

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Merujuk dari buku memori Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) Periode 2014-2019 memberikan hasil kajian terhadap fungsi legislatif, terdapat empat catatan yang menjadi kekurangan, yaitu: Pertama, pengesahan Prolegnas 2014-2019 yang mengalami keterlambatan sampai dengan masa persidangan kedua Tahun 2014-2015; Kedua, prioritas DPR masih terpecah perhatiannya untuk menyelesaikan permasalahan baik tingkat internal, maupun dalam penanganan fungsi-fungsi DPR; Ketiga, terjadi perbedaan pendapat terhadap substansi rancangan undang-undang (RUU), baik antar-fraksi di DPR maupun antara DPR RI dengan pemerintah; dan Keempat, paradigma mengukur kinerja DPR secara kuantitatif hanya berdasarkan jumlah undang-undang yang selesai dibahas perlu untuk direkonstruksi.¹

Catatan itu menjadi acuan kinerja DPR sebagai fungsi legislatif dalam melakukan tugas membuat UU. Melihat perjalanan lembaga DPR RI dalam melaksanakan fungsi legislasi ini tetap saja tidak lepas dari kesan bahwa pelaksanaan kewenangan Badan Legislasi DPR RI dianggap belum maksimal. Sejumlah produk legislasi DPR dianggap kurang sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Produk legislasi yang berupa Undang-Undang terkesan tidak serius dirancang dan dibahas.

¹ Cecep Darmawan, dkk.,2019, *Buku Memori DPR RI Periode 2014-2019*, Jakarta,DPR RI , hlm 37.

Sebaliknya, produk legislasi lebih dominan merupakan kepentingan kepentingan kelompok dan kompromi politik.²

Baleg sebagai alat kelengkapan DPR RI yang menangani bidang legislasi ini yang bertanggung jawab atas segala catatan buruk terhadap produk legislasi yang sebelumnya masuk dalam Prolegnas. Sebagaimana Baleg diberikan kewenangan untuk melakukan inventarisasi dan evaluasi terhadap Prolegnas prioritas tahunannya. Baleg yang semestinya dapat mempermudah setiap kinerja dan keberlangsungan proses legislasi di DPR juga mesti memperhatikan dua aspek yaitu kuantitas dan kualitas dalam melakukan inventarisasi dan evaluasi Prolegnas. Produk legislasi yang dibuat sebagaimana ditujukan bagi kebutuhan masyarakat. Terlebih Baleg juga harus memperhatikan daftar inventaris masalah (DIM) sebelum membuat RUU yang akan masuk dalam daftar Prolegnas prioritas.

Dinamisnya perubahan kondisi politik, hukum, serta sosial pada masyarakat akan sangat berpengaruh pada proses pelaksanaan inventarisasi dan evaluasi program legislasi pada DPR RI dalam menjalankan fungsi legislasinya. Oleh karena itu, tidak ada jaminan pelaksanaan kewenangan badan legislasi dalam melakukan inventarisasi program legislasi nasional prioritas sesuai dengan yang diharapkan. Penelitian yang ada menunjukkan bahwa proses inventarisasi terkadang sulit terealisasi secara tuntas. Hal ini berlaku khususnya untuk RUU yang diajukan

² Ahmad Yani, 2011, *Pembentukan Undang-Undang dan Peraturan Daerah*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, cet.Ke-1, hlm. 135.

pemerintah karena politik birokrasi Indonesia sangat kuat pengaruhnya yang dikenal sebagai “ego sektoralisme”.³

Oleh karena hal diatas, maka diperlukan pula evaluasi program legislasi nasional untuk menjadi tolak ukur apakah produk hukum yang akan dibuat telah sesuai atau belum sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Bersamaan dengan kewenangan Baleg untuk melakukan inventarisasi serta evaluasi tentang program legislasi nasional yang diprioritaskan maka besar harapan menjadi efisien dan efektif serta transparan dalam mengeluarkan produk hukum untuk memenuhi fungsi legislasinya.

Negara yang menganut sistem kedaulatan rakyat dapat dipastikan keberadaan suatu lembaga perwakilan rakyat adalah hal yang nyata. Tidak dapat dibayangkan suatu pemerintahan yang akan menjunjung tinggi demokrasi, tanpa kehadiran institusi legislasi sebagai representasi rakyat. Lembaga perwakilan rakyat sebagai tempat yang dapat menampung aspirasi rakyat kemudian dituangkan ke dalam produk kebijakan umum yang transparan serta akuntabel bagi rakyat. Lembaga-lembaga yang merepresentasikan rakyat di Indonesia terdiri dari MPR RI, DPR RI, dan DPD RI setiap lembaga tersebut memiliki kewenangannya masing-masing. DPR RI yang menjadi poin penting sebagai rumah rakyat yang memiliki kewenangan untuk menjalankan fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan yang sesuai dalam Undang-Undang Dasar 1945.

³ Jacqueline VEL, Yando ZAKARIA, Adriaan BEDNER, “Law-Making as a Strategy for Change: Indonesia’s New Village Law”, *Asian Journal of Law and Society*, IV (2017), hlm. 454.

Fungsi DPR RI yang paling pokok adalah fungsi representasi atau perwakilan itu sendiri. Lembaga perwakilan tanpa representasi tentulah tidak bermakna sama sekali.⁴ Dikarenakan fungsi representasi merupakan bagian dari ujung tombak masyarakat Indonesia dalam penyaluran aspirasi dan masukan untuk perkembangan negara Indonesia yang lebih progresif, sehingga diperlukan penguatan peran DPR RI di bidang legislasi, sebagaimana diharapkan wakil rakyat mampu mengeluarkan produk hukum yang melibatkan partisipasi masyarakat.⁵

Secara umum, diketahui oleh masyarakat bahwa fungsi DPR RI meliputi fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran.⁶ Sebagaimana kewenangan khususnya untuk fungsi legislatif diberikan kepada Baleg. Terbentuknya alat kelengkapan dewan yaitu Baleg sebagai salah satu AKD yang bersifat permanen di DPR memegang peranan penting dalam proses pembuatan suatu undang-undang. Kewenangan Baleg dalam proses penyusunan rancangan program legislasi nasional ini, memuat daftar urutan Prolegnas prioritas jangka menengah dan tahunan, bersamaan dengan alasannya. Pada satu masa keaggotaan (Prolegnas jangka menengah) dan untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPR RI dengan memperhatikan pertimbangan-pertimbangan dari DPD RI. Oleh

⁴ Jimly Ashiddiqie, 2013, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, Rajagrafindo Persada, hlm. 304.

⁵ Joko Riskiyono, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan", *Jurnal Aspirasi*. Vol. 6, No. 2, Desember 2015. hlm 165.

⁶ Ni'matul Huda, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia* Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm. 168.

karena itu, Prolegnas tahun 2019-2020 menjadi menarik karena merupakan tahun awal bagi periode masa keanggotaan 2019-2024.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka menjadi penting untuk mengetahui lebih lanjut mengenai hal-hal yang terkait dengan pelaksanaan kewenangan badan legislasi sebagai alat kelengkapan DPR RI. Untuk itu penulis menetapkan judul **“Pelaksanaan Kewenangan Badan Legislasi DPR RI dalam Melakukan Inventarisasi dan Evaluasi Prolegnas Prioritas 2019-2020”**.

B. Rumusan Masalah

1. Apa saja pertimbangan badan legislasi DPR RI dalam melaksanakan inventarisasi dan evaluasi program legislasi nasional prioritas tahun 2019-2020 ?
2. Bagaimanakah upaya perbaikan pelaksanaan inventarisasi dan evaluasi Prolegnas oleh badan legislasi DPR RI di masa yang akan datang?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengetahui konsep inventarisasi dan evaluasi Prolegnas oleh Baleg DPR RI.

2. Menganalisis proses pelaksanaan inventarisasi dan evaluasi Prolegnas Prioritas oleh Baleg DPR RI.
3. Memberikan rekomendasi perbaikan terkait proses pelaksanaan inventarisasi dan evaluasi Prolegnas oleh Baleg DPR RI.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini memberikan beberapa manfaat yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Memberikan tambahan ilmu pengetahuan terutama pada pengembangan ilmu hukum tata negara serta memberikan gambaran yang jelas mengenai kewenangan Baleg DPR-RI dalam pelaksanaan inventarisasi dan evaluasi prolegnas prioritas.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini akan memberikan manfaat dalam pelaksanaan kewenangan pada lembaga Baleg DPR RI yang dapat berbentuk saran maupun rekomendasi. Selain itu memberikan keterbukaan dan pengetahuan yang jelas mengenai kewenangan Baleg DPR RI dalam pelaksanaan inventarisasi dan evaluasi prolegnas, sehingga dapat dipertanggung jawabkan dihadapan masyarakat.