

KEDUDUKAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM PENYUSUNAN DAN PEMBAHASAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG DIKAITKAN DENGAN PROGRAM LEGISLASI NASIONAL TAHUN 2015-2019

Nyak Amini

Fakultas Hukum, Universitas Pamulang

Email : dosen00694@unpam.ac.id

Received: Januari 2022 / Revised: Maret 2022 / Accepted: Juli 2022

ABSTRAK

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 perubahan, dinyatakan dengan tegas bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Sehubungan dengan amandemen yang dilakukan menunjukkan bahwa baik sebelum dan sesudah amandemen menganut konsep pembagian kekuasaan lembaga negara. Dapat diketahui bahwa pembagian kekuasaan berdasarkan fungsi negara dalam sistem pemerintahan, setidaknya ada tiga pembagian menurut konsep *Trias Politica* yaitu fungsi legislatif (MPR,DPR), eksekutif (Presiden) dan yudikatif. Fungsi legislasi merupakan perwujudan DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang yang dalam pelaksanaannya minim perkembangan dibanding dua fungsi lainnya yaitu fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Sebagai representasi perwakilan rakyat, DPR sejatinya harus mampu merumuskan kebutuhan rakyat yang dapat dimulai perencanaan, pembuatan dan persetujuan suatu Rancangan Undang-undang. Untuk itu dibentuklah suatu badan yang khusus untuk menangani bidang legislasi di DPR, yaitu Badan Legislasi (Baleg) yang tugasnya menyusun Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sebagai upaya untuk mengatasi permasalahan dalam menjalankan fungsi legislasi tersebut.

Kata Kunci: Baleg, DPR, fungsi legislasi, legislasi, Program Legislasi Nasional.

ABSTRACT

*On The basis of the amendment to the 1945 Constitution, it is stated clearly that the Indonesian state is a *Rechtsstaat*. Then the amendments made show that both before and after the amendments adhered to the concept of the distribution of power of state institutions. It can be seen that the distribution of power based on state functions in the government system, there are at least three distribution covering the *Trias Politica* concept, namely the legislation function (MPR, DPR), Executive (President) and Judiciary. The legislation function is the manifestation of the DPR as the holder of the power to form a Law which in its implementation has minimal development compared to other functions, namely the function of the budget and the supervisory function. As a representation of the people's, House of Representatives (DPR) must actually be able to formulate people's needs which can begin planning, making and approving a bill. Therefore, there is The Legislation Body (Baleg) that is charged with such powers as making the National Legislation Program (Prolegnas) as an effort to overcome the problems in carrying out the legislation function.*

Keywords: *Legislation Body, House of Representatives, the legislation function, legislation, national legislation program.*

PENDAHULUAN

Pergeseran fungsi dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat sesudah Amandemen UUD 1945 terlihat di dalam proses pembuatan perundang-undangan (legislasi). Sebelum UUD 1945 diamandemen, kekuasaan legislasi terletak di tangan Presiden (eksekutif) dengan merujuk kepada Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, "Presiden memegang kekuasaan membentuk

undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”. Namun setelah UUD 1945 diamandemen, proses legislasi dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan merujuk kepada Pasal 20 ayat 1 yang berbunyi, “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang”. Hal ini merupakan salah satu bentuk penguatan fungsi DPR di dalam proses legislasi pasca Amandemen UUD 1945.

Namun, pada kenyataannya hingga saat ini proses legislasi nasional belum berjalan efektif, Freidrich pernah mengingatkan bahwa hukum dan aturan hukum perundang-undangan, harusnya adil, tapi kenyataannya, seringkali tidak. (Freidrich,2008) Ketidakefektifan legislatif dalam menjalankan salah satu fungsinya yaitu fungsi legislatif disinyalir banyak mengeluarkan biaya untuk studi banding namun tidak menghasilkan produk hukum yang semestinya. Selain itu kurang berperannya DPR dalam menjalankan fungsi legislasi dapat ditinjau dari aspek SDM, faktor kepentingan, dan juga dengan ketentuan kewenangan badan legislasi DPR RI menurut ketentuan Undang-undang No. 17 Tahun 2014 yang tidak memungkinkan adanya pengajuan Rancangan Undang-undang inisiatif DPR RI oleh Badan Legislasi DPR. Pengurangan kewenangan tersebut membawa dampak dan pengaruh terhadap optimalisasi proses legislasi di DPR RI.

Pembangunan hukum di Indonesia yang berlangsung sejak kemerdekaan Republik Indonesia terus mengalami perkembangan. Perencanaan hukum sebagai bagian dari pembangunan materi hukum harus diselenggarakan dengan memerhatikan berbagai aspek yang memengaruhi, baik di dalam masyarakat sendiri maupun dalam pergaulan masyarakat internasional yang dilakukan secara terpadu dan meliputi semua bidang pembangunan sehingga produk hukum yang dihasilkan dapat memenuhi kebutuhan kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara serta dapat mengantisipasi perkembangan zaman. Berdasarkan aspek-aspek inilah suatu program legislasi nasional dibentuk.

Perencanaan tersebut disusun dalam suatu instrumen yang dibuat oleh Badan legislatif dan pemerintah disebut “Program Legislasi Nasional (Prolegnas)”. Pengertian Program Legislasi Nasional menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis. Pengertian ini menunjukkan bahwa prolegnas merupakan instrumen mekanisme perencanaan hukum, yakni para pembentuk undang-undang (DPR dan Pemerintah) merencanakan pembangunan materi hukum melalui perundang-undangan merupakan suatu program yang terencana, terpadu dan tersistematis.

Penyusunan Prolegnas sendiri yang sedang berjalan di Dewan Perwakilan Rakyat pada kenyataannya tidak selalu berjalan efektif. Hal tersebut terlihat dari sekian banyak Rancangan Undang-Undang yang direncanakan diselesaikan dalam satu masa sidang, ternyata banyak yang tidak selesai sehingga mengakibatkan semakin menumpuknya pekerjaan yang harus diselesaikan oleh DPR.

PERMASALAHAN

Berdasarkan persoalan-persoalan tersebut, maka permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah bagaimana kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat dalam penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang dikaitkan dengan Program Legislasi Nasional Tahun 2015-2019?

PEMBAHASAN

1. Fungsi Legislasi DPR

Kekuasaan adalah wewenang atas sesuatu atau untuk menentukan (memerintah, mewakili, mengurus, dan lain sebagainya) sesuatu. Lembaga negara dalam menjalankan roda kekuasaan untuk memerintah, mewakili dan mengurus urusan pemerintahan perlu dibatasi agar tidak tumpang tindih dan tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada satu lembaga. Hal ini senada dengan ungkapan dari Lord Acton “*power tends to corrupt, but absolute power corrupts*

absolutely” (manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung menyalah-gunakan, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya). (Widayati,2015)

Ditinjau dari segi pembagian kekuasaannya, lembaga negara dapat dibedakan ke dalam 2 (dua) bagian yaitu: (Miriam Budiardjo,2005)

1. Secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatannya. Maksudnya adalah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan misalnya antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam Negara kesatuan.
2. Secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Maksudnya pembagian ini lebih menitikberatkan pada perbedaan antara fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Sejarah mencatat bahwa konstitusi Indonesia mengalami beberapa kali amandemen. Amandemen adalah proses perubahan terhadap ketentuan sebuah peraturan, baik berupa penambahan, pengurangan atau penghilangan peraturan tertentu. Sehubungan dengan adanya amandemen terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia, maka berimplikasi salah satunya terhadap pembagian kekuasaan lembaga-lembaga negara di Indonesia. Secara teoritis perubahan tersebut setidaknya membawa perubahan struktural dan mekanisme penyelenggaraan negara. (Dahlan Thaib, dkk,2012)

Suatu negara yang menamakan jati diri sebagai negara demokrasi yang peraturan perundangan harus berdasarkan kedaulatan rakyat, maka badan perwakilan rakyat yang harus dianggap sebagai badan yang mempunyai kekuasaan tertinggi untuk menyusun undang-undang dan dinamakan “Legislatif”.

Kekuasaan legislatif menurut John Locke, dijelaskan oleh Kansil yaitu kekuasaan dalam hal pembentukan undang-undang. (C.S.T. Kansil,1986) Hal ini juga dijelaskan oleh Montesquieu dalam konsep *Trias Politica* dalam doktrin *la separation des pouvoirs* salah satunya yaitu kekuasaan legislatif atau kekuasaan yang diberikan untuk membentuk serta membuat undang-undang (*rule-making function*). (Miriam Budiardjo,2005) Menurut Montesquieu, fungsi tersebut dapat memposisikan hak-hak asasi rakyat serta masyarakat yang menjadi hal utama serta penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. (Alex Tuckness,2002)

Legislatif di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum amandemen adalah terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). MPR berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum amandemen, bertugas menetapkan Undang-Undang Dasar, sedangkan DPR dalam Pasal 20, 21, 22, bertugas menyetujui, memajukan rancangan undang-undang, dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

Kekuasaan legislatif (*Legislative Power*) setelah amandemen adalah pembuat undang-undang bersama eksekutif. Legislatif di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sesudah amandemen adalah terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dan juga Menurut Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, DPR memegang kekuasaan membentuk UU. DPR berhak mengajukan RUU (pasal 21 ayat (1)), dan apabila dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari, RUU tidak di sah kan oleh presiden, maka RUU tersebut otomatis menjadi UU.

Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi: “Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR”. Tentunya hal ini sangat timpang apabila kita kaitkan dengan pasal 5 ayat (1) sebelum perubahan pertama tahun 1999 yang berbunyi: “Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.” Kedua pasal tersebut setelah perubahan pertama tahun 1999, berubah drastis sehingga mengalihkan pelaku kekuasaan legislatif dari presiden ke tangan Dewan Perwakilan Rakyat. (Jimly Asshiddiqie,2006)

Pada sisi lain, walaupun pada awalnya badan legislatif (yang merupakan badan perwakilan dari rakyat) semata-mata menjalankan fungsi pembentukan UU (yang terbatas pada UU dalam arti formil), namun ternyata mengalami perluasan fungsi diluar pembentukan UU. Fungsi lain yang dijalankan, antara lain adalah: (Andrew Heywood,2002)

1. Fungsi representasi (*representation function*)
2. Fungsi memberikan pertimbangan (*deliberation function*).
3. Fungsi pemeriksaan/penelitian (*scrutinize*).
4. Fungsi rekrutmen dan pelatihan (*recruitmen and training*).
5. Fungsi memberikan legitimasi (*legitimation function*).

Fungsi pembentukan undang-undang atau yang disebut sebagai fungsi legislasi dibentuk oleh badan pembentuk Undang-undang, yaitu Presiden dengan persetujuan DPR. Berdasarkan Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. (Reni Dwi Purnomowati, 2005) Fungsi legislasi menyangkut empat bentuk kegiatan sebagai berikut: (Jimly Asshiddiqie, 2006)

1. Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*)
2. Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*)
3. Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*)
4. Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding documents*)

Fungsi legislasi yang dimiliki DPR diwujudkan dengan cara menyusun Program Legislasi Nasional. Program Legislasi Nasional adalah instrumen perencanaan di bidang legislasi yang merupakan program pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis. Mekanisme penyusunan prolegnas Program Legislasi Nasional memuat daftar RUU yang akan dibahas oleh DPR dan Pemerintah untuk lima tahunan dan satu tahunan. Secara keseluruhan, pembentukan undang-undang dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebar luasan.

Jika membandingkan fungsi DPR dalam bidang legislasi di era orde baru sebelum amandemen UUD 1945 dan sesudah amandemen maka akan terlihat perbedaan yang cukup signifikan. Pada saat UUD 1945 belum diamandemen (zaman orde baru), DPR hanya bersikap pasif, usul inisiatif selalu berasal dari pihak eksekutif, dan DPR tinggal menyetujui, karena itu isu yang berkembang seolah-olah DPR hanya stempel pemerintah. Lemahnya peran dan fungsi konstitusional DPR tidak semata-mata karena sebab-sebab kultural atau ada di dalam diri DPR sendiri, tetapi lebih terletak pada sistem yang ada. Struktur yang ada memang menjadikan DPR kurang dapat berperan secara maksimal. (Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda, 1992)

2. Program Legislasi Nasional (Prolegnas)

Penyusunan dan pembahasan Program Legislasi Nasional secara yuridis diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Didalam Undang-undang ini dikatakan bahwa proses penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapannya yang khusus menangani dalam bidang legislasi atau yang kita kenal dengan nama Badan Legislasi (Baleg) DPR. Sedangkan penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Dalam proses penyusunan Prolegnas, Baleg memuat daftar urusan dan prioritas rancangan undang-undang yang dilengkapi dengan alasannya untuk suatu periode tertentu. Selain itu, Baleg juga dapat memperhatikan usulan dari fraksi, komisi, DPD, dan/atau masyarakat dalam proses penyusunan Prolegnas.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, disebutkan bahwa dalam penyusunan Prolegnas, terdapat beberapa indikator yang harus dipenuhi sebagai suatu arah kebijakan, yaitu:

- a. Merupakan perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Merupakan perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Merupakan perintah Undang-Undang lainnya;
- d. Sistem perencanaan pembangunan nasional;

- e. Rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- f. Rencana pembangunan jangka menengah;
- g. Rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan
- h. Aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Selain memperhatikan indikator-indikator di atas, dalam menentukan RUU Prioritas tahunan Baleg harus memperhatikan bagaimana pelaksanaan Prolegnas tahun sebelumnya apakah sudah tercapai dengan baik atau belum serta apabila terdapat RUU Prioritas yang belum terlaksana di tahun sebelumnya maka dapat dimasukkan ke tahun selanjutnya.

3. Prolegnas Periode 2015-2019

Tahun 2015

Dalam Prolegnas tahun 2015 terdapat 40 RUU yang termasuk dalam Prolegnas Prioritas yang sebagian besar merupakan termasuk dari bidang ekonomi. Diantaranya yaitu RUU tentang Pengampunan pajak, tentang bea materai, tentang penjaminan, tentang jaring pengaman sistem keuangan, tentang tabungan keuangan rakyat, dan sebagainya. Dan disamping itu juga terdapat beberapa RUU tahun 2015 yang diprioritaskan dalam bidang penegakan hukum diantaranya RUU tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, RUU tentang perubahan UU tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, RUU tentang larangan minuman beralkohol. Dibidang sosial juga terdapat RUU tentang pengelolaan ibadah haji dan penyelenggaraan umrah. Namun, sampai akhir tahun 2015, hanya 3 RUU saja yang disahkan, yaitu UU Pilkada, UU Pemda, dan UU MD3. Padahal jika melihat anggaran yang didapatkan DPR untuk pelaksanaan fungsi legislasi pada Rincian APBN 2015 mencapai Rp 246 miliar. Tentu apa yang telah dikerjakan DPR ini tidak sebanding dengan besarnya anggaran mereka dapatkan. (Indonesia Corruption Watch,2019)

Tahun 2016

Pada tahun 2016, sebanyak 51 RUU yang masuk ke dalam daftar prioritas. Dari 51 RUU tersebut, sebagian besar merupakan RUU yang belum rampung dalam Prolegnas tahun 2015. Hingga akhir tahun, hanya terdapat 13 RUU saja yang dapat terselesaikan. Jumlah tersebut mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya. Adapun 13 RUU tersebut di antaranya adalah RUU tentang Tabungan Perumahan Rakyat, RUU Tentang Pengampunan Pajak, RUU tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, RUU tentang Paten, RUU Tentang Perubahan APBN Tahun Anggaran 2016, dan lain-lain.

Tahun 2017

Pada tahun 2017, terdapat 52 RUU yang diprioritaskan, seperti tahun sebelumnya, sebagian besar RUU yang diprioritaskan pada tahun ini merupakan RUU yang telah diusulkan pada tahun-tahun sebelumnya. Namun terdapat beberapa tambahan, diantaranya dibidang HAM: RUU tentang perlindungan dan pengakuan Hak Masyarakat Adat. Dibidang perkembangan sosial terdapat RUU tentang ekonomi kreatif, RUU tentang wawasan nusantara. Di tahun ini, DPR hanya mampu menyelesaikan 6 RUU saja. Jumlah ini merupakan separuh dari tahun sebelumnya.

Tahun 2018

Tahun 2018 ini, sejumlah 50 RUU masuk ke dalam daftar prioritas. Di antara 50 RUU tersebut, 47 di antaranya merupakan RUU yang belum tercapai di tahun 2017. RUU yang diprioritaskan diluar RUU yang telah diusung ditahun-tahun sebelumnya yaitu salah satunya di bidang penegakan hukum terdapat RUU tentang kitab undang-undang hukum acara pidana. Dibidang pendidikan terdapat RUU tentang lembaga pendidikan keagamaan dan pesantren, RUU tentang perubahan atas UU tentang pendidikan kedokteran. Jumlah RUU yang berhasil disahkan pada tahun ini sama seperti tahun sebelumnya, yaitu sejumlah 6 RUU.

Tahun 2019

Dari ke 55 RUU yang diprioritaskan tahun ini, terdapat beberapa RUU yang baru diusung tahun ini diantaranya dibidang sosial yaitu RUU tentang masyarakat hukum adat, RUU tentang pekerja sosial, RUU tentang perubahan UU tentang pemasyarakatan, RUU tentang perubahan atas UU tentang penanggulangan bencana. Dibidang seni yaitu RUU tentang Permusikan. Dibidang sumber daya alam yaitu RUU tentang energi baru dan terbarukan. Hingga memasuki bulan April 2019, belum ada satupun RUU yang disahkan. (Arie Dwi Satrio,2019)

4. Penyebab Lemahnya Kinerja DPR dalam Menjalankan Fungsi Legislasinya

Pertama, Pihak DPR dan Pemerintah yang masih mengedepankan ego masing-masing dalam hal untuk memenuhi kepentingannya sendiri. Wakil Ketua Baleg, Firman Soebagyo mengatakan bahwa sulitnya mempersatukan titik tema antara masing-masing kepentingan, baik DPR maupun Pemerintah menjadi alasan lamanya sebuah RUU disahkan menjadi undang-undang. (Ferdinand Waskita,2019) Dilihat dari undang-undang yang dihasilkan pun, lebih banyak undang-undang di bidang ekonomi dan sedikit saja di bidang hak asasi manusia. Kedua, banyaknya anggota DPR terpilih yang tidak memahami apa fungsi, tugas, dan wewenangnya. DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat yang membentuk undang-undang harus membuat undang-undang yang berpihak kepada rakyat. Namun, pada kenyataannya masih banyak anggotanya yang gagal paham tentang apa tupoksinya sehingga tidak sedikit produk legislasinya dirasa justru menyengsarakan rakyat dan lebih mengutamakan kepentingannya sendiri. Ketiga, krisis kepemimpinan yang melanda DPR. Tahun 2017, DPR dilanda berbagai permasalahan, dari pimpinan yang menjadi tersangka kasus korupsi dan juga dugaan pelanggaran kode etik yang diajukan kepada Mahkamah Kehormatan Dewan. Hal tersebut bisa dilihat dari jumlah RUU yang dapat diselesaikan pada tahun 2017 hanya 6 RUU. Jumlah tersebut merupakan separuh dari tahun 2016, padahal jumlah RUU yang diprioritaskan lebih banyak dari tahun sebelumnya.

Disamping itu, menurut Zeigenhain aktifitas DPR dalam membuat RUU sedikit lebih lambat daripada pemerintah dikarenakan beberapa hal, yaitu: (Zeigenhain, Patrick,2008)

1. Dalam kenyataannya DPR seringkali lebih memfokuskan pada ranah tugas pengawasannya daripada pelaksanaan fungsi legislatifnya.
2. DPR masih belum memberikan kesempatan secara luas terhadap masyarakat, akademisi serta organisasi di luar pemerintahan dalam maksud untuk melakukan kerja sama untuk membuat RUU.

KESIMPULAN

Dari tahun 2015 hingga tahun 2019, terhitung 248 Rancangan Undang-Undang yang telah ditetapkan masuk ke dalam daftar Prolegnas 2015-2019 oleh DPR. Setiap tahunnya terdapat 40-55 RUU yang diprioritaskan. Namun, hingga memasuki bulan April 2019, terhitung hanya 28 RUU saja yang berhasil diselesaikan oleh DPR. Hal tersebut merupakan sebuah ironi. Padahal setiap tahunnya DPR mendapat anggaran yang cukup fantastis untuk proyek Prolegnas ini yaitu sejumlah Rp 1,62 triliun atau rata-rata sebesar Rp 323,40 miliar per tahun. (Iqbal Fadil ,2019) Fungsi legislasi merupakan titik lemah dari lembaga perwakilan rakyat ini, hal tersebut tercermin dari minimnya capaian kinerja sehingga menghasilkan rapor merah dalam akhir periodenya. Padahal Prolegnas menjadi acuan dalam proses perencanaan penyusunan undang-undang secara nasional dan memiliki peran yang sangat penting dalam pembangunan hukum secara keseluruhan. Upaya pembangunan sistem hukum nasional sendiri mencakup beberapa hal. Pertama, pembangunan substansi hukum, baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis dengan mekanisme pembentukan hukum nasional yang lebih baik sesuai dengan kebutuhan pembangunan dan aspirasi masyarakat. Kedua, penyempurnaan struktur hukum yang lebih efektif. Ketiga, pelibatan seluruh komponen masyarakat dengan kesadaran hukum tinggi untuk mendukung pembentukan sistem hukum nasional yang dicita-citakan. Pembentukan peraturan perundang-undangan yang terarah melalui Prolegnas diharapkan dapat

mengarahkan pembangunan hukum, mewujudkan konsistensi peraturan perundang-undangan, serta meniadakan pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang ada (vertikal maupun horizontal) yang bermuara pada terciptanya hukum nasional yang adil. Selain itu, melalui Prolegnas diharapkan akan menghasilkan kebijakan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat, mengandung perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta mempunyai daya laku yang efektif dalam masyarakat. (BPHN Depkumham, 2009)

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- BPHN Depkumham, *Pedoman Lokakarya Program Legislasi Nasional 2009-2014*, BPHN, Bandung, 2009.
- C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1986.
- Dahlan Thaib, dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012.
- Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda, *Pemilu dan Lembaga Keterwakilan dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 1992.
- Freidrich, CJ, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Cetakan Kedua, Penerjemah Raisul Muttaqin, Nusamedia, Bandung, 2008.
- Heywood, Andrew, *Politics*, 2nd ed, Palgrave Macmillan, New York, 2002.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI*, Jakarta, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Cetakan Ketiga, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005.
- Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Tuckness, Alex, *Locke and The Legislative Point of View: Toleration, Contested Principles and The Law*, Princeton University Press, New Jersey, 2002.
- Widayati, *Rekonstruksi Kedudukan TAP MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2015.
- Zeigenthain, Patrick, *The Indonesian Parliament and Democratization Book: The Indonesian Parliament and Democratization*, Institute of Southeast Asian Studies, 2008.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum dan sesudah amandemen)
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025

Artikel Seminar/Jurnal/Website

- Arie Dwi Satrio, "ICW Bilang Kinerja DPR 2014-2019 Hanya Selesaikan 10% dari Prolegnas", <https://news.okezone.com/read/2019.04/09/337/2041306/icw-bilang-kinerja-dpr-2014-2019-hanya-selesaikan-10-dari-prolegnas>, diakses pada Minggu, 5 Mei 2019.
- Ferdinand Waskita, "Kinerja Legislasi di DPR Era Pemerintahan Jokowi-JK Dua Tahun Terakhir", <http://m.tribunnews.com/nasional/2016/10/22/kinerja-legislasi-dpr-di-era-pemerintahan-jokowi-jk-dua-tahun-terakhir>, diakses pada Minggu, 5 Mei 2019.
- Indonesia Corruption Watch, "Evaluasi 1 Tahun DPR Periode 2014-2019 – Setahun "Tanpa Kerja", <https://antikorupsi.org/id/news/evaluasi-1-tahun-dpr-periode-2014-2019-setahun-tanpa-kerja>, diakses pada Minggu, 5 Mei 2019.

Iqbal Fadil, "ICW: Kinerja DPR 2014-2019 Hanya 10 Persen dari Target Prolegnas", <https://m.merdeka.com/peristiwa/icw-kinerja-dpr-2014-2019-hanya-10-persen-dari-target-prolegnas.html#>, diakses pada Sabtu, 4 Mei 2019.