

SYURA: JOURNAL OF LAW

<https://ejournal.staiduba.ac.id/index.php/syura>

E-ISSN: _____ - _____

Legislation Committee as Law Center in the National Law Development

Achmad Baidowi

Sekolah Tinggi Agama Islam Darul Ulum Banyuanyar Pamekasan, Indonesia
nasiri.abadi20@gmail.com

Abstract

Keywords: *The shift in the DPR legislative function after the amendment of the Legislation Committee, Law Center, Indonesian Parliament* UUDNRI 1945, which was previously owned by the President then become the DPR function brought major changes. This change, plays an important role in the process of checks and balances and in enhancing the development of national law quality. However, this change is still not optimal. As can be seen from the fact that the legislative products produced by the DPR are not yet maximal, both quantitatively and qualitatively. Optimizing Baleg's position as a Law Center with the support of reliable supporting staff is one way to improve legislative performance. So far Baleg's role in carrying out its duties has not been optimal due to various interests which have hindered the drafting of the National Legislation Program and the deliberation of the Bill and the absence of a road map in monitoring and reviewing laws. Baleg's position as a Law Center must be strengthened to minimize the obstacles that arise so that the Prolegnas that have been set can be realized. Baleg needs to make arrangement so that the implementation of its duties can be optimal and ultimately able to improve the performance of the DPR in carrying out its powers as legislators. A road map in post legislative scrutiny needs to be made so it is clear that the implementation can be carried out in a directed and measurable manner.

Abstrak

Kata Kunci: Pergeseran fungsi legislasi DPR pasca amandemen UUDNRI 1945, Badan Legislasi, Pusat Legislasi Nasional, DPRRI yang sebelumnya dimiliki oleh Presiden menjadi dipegang oleh DPR membawa perubahan besar. Perubahan ini berperan penting bagi proses *check and balances* serta peningkatan pembangunan hukum nasional yang berkualitas. Namun, perubahan ini masih belum optimal terlihat dari belum maksimalnya produk legislasi

yang dihasilkan oleh DPR baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Optimalisasi posisi Baleg sebagai *Law Center* ditambah dengan dukungan staf pendukung yang handal merupakan salah satu cara untuk meningkatkan kinerja legislasi. Sejauh ini peran Baleg dalam menjalankan tugasnya masih belum optimal karena berbagai kepentingan yang menyebabkan terhambatnya penyusunan Prolegnas dan pembahasan RUU serta belum adanya peta jalan (*road map*) dalam pemantauan dan peninjauan undang-undang. Posisi Baleg sebagai *Law Center* harus diperkuat untuk meminimalisir kendala yang timbul sehingga Prolegnas yang sudah ditetapkan dapat terealisasi. Baleg perlu melakukan penataan agar pelaksanaan tugasnya dapat optimal dan pada akhirnya mampu meningkatkan kinerja DPR dalam menjalankan kekuasaannya selaku pembentuk undang-undang. Peta jalan (*road map*) dalam pemantauan dan peninjauan undang-undang perlu dibuat agar jelas pelaksanaannya dapat dilakukan dengan terarah dan terukur.

Received: 18-01-2023, Revised: 25-02-2023, Accepted: 28-02-2023

Doi:

© Syura: Journal of Law
Sekolah Tinggi Agama Islam Darul Ulum
Banyuwangi Pamekasan, Indonesia



This is an open access article under
licensed [Creative Commons Attribution
NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

Pendahuluan

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berperan penting dalam suatu negara demokrasi. DPR merupakan manifestasi prinsip kedaulatan rakyat, rakyat melalui wakilnya di DPR membuat hukum dan kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif serta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan hukum dan kebijakan tersebut. Agar DPR dapat menjalankan fungsi dan perannya dengan baik maka DPR memiliki tugas dan wewenang mulai dari membuat peraturan perundang-undangan, pengawasan, sampai pada penganggaran, serta menjalin

hubungan dengan cabang kekuasaan lain agar tercipta tugas dan wewenang yang seimbang dengan kekuasaan lain.

Berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Selain untuk membentuk undang-undang, keberadaan DPR juga diharapkan dapat menjamin eksistensi hak setiap warga terlindungi melalui peraturan yang dibuat oleh DPR RI. Dimana jaminan terhadap eksistensi hak asasi tersebut harus didukung dengan

ruang ekspresi secara adil dalam sudut pandang konstitusi.¹

Pembentukan undang-undang didasarkan atas Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 mulai dari penyusunan program legislasi nasional, penyusunan dan pembahasan rancangan undang-undang, pembahasan rancangan undang-undang Bersama Presiden sampai penetapan undang-undang bersama Presiden

Perubahan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI 1945) membuat perubahan yang cukup signifikan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya terkait kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden kepada DPR. Perubahan ini berimplikasi terhadap peningkatan peran dan tanggung jawab DPR dalam membuat undang-undang baik secara kuantitatif maupun kualitatif.

Sesuai dengan pengaturan dalam Pasal 83 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Secara Kelembagaan DPR terdiri atas beberapa alat kelengkapan yakni: pimpinan; Badan Musyawarah; komisi; Badan Legislasi; Badan Anggaran; Badan Akuntabilitas Keuangan Negara; Badan Kerja Sama Antar-Parlemen; Mahkamah Kehormatan Dewan; Badan Urusan

Rumah Tangga; panitia khusus; dan alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.

Masing-masing alat kelengkapan tersebut, mempunyai hak yang diatur secara rinci dalam peraturan perundang-undangan. DPR merupakan organisasi multi jabatan, ada jabatan perseorangan dan jabatan kelembagaan. Secara perseorangan, saat ini DPR terdiri dari 575 (lima ratus tujuh puluh lima) orang anggota.

Adanya perubahan pemegang kekuasaan membentuk undang-undang tersebut, secara normatif menghendaki agar DPR mempunyai struktur kelembagaan yang bersifat tetap guna menjalankan kekuasaannya tersebut. Oleh karena itu, setelah dilakukan Perubahan Pertama UUDNRI 1945, pada tahun 1999 DPR membentuk satu alat kelengkapan bersifat tetap yang dinamakan Badan Legislasi (Baleg). Dimana produk-produk dari Baleg diharapkan dapat melahirkan undang-undang yang menjadi tolok ukur dari implementasi norma-norma kehidupan politik masyarakat yang *equal* dan demokratis,² Sehingga ekspresi dari rakyat oleh rakyat untuk rakyat benar-benar dapat terimplementasikan secara konstitusional dalam peraturan perundang-undangan.³

Sebagaimana dijelaskan oleh Max Weber bahwa kekuasaan adalah sebuah kesempatan yang dimiliki

¹ Satya Arinanto, *Politik Hukum 2*, (Jakarta: Program Pasca sarjana Fakultas Hukum UI, 2010), hlm. 168.

² Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-*

undangan, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm. 13.

³ Jamaludin Ghafur, *Presidential Threshold*, (Malang: Setara Pres, 2019), hlm. 10.

oleh seseorang atau kelompok dengan tujuan untuk memenuhi keinginan atau kehendaknya dalam hubungan sosial walaupun harus menentang atau menghadapi kehendak orang lain. Berdasarkan pengertian ini, kekuasaan dapat diartikan sebagai sesuatu yang menyeramkan karena harus memaksa orang lain untuk mewujudkan keinginannya.

Menurut Foucault, kekuasaan tidak selalu dijalankan dari atas dengan cara represif dan negatif. Kekuasaan merupakan sekelompok pola hubungan yang terbuka. Kekuasaan berbeda dengan institusi, struktur, atau kekuatan tertentu yang dimiliki orang atau kelompok tertentu.

Juga Menurut John Locke setiap kekuasaan memiliki tugasnya masing-masing, seperti kekuasaan legislatif yang memiliki tugas untuk membuat peraturan dan Undang-Undang. Kekuasaan eksekutif yang bertugas untuk menjalankan Undang-Undang yang telah dibuat oleh kekuasaan legislatif dan memiliki kewenangan untuk mengadili. Kekuasaan federatif memiliki tugas untuk menjaga keamanan negara dan menjaga hubungan negara dengan negara lainnya.

Susunan keanggotaan Baleg ditetapkan pada permulaan masa keanggotaan DPR, untuk satu periode masa keanggotaan dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR berdasarkan pertimbangan

jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Baleg dalam pembentukan undang-undang, mempunyai tugas perencanaan, penyusunan, pembahasan, hingga pemantauan dan peninjauan undang-undang.

Di dalam pembangunan hukum nasional, pembangunan substansi hukum (*legal substance*) memegang peranan penting. Tugas Baleg dalam perencanaan, penyusunan, pembahasan, serta pemantauan dan peninjauan undang-undang memastikan bahwa politik hukum nasional sesuai dengan tujuan dan kepentingan nasional sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Dengan tugas yang demikian luas, Baleg mempunyai tanggung jawab yang besar dalam pembentukan undang-undang. Tanggung jawab yang demikian luas dalam pembentukan undang-undang bermuara pada Baleg yang disebut sebagai pusat legislasi nasional (*law center*). Namun, muncul persoalan dengan adanya keterbatasan waktu, sumber daya, dan sistem pendukung yang tersedia saat ini sehingga Baleg belum dapat secara optimal menjalankan tugasnya tersebut.

Metode

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian normatif. Analisis Penulis menggunakan pendekatan konseptual⁴ yang dilakukan dengan menelaah doktrin dan pandangan yang berkembang dalam ilmu

⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Edisi Revisi). (Jakarta : Kencana Prenada Media Group), 2014, hlm136.

hukum yang diharapkan dapat memberikan gagasan sebagai solusi atas suatu permasalahan. Penyusunan dilakukan dengan metode yuridis kualitatif. Kesimpulan diambil dengan menggunakan metode deduktif.

Dalam memecahkan isu terkait hukum diperlukan sumber penelitian berupa bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan dan risalah pembuatan undang-undang. Bahan hukum sekunder terdiri atas publikasi yang bukan merupakan dokumen resmi, meliputi buku teks, kamus hukum, dan jurnal hukum.⁵

Adapun pendekatan dalam penelitian menggunakan *statute approach*, yaitu pendekatan melalui peraturan perundang-undangan. mulai dari mengkaji Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dan Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 Tata Tertib DPR.

Pembahasan

Keberadaan DPR merupakan amanat UUDNRI 1945 dan merupakan mitra eksekutif dalam mewujudkan mekanisme *check and balance*. Baleg DPR sebagai salah satu Alat Kelengkapan DPR yang bersifat tetap terdiri dari unsur pimpinan dan anggota. Pimpinan Baleg terdiri atas 1 (satu) orang Ketua dan 4 (empat) orang Wakil Ketua. Jumlah anggota Baleg paling banyak adalah 2 (dua) kali jumlah anggota Komisi sesuai

dengan Pasal 64 ayat (2) Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, oleh karena itu anggota Badan Legislasi DPR RI Periode 2019-2024 berjumlah 80 (delapan puluh) orang yang mewakili Fraksi-Fraksi.

Tugas Baleg pernah direduksi dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD terkait kewenangan Baleg untuk mengajukan RUU inisiatif berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan. Namun seiring berjalannya waktu, reduksi kewenangan tersebut berimbas pada kinerja legislasi DPR. Capaian Prolegnas Prioritas Tahun 2015 dari 37 (tiga puluh tujuh) RUU hanya terselesaikan 4 (empat) RUU.

Apabila dibandingkan dengan capaian Prolegnas Prioritas Tahun 2010 yang berjumlah 8 (delapan) RUU, jumlah itu sangat timpang. Setelah dilakukan evaluasi, tampak bahwa salah satu permasalahannya adalah pereduksian kewenangan Baleg. Posisi Baleg sebagai *law center* DPR juga menjadi berkurang. Padahal Baleg sebagai *law center* justru seharusnya menjadi Alat Kelengkapan Dewan yang paling siap dalam melakukan proses pembentukan undang-undang, mengingat kewenangannya dari mulai perencanaan prolegnas, mengajukan RUU inisiatif, penyusunan, harmonisasi, pembahasan, hingga pemantauan dan peninjauan undang-undang.

Oleh karena itu perlu optimalisasi peran Baleg sehingga fungsi Legislasi DPR juga bisa lebih optimal. Hal ini bisa dicapai justru

⁵ *Ibid*, Peter Mahmud Marzuki, hlm181.

dengan memaksimalkan dan memperkuat peran dan fungsi Baleg yang ada, sehingga secara kuantitatif, target capaian legislasi lebih bisa tercapai.

Berdasarkan hal tersebut maka dilakukan perubahan Pasal 105 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD disebutkan bahwa Badan Legislasi bertugas:

a. menyusun rancangan Prolegnas yang memuat daftar urutan RUU beserta alasannya untuk 5 (lima) tahun dan prioritas tahunan di lingkungan DPR;

b. mengoordinasikan penyusunan Prolegnas yang memuat daftar urutan RUU beserta alasannya untuk 5 (lima) tahun dan prioritas tahunan antara DPR, Pemerintah, dan DPD;

c. mengoordinasikan penyusunan naskah akademik dan RUU yang diajukan oleh anggota DPR, komisi, dan gabungan komisi;

d. menyiapkan dan menyusun RUU usul Baleg dan/atau Anggota Baleg berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;

e. melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsep RUU yang diajukan anggota, komisi, atau gabungan komisi sebelum RUU tersebut disampaikan kepada Pimpinan DPR;

f. memberikan pertimbangan terhadap RUU yang diajukan oleh anggota DPR, komisi, atau gabungan komisi di luar prioritas RUU atau di luar RUU yang terdaftar dalam

Prolegnas untuk dimasukkan ke dalam Prolegnas perubahan;

g. melakukan pembahasan, pengubahan, dan/atau penyempurnaan RUU yang secara khusus ditugasi oleh Badan Musyawarah;

h. melakukan permantauan dan peninjauan terhadap undang-undang;

i. menyusun, melakukan evaluasi, dan penyempurnaan peraturan DPR;

j. mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan RUU melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;

k. melakukan sosialisasi Prolegnas dan/atau Prolegnas perubahan;

l. membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan setiap akhir tahun sidang untuk disampaikan kepada Pimpinan DPR; dan

m. membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat digunakan oleh Baleg pada masa keanggotaan berikutnya.

Tugas Baleg untuk menyiapkan dan menyusun RUU usul Baleg dan/atau Anggota Baleg berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan dikembalikan serta ditambahkan kewenangan untuk melakukan Pemantauan dan Peninjauan. Pemantauan dan Peninjauan adalah kegiatan untuk mengamati, mencatat, dan menilai atas pelaksanaan Undang-Undang yang berlaku sehingga diketahui ketercapaian hasil yang

direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatannya bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia

Penambahan tugas terkait pemantauan dan peninjauan tidak hanya tercantum dalam Pasal 105 huruf h Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, namun juga tercantum dalam Pasal 95A Undang-Undang 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang berbunyi sebagai berikut:

(1) Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang dilakukan setelah Undang-Undang berlaku.

(2) Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah.

(3) Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan yang khusus menangani bidang legislasi.

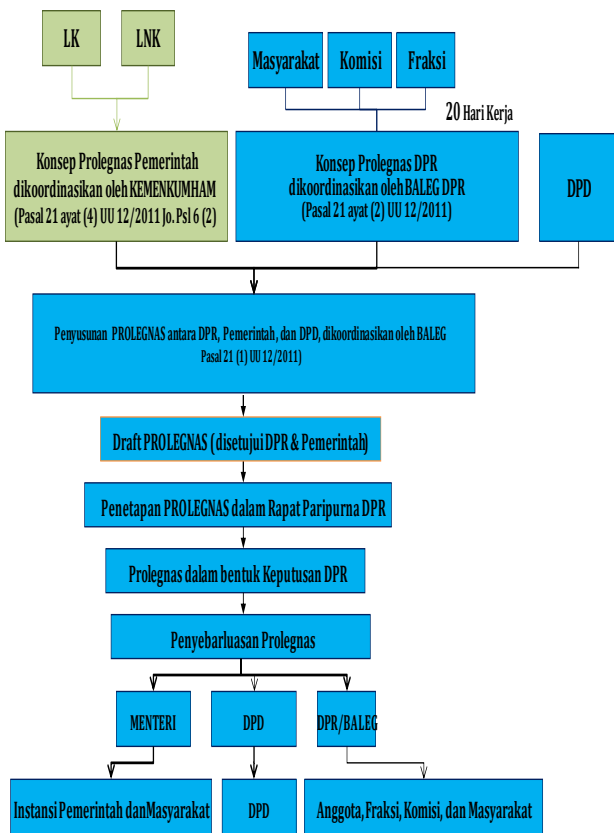
(4) Hasil dari Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat menjadi usul dalam penyusunan Prolegnas.

Tugas ini diharapkan juga dapat memberikan kontribusi yang signifikan terhadap proyeksi politik hukum Indonesia dan juga untuk memperkuat peran Baleg sebagai *Law Center*.

Kendala yang dihadapi Baleg dalam menjalankan tugas

Salah satu tugas Baleg adalah melakukan penyusunan Prolegnas secara terencana, terpadu, dan sistematis berdasarkan metode dan parameter tertentu sesuai dengan visi misi pembangunan hukum nasional sebagai instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang. Prolegnas berisi program legislasi jangka menengah dan tahunan yang disusun bersama oleh DPR dan Pemerintah secara terkoordinasi, terarah, dan terpadu. Dengan demikian, Prolegnas dapat menjadi arah pelaksanaan pembangunan hukum nasional dalam rangka mewujudkan Indonesia menjadi sebuah negara hukum, sebagaimana diamanatkan Pasal 1 ayat (3) UUDNRI 1945 yang berbunyi "Negara Indonesia adalah negara hukum". Berikut digambarkan skema alur penetapan Prolegnas:

SKEMA PENYUSUNAN PROLEGNAS



Gambar 1.1 Sumber Sekretariat Baleg.

Supremasi hukum dijunjung tinggi dalam suatu negara hukum sebagai landasan bagi pembangunan nasional yang diharapkan dapat memastikan proses pembangunan nasional agar berjalan teratur untuk mewujudkan distribusi manfaat hasil pembangunan dan rasa keadilan masyarakat serta menjamin adanya kepastian hukum. Kepastian serta sistem hukum yang kondusif bagi keberagaman subsistem. pengembangan bidang hukum yang dibutuhkan masyarakat, sangat penting bagi terciptanya kesadaran hukum masyarakat, untuk itu

diperlukan sebuah perencanaan pembangunan hukum yang akurat dan komprehensif.

Meskipun Prolegnas disusun bersama oleh DPR bersama Pemerintah berdasarkan metode dan parameter tertentu secara terkoordinasi, terarah, dan terpadu, namun masih terdapat beberapa kelemahan, antara lain terlalu banyaknya jumlah RUU yang ditetapkan dalam Program legislasi jangka menengah yang ternyata jauh melebihi kapasitas, baik dari segi waktu dan daya dukung untuk diselesaikan dalam satu periode. Hal ini berarti proses penyusunan Prolegnas belum secara cermat mempertimbangkan aspek ketersediaan kapasitas dimaksud.

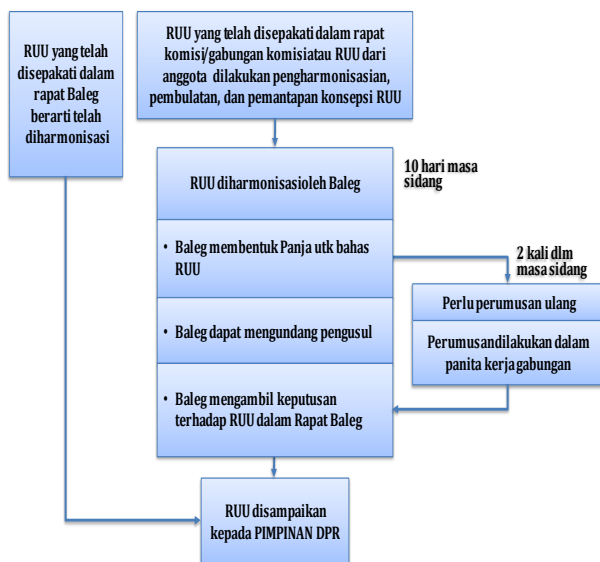
Rendahnya capaian legislasi antara lain disebabkan oleh diabaikannya koordinasi lintas atau antar Lembaga, harmonisasi dan sinkronisasi, inventarisasi peraturan perundang-undangan, lemahnya diseminasi peraturan perundang-undangan, dan lemahnya partisipasi masyarakat, serta kurangnya sosialisasi peraturan perundang-undangan yang terbentuk dan yang telah diundangkan. Sehingga, diperlukan penguatan dan optimalisasi peran dan fungsi Prolegnas, sebagai langkah korektif dalam evaluasi agar dapat mengakselerasi perubahan dan perkembangan hukum nasional.

Berbagai permasalahan yang ada menunjukkan perlunya evaluasi Prolegnas, sebagai upaya penyempurnaan Prolegnas dari periode ke periode. Sehingga Prolegnas menjadi suatu sistem yang stabil dalam pembentukan peraturan

perundang-undangan sebagai bagian dalam sistem pembangunan hukum nasional. Termasuk dalam hal penyusunan peraturan perundang-undangan yang bersinggungan dengan situasi dan kondisi politik tertentu, yang kerap diwarnai konflik antar kekuatan politik masing-masing fraksi.⁶

Selain penyusunan Prolegnas, salah satu tugas penting Baleg adalah melakukan harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi.

PENGHARMONISASIAN, PEMBULATAN, DAN PEMANTAPAN KONSEPSI RUU



Gambar 1.2 Sumber Sekretariat Baleg.

Mengingat rentang tugas Baleg yang sangat luas sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan, hingga tugas terbaru yang dimiliki Baleg yakni untuk melakukan pemantauan dan peninjauan maka peran Baleg sebagai *Law Center* diharapkan dapat

terwujud. Terkait pemantauan dan peninjauan, dalam Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang Pasal 118 disebutkan bahwa ruang lingkup Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang meliputi:

- a. pembentukan peraturan pelaksanaan yang diperintahkan secara langsung oleh Undang-Undang atau berdasarkan perintah dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi; dan
- b. kesesuaian antara materi muatan peraturan pelaksanaan dengan materi muatan Undang-Undang.

Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang dilaksanakan dalam 3 (tiga) tahap yaitu tahap perencanaan, tahap pelaksanaan, dan tahap tindak lanjut.



Gambar 1.3 Sumber Sekretariat Baleg.

⁶ Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2006), hlm. 13.

Dalam menjalankan tugas-tugasnya tersebut, Baleg menghadapi beberapa kendala, antara lain:

1. RUU inisiatif Baleg ketika sudah disetujui di tingkat Baleg untuk selanjutnya masuk dalam pembahasan tingkat I oleh Pansus atau Komisi seringkali mengalami perubahan substansi yang tidak sesuai dengan semangat awal penyusunan RUU tersebut. Kondisi ini disebabkan oleh anggota Pansus atau Komisi kurang memahami semangat awal penyusunan RUU.

2. Batasan jangka waktu penyelesaian, sehingga terkadang ada RUU yang begitu cepat penyusunannya, tetapi ada juga RUU yang begitu lama penyusunannya.

3. Dalam penyusunan RUU inisiatif dan Peraturan DPR, Baleg terkadang mengalami kendala koordinasi dengan Alat Kelengkapan Dewan lainnya, karena kurang dipahaminya kedudukan dan tugas Badan Legislasi sebagai Alat kelengkapan Dewan yang mempunyai tugas khusus di bidang legislasi.

4. RUU yang masuk ke Baleg untuk dilakukan harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi banyak yang secara teknis penyusunannya serta materi muatannya masih belum utuh dan sesuai dengan tujuan penyusunannya. Terdapat juga beberapa RUU inisiatif Pemerintah yang dijadikan RUU inisiatif DPR yang harus diharmonisasikan oleh Baleg dan pengusul kurang menguasai substansi RUU tersebut.

5. Harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan

konsepsi RUU oleh Baleg seringkali oleh pengusul dipahami semata-mata hanya terkait hal teknis penyusunan RUU tersebut berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

6. Jika hasil kajian Baleg ditemukan pertentangan secara vertikal ataupun horizontal dalam proses harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU belum ada mandat untuk mengembalikan RUU kepada pengusul atau secara otomatis diajukan pada masa persidangan berikutnya.

7. Surat Presiden yang dikirim ke DPR seringkali tidak disertai dengan Daftar Inventarisasi Masalah yang menunjukkan sikap pemerintah, sehingga pembahasan menjadi terhambat.

8. Belum adanya peta jalan (*road map*) dalam pemantauan dan peninjauan undang-undang. Apakah dilakukan berdasarkan periodisasi pemerintahan, kebutuhan saat, kebutuhan yang mendesak karena bermasalah implementasinya di lapangan.

9. Masih sering timbul kerancuan antara pemantauan dan peninjauan undang-undang yang dilakukan oleh Baleg dan pengawasan yang dilakukan oleh Komisi.

Optimalisasi tugas Baleg

Badan legislasi diharapkan dapat meletakkan kehendak cita-cita bersama secara demokratis dalam bermasyarakat, berbangsa dan

bernegara.⁷ Sehingga diperlukan optimalisasi tugas Baleg agar produktivitas pembentukan undang-undang meningkat dan mendukung tujuan pembangunan hukum nasional yaitu dengan:

1. menjadi contoh dalam proses pembuatan undang-undang di DPR, baik dari sisi kuantitas maupun kualitas undang-undang yang dihasilkan, mengingat Baleg adalah *Law Center* DPR;

2. memaksimalkan tugas Baleg dalam melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi maka RUU yang diajukan kepada Baleg sudah disetujui secara bulat terlebih dahulu oleh Alat Kelengkapan Dewan yang mengusulkan. Sehingga penjadwalan dan penargetan RUU yang dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi menjadi lebih terencana dan teratur, karena seringkali RUU dalam tahap harmonisasi ditarik oleh Pengusul RUU/Komisi untuk disempurnakan terlebih dahulu;

3. memastikan kepada pengusul RUU yang diajukan untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi, bahwa RUU dan naskah akademis yang diajukan secara umum memenuhi kualifikasi peraturan perundang-undangan, baik dari sisi materi muatannya maupun teknis penyusunannya, untuk mempercepat proses harmonisasi, bukan hanya agar terpenuhi syarat formilnya; dan

4. melakukan sosialisasi perbedaan antara pemantauan dan peninjauan yang menjadi tugas Baleg dengan pengawasan yang dilakukan oleh Komisi.

Penutup

Politik hukum fungsi legislasi DPR mengalami perubahan fundamental pasca amandemen UUDNRI 1945, yang sebelumnya dimiliki oleh Presiden menjadi dipegang oleh DPR. Hal ini selain untuk proses *check and balances* juga untuk peningkatan pembangunan hukum nasional yang berkualitas. Namun, perubahan ini masih belum optimal terlihat dari belum maksimalnya produk legislasi yang dihasilkan oleh DPR baik secara kuantitatif maupun kualitatif.

Optimalisasi posisi Baleg sebagai *Law Center* ditambah dengan dukungan staf pendukung yang handal merupakan salah satu cara untuk meningkatkan kinerja legislasi. Sejauh ini peran Baleg dalam menjalankan tugasnya masih belum optimal karena berbagai kepentingan yang menyebabkan terhambatnya penyusunan Prolegnas dan pembahasan RUU serta belum adanya peta jalan (*road map*) dalam pemantauan dan peninjauan undang-undang.

Perlu adanya panduan yang lebih rigid terkait proses pembuatan undang-undang agar dapat dihasilkan undang-undang yang tidak hanya dilihat dari segi kuantitatif namun juga baik dari segi kualitatif.

⁷ Adnan Buyung Nasution, *Pikiran & Gagasan Demokrasi Konstitusional*,

(Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2011), hlm. 3-4.

Posisi Baleg sebagai *Law Center* harus diperkuat untuk meminimalisir kendala yang timbul sehingga Prolegnas yang sudah ditetapkan dapat terealisasi. Baleg perlu melakukan penataan agar pelaksanaan tugasnya dapat optimal dan pada akhirnya mampu meningkatkan kinerja DPR dalam menjalankan kekuasaannya selaku pembentuk undang-undang. Peta jalan (*road map*) dalam pemantauan dan peninjauan undang-undang perlu dibuat agar jelas pelaksanaannya dapat dilakukan dengan terarah dan terukur.

Daftar Pustaka

- Adnan Buyung Nasution, *Pikiran & Gagasan Demokrasi Konstitusional*, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2011
- Jamaludin Ghafur, *Presidential Threshold*, Malang: Setara Pres, 2019
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Edisi Revisi). Jakarta : Kencana Prenada Media Group. 2014.
- Satya Arinanto, *Politik Hukum 2*, Jakarta: Program Pasca sarjana Fakultas Hukum UI, 2010
- Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009
- Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, Yogyakarta: Tiara Wacana, 2006

<https://www.wfd.org/accountability-and-transparency/post-legislative-scrutiny> Diakses pada tanggal 3 Desember 2022 pada pukul 19.52.

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
- Undang-Undang 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.
- Peraturan DPR Nomor1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib,
- Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang