama *The Aceh Institute*, setidaknya ada tiga embrio konflik yang terdapat dalam UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Ketiga embrio konflik tersebut yaitu (1) masalah pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh; (2) menyangkut masalah pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) dan; (3) masalah pengelolaan sumber daya alam di Aceh. Contoh lainnya UU No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang belum genap tiga tahun telah *out of date* dan segera menuntut revisi karena isinya tidak antisipatif ke depan serta tidak akomodatif terhadap kebutuhan dunia industri dan perburuhan. Pada UU No.13 Tahun 2003 ini

¹³ Agus Sudibyo: 2008.

sangat jelas keberpihakan hukum hanya kepada pemilik modal (pengusaha) terutama menyangkut aturan pegawai kontrak yang terkesan "habis manis sepah dibuang."

Hal yang juga mengganggu dan menghambat Prolegnas adalah merebaknya isu tentang adanya "transaksi bisnis" dalam pembahasan RUU. Sebagai contoh tiga RUU yang diduga kuat berlumur transaksi adalah RUU Akuntan Publik, RUU Otoritas Jasa Keuangan (OJK), dan RUU Pencucian Uang. Ketiga RUU ini disinyalir menjadi ajang pertarungan kepentingan tingkat tinggi. Oleh karena itu tidak mengherankan bila RUU ini nyata-nyata terhambat, misalnya terjadi strategi ulur waktu (*washing time*), lalu terjadi juga strategi bumi hangus, yaitu ada upaya berbagai pihak untuk tidak memasukkann RUU ini ke dalam Proglegnas. Yang ketiga, menitip atau menghilangkan pasal maupun ayat dari RUU. Kasus hilangnya Pasal 113 ayat 2 dalam UU tentang Tembakau (kini menjadi UU No.36 tentang Kesehatan) membuktikan hal ini.¹⁴ Aktivis dan Dokter Hakim Sorimuda Pohan menilai, penghilangan pasal di luar persidangan itu sangat menghina etika dan moral. Dikatakannya, "kasus itu adalah kejahatan *extra judiciary crime*."¹⁵

Ikhtiar Strategi dan Solusi

Berpijak pada berbagai persoalan tersebut di atas, kini tak ada alternatif lain, buruknya kinerja DPR di bidang legislasi mesti secepatnya diperbaiki, dan langkah beserta strategi yang dapat dilakukan saat ini sebagai upaya membenahi fungsi legislasi DPR yaitu, *pertama*, mengkaji ulang (*review*) Prolegnas 2009-2014 yang telah disepakati oleh DPR, DPD dan Pemerintah pada awal Februari tahun 2010 lalu. Hal ini perlu untuk dilakukan karena Prolegnas 2009-2014 tidak berorientasi pada menghasilkan UU yang berkualitas melainkan berorientasi pada kuantitas dari UU yang harus dihasilkan. Setidaknya hal ini tercermin dalam target Prolegnas sebanyak 284 UU. Artinya, setiap tahunnya DPR mesti menyelesaikan lebih dari 56 UU, atau lebih dari empat UU per bulannya. Tentu pekerjaan ini yang sangat berat, tidak realistis; jelas mustahil DPR akan menghasilkan suatu UU yang berkualitas dengan agenda yang demikian padat, apalagi dihubungkan dengan fungsi DPR yang lain sebagai pengontrol eksekutif dan membuat/mengesahkan anggaran (*budgeter*).

¹⁴ *Kompas*, 23 Desember 2010, dalam Transaksi di Balik Pembahasan RUU oleh Sebastian Salang. Jurgen Meyer, mengatakan, di berbagai Negara ada trend suatu kejahatan yang terorganisir melakukan perbuatan melawan hukum berencana, baik dalam perbuatan satuan maupun perbuatan keseluruhan, dilakukan dalam upaya mendapatkan keuntungan atau kekuasaan dengan berlindung kepada suatu produk legislasi...makalah Marwan Effendy, 28 Agustus 2006. Menjerat Fungsi Legislasi daerah dengan Delik Korupsi dan Sejauhmana Implikasi Putusan Yudicial Review Mahkamah Konstitusi No.003/PUU-IV/2006.

¹⁵ *Republika*, 12 Januari 2011.

Hal ini menimbulkan gagasan kritis, apakah perlu semua persoalan yang ada di masyarakat, demi ketertiban bersama, kita buru-buru membuat rancangan undang-undang? Padahal terkadang hal ini tak perlu diundangkan karena sudah termaktub dalam berbagai peraturan yang sudah ada. Tak jarang baik KUHP atau KUHPerduta telah mencatumkan pasalnya dengan jelas, lalu DPR masih juga merancangnyanya dalam RUU. Bukankah ini hanya pemborosan anggaran saja? Dari data yang ada dana yang dihabiskan untuk memproduksi undang-undang tahun 2006 sebesar Rp 640 juta, sementara tahun 2007 menghabiskan dana sebesar Rp 1,2 milyar (*Website Parlemen.net*).

Kedua, sebelum membuat RUU perlu dilakukan penyusunan naskah akademik. Dalam pandangan Jazim Hamidi¹⁶ penyusunan naskah akademik (*the concept paper*) merupakan salah satu tahapan penting yang harus dilalui dalam proses pembentukan undang-undang (*law making process*). Dikatakan penting, naskah akademik diperlukan untuk menjelaskan secara lebih terbuka kepada seluruh *stakeholders* tentang signifikansi kehadiran sebuah rancangan undang-undang.

Naskah akademik di sini diharapkan selain bisa efektif dari segi sosialisasi ke masyarakat luas juga akan mendapat banyak masukan dari para pakar yang konsen pada bidangnya masing-masing. Dus, ada semacam pertanggungjawaban ilmiah untuk melahirkan sebuah produk UU dan memang dikehendaki masyarakat luas. Bahkan hakim konstitusi HAS Nababan berpendapat¹⁷ sangat ideal bila sebelum suatu RUU yang telah disetujui bersama oleh Presiden (Pemerintah) dan DPR disahkan oleh Presiden diuji dahulu aspek-aspek konstitusionalnya oleh Mahkamah Konstitusi (MK) agar nilai-nilai yang terkandung dalam pasal-pasal RUU tersebut tidak bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam pasal-pasal UUD 1945. Hal yang juga tak kalah pentingnya adalah memperhatikan kestabilan sebuah undang-undang. Seperti dikatakan mantan ketua Mahkamah Agung, Bagir Manan (*Kompas*, 10 April 2008) seringkali pembuat undang-undang mengubah undang-undang tanpa memperhatikan situasi yang ada. Bahkan terkait dengan sengketa Pilkada (kasus Maluku Utara dan Sulawesi Selatan), semula pembuat undang-undang memberikan kewenangan Mahkamah Agung untuk menyelesaikannya, lalu secara tiba-tiba mengalihkan kewenangan itu kepada Mahkamah Konstitusi. Hal ini menurut Ketua MA sangat membingungkan karena tidak disertai alasan yang jelas. Akhirnya muncul tarik ulur kewenangan yang melemahkan kepastian hukum dan menyalahi asas hukum itu sendiri. Ditambahkan seharusnya kalau mau mengalihkan kewenangan dibuat dulu aturan peralihan yang isinya mengatur pengalihan

¹⁶ Jazim Hamidi, *Pedoman Naskah Akademik Partisipatif*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007.

¹⁷ *Kompas*, 19 Desember 2006.

kewenangan tadi sehingga ada masa transisi sekaligus saling menjaga kehormatan, kewibawaan dan martabat antar lembaga terkait.

Ketiga, memaksimalkan partisipasi masyarakat (*public participation*) dalam setiap proses pembentukan UU. Bukankah dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditentukan tentang adanya kewajiban untuk melibatkan partisipasi masyarakat dalam setiap proses pembuatan UU. Dan juga dalam Peraturan Tata Tertib (Tatib) DPR Pasal 139-141 menentukan bahwa masyarakat dapat memberikan masukan baik lisan maupun tertulis kepada DPR dalam rangka penyiapan dan pembahasan suatu RUU.

Karena apatisnya masyarakat dengan undang-undang yang ada, tentu semakin ditekankan sosialisasi UU tidak hanya di masyarakat kampus, tapi meliputi semua masyarakat bahkan sampai ke tingkat desa dan kelurahan. Semuanya sesungguhnya sudah ada ketentuannya. Namun praktiknya hal itu yang terkadang selama ini, jauh panggang dari api.

Keempat, perlunya DPR melibatkan pakar hukum (*legal expert*) sebagai tim pengkaji (*constitutional panel review*) dalam setiap pembahasan RUU. Diharapkan dengan adanya *constitutional panel review* dapat membuat legitimasi produk UU yang dihasilkan oleh DPR menjadi semakin kuat dan dapat mengurangi ketidakcocokan suatu UU dengan UUD 1945. Untuk itu kiranya DPR dapat menggandeng pihak-pihak yang kompeten (*expert*) sesuai dengan spesifikasi UU yang akan dibuat.

Terakhir, kita tak bisa lagi berharap banyak pada kinerja Prolegnas DPR mengingat waktu efektif mereka menjabat tinggal 20 bulan lagi (hingga Pemilu Oktober 2009). Ini berarti dapat disimpulkan kinerja legislasi mereka telah gagal. Dengan waktu yang demikian singkat rasanya mustahil kinerja itu dapat diperbaiki secara optimal. Kalau pun mereka memproduksi undang-undang dikhawatirkan itu hanya sekedar mengejar proyek UUD (ujung-ujungnya duit) seperti lagu band Slank yang sempat akan dimejahijaukan Badan Kehormatan DPR tapi batal. Oleh karena itu, ke depan kita harus lebih mengkritisi lagi setiap program mereka seperti Prolegnas ini karena didalamnya sangat sarat dengan kepentingan yang di antaranya memboroskan anggaran demikian besar namun kualitasnya sangat minim.

DAFTAR PUSTAKA

- Sakti Nasution, at.al. 2008. *Legislasi di Bidang Iptek*. Jakarta: BPPT.
- Fajar Laksono dan Subardjo. 2005. *Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden*. Yogyakarta:Ull Press.
- Moh. Mahfud MD. 2001. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP 3 ES.
- Moh. Mahfud MD. 1999. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Gama Media: Yogyakarta.
- Jazim Hamidi, dkk. 2007. *Pedoman Naskah Akademik Partisipatif*. Yogyakarta: Kreasi Total Media.
- Murjani. 2005. *Perkembangan Legislasi Hukum Islam dalam Pembentukan Sistem Hukum Nasional*. Yogyakarta:Tesis S-2 Ilmu Hukum UII.
- Ni'matul Huda. 2004. *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*. Yogyakarta:Ull Press.
- Marwan Effendy, 28 Agustus 2006. *Menjerat Fungsi Legislasi daerah dengan Delik Korupsi dan Sejauhmana Implikasi Putusan Yudiciei Review Mahkamah Konstitusi No.003/PUU-IV/2006*.
- Jawa Pos,15 Juli 2005
- Kompas, 10 April 2008
- Media Indonesia (Editorial), 10 April 2008
- Majalah Konstitusi Edisi April-Mei 2007
- H.A.S. Nababan dalam *Jurnal Konstitusi* edisi Mei 2006
- Kompas, 24 Januari 2008
- Agus Sudibyo, *Transparansi Setengah Hati*, Kompas, 7/4/2008
- Leo Batubara, *UU ITE dan Kebebasan Pers*, Kompas, 7/4/2008
- Usulan DPD untuk Program Legislasi Nasional 2006, Jakarta: 2004
- Usulan DPD untuk Program Legislasi Nasional 2006, Jakarta: 2005
- Undang Undang Dasar 1945 beserta Perubahannya
- RUU tentang Pengesahan Konvensi Internasional Melawan kejahatan Transnasional Terorganisasi (United Nations Convention Againsts Transnational Organized crime)
- UU Keterbukaan Informasi Publik

UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

UU No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran

UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial

UU No.5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung

UU No.11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik

Kompas

Republika

Bernas

Website Parlemen.net (<http://www.parlemen.net/site/idetails.php?docid=kiat>).

Website Parlemen.net

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 61 tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat RI

UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

UU No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran

UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial

UU No.5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung

UU No.11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik

Kompas

Republika

Bernas

Website Parlemen.net (<http://www.parlemen.net/site/idetails.php?docid=kiat>).

Website Parlemen.net

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 61 tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat RI

