

Mengkritisi Program Legislasi Nasional 2004-2009:

Agenda DPR, DPD dan Pemerintah yang Gagal

Sobirin Malian

Universitas Islam Indonesia

Abstrak

Kita tak bisa lagi berharap banyak pada kinerja Prolegnas DPR mengingat waktu efektif mereka menjabat tinggal 20 bulan lagi (hingga Pemilu Mei 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 S-lank yang sempat akan dimejahijaukan Badan Kehormatan DPR tapi batal. Oleh karena itu, ke depan pasca Pemilu 2009 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.

Keywords: Undang-undang, legislasi, Prolegnas, Pemerintah.

Melalui Program Legislasi Nasional (Prolegnas) DPR, DPD dan Pemerintah sebenarnya menjadikan program itu sebagai *grand design* utama dibidang produk hukum. Bersamaan dengan itu Prolegnas dijadikan juga sebagai barometer kinerja mereka dalam fungsi legislasi sekaligus sebagai penopang negara hukum sesuai UUD 1945. Prolegnas secara spesifik adalah implementasi fungsi sekaligus menjawab kebutuhan yuridis/legislasi masyarakat. Sayangnya, Prolegnas masih menyisakan banyak permasalahan yang mesti dikritisi lagi agar tidak terulang di masa mendatang.

Program Legislasi Nasional (Prolegnas) secara sempit bisa diartikan sebagai penyusunan suatu daftar materi perundang-undangan. Dalam arti luas, Prolegnas mencakup program pembinaan hukum, pengembangan yurisprudensi, dan pembinaan program perjanjian (termasuk ratifikasi perjanjian internasional).

Penyusunan Prolegnas sebenarnya telah melalui berbagai kajian oleh DPR, namun Prolegnas sayangnya 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 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 (Laode Ida, Kompas 16 Juli 2005). Dalam kaitan itu pula menurut DPD yang diwakili Laode Ida (Jawa Pos, 15 Juli 2005), pengelolaan hukum di tingkat pusat harus juga melihat kebutuhan-kebutuhan dan aspirasi yang berkembang di daerah agar dikemudian hari daerah tidak merasa ditinggalkan.

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, 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 Departemen penyusun perencanaan pembentukan RUU dan Pimpinan instansi Pemerintah terkait lainnya (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 dan organisasi di bidang sosial, politik, profesi 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 usul 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 program 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 DPR

Awal Februari 2005, DPR dan pemerintah menyetujui Prolegnas yang memuat daftar 284 Rancangan Undang-Undang (RUU) yang akan diselesaikan pada periode DPR hasil Pemilu 2004. Persetujuan ini menimbulkan persoalan karena seringkali tidak dilibatkannya DPD dalam penyusunan RUU tersebut. Bersamaan dengan itu, dalam kenyataannya kinerja DPR periode 2004-2009, khusus dalam bidang legislasi sangat buruk dan mengecewakan. Indikasi ini seperti dicatat oleh Firdaus Arifin (Majalah Konstitusi April-Mei 2007) paling tidak disebabkan oleh empat persoalan yaitu: *pertama*, dibatalkannya sejumlah pasal dalam beberapa undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi (MK) sepanjang tahun 2006 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.

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. Selain buruk dari segi kualitas, jika ditinjau dari segi kuantitas, UU yang dihasilkan DPR periode 2004-2009, masih jauh di bawah target pencapaian. Tahun 2006 lalu, dari 78 RUU yang menjadi target untuk diselesaikan, DPR hanya mampu menyelesaikan sebanyak 37 UU. Bahkan bukan hanya itu, DPR ternyata juga kurang jeli menetapkan UU apa yang harus diprioritaskan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Akibat tidak adanya prioritas ini, bahkan ada RUU yang menggantung tanpa kejelasan hingga tujuh tahun yaitu RUU tentang Kesehatan untuk mengganti UU No.23 Tahun 1992 yang sudah sangat *out of date* (*Kompas*, 14 April 2008). Menurut Rita Serena Kalibonso mewakili JKP3 (Jaringan Kerja Prolegnas Pro Perempuan) menggantungnya RUU tersebut akibat DPR tidak memiliki skala prioritas mana yang harus didahulukan.

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 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* (Mahfud, 2001: 3). Selain kedua pasal tersebut, dominasi DPR dalam proses legislasi diperkuat dengan Pasal 20 ayat (5) UUD 1945.

Tiga Faktor Buruk Kinerja DPR

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. Di samping itu, sebagai hukum dasar negara, secara hierarki semua peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh semua lembaga negara haruslah tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945 (mengacu pula kepada UU No.10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

Sebelum menetapkan Undang-Undang mestinya draf yang diajukan DPR, Pemerintah maupun DPD haruslah berbentuk Naskah Akademik agar dapat diuji oleh publik terlebih dahulu. Di sini partisipasi masyarakat (*public partisipation*) 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. Lalu benarkah RUU itu tidak tumpang tindih dengan undang-undang yang lebih dahulu lahir. Atau apakah undang-undang ini memang dibutuhkan masyarakat (untuk antisipasi), atau jangan-jangan undang-undang ini secara substansi tidak diperlukan karena bisa saja sudah diatur dalam KUHP, misalnya. Contoh konkret masalah ini UU No.11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE) dan UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP) yang ternyata ketika dijudicial review oleh Mahkamah Konsitusi dianggap bertentangan dengan konstitusi dan kemudian dikembalikan kepada KUHP Pasal 310 ayat (1) dan (2). Jadi, keberadaan proses Naskah Akademik menjadi sangat penting agar semua pertanyaan kritis itu terjawab maksimal.

Pelibatan para pakar (lintas disiplin) dari kampus juga perlu dilibatkan, tak jarang karena mereka adalah ahlinya substansi yang diatur terkadang luput dari perhatian para perumus undang-undang tersebut. 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 (25/3/2008) menjadi UU selain bertujuan memerangi pornografi, perjudian, pemerasan, dan pengancaman, 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 (Kompas, 26/3/2008) menjelaskan, UU ITE dimaksudkan untuk memerangi informasi elektronik

dan/atau dokumen elektronik yang bermuatan pelanggaran kesusilaan. Akhirnya undang-undang ini seperti sia-sia karena tidak begitu dibutuhkan masyarakat. Aktivis pro 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 mengundang insan pers menolaknya.

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 pers (Leo Batubara: 2008) seolah menjadi sia-sia, 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 Tahun 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 10 miliar rupiah.

Ketiga, UU Keterbukaan Informasi Publik (KIP) yang disahkan Mei 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 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 di antaranya 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 (Agus Sudibyo: 2008).

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 serta tidak akomodatif terhadap kebutuhan dunia industri dan perburuhan. Pada UU No.13 Tahun 2003 ini sangat jelas keberpihakan

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

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 2004-2009 yang telah disepakati oleh DPR, DPD dan Pemerintah pada awal Februari tahun 2005 lalu. Hal ini perlu untuk dilakukan karena Prolegnas 2004-2009 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; 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*).

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 merancanginya dalam RUU. Bukankah ini hanya pemborosan anggaran saja? Dari data yang ada dana yang dihabiskan

untuk memproduksi per undang-undang tahun 2006 sebesar Rp 640 juta, sementara tahun 2007 menghabiskan dana sebesar Rp 1,2 milyar (*Website Parlemen.net*) per UU.

Kedua, sebelum membuat RUU perlu dilakukan penyusunan naskah akademik. Dalam pandangan Jazim Hamidi (2007:310) 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. Dengan demikian, ada semacam pertanggungjawaban ilmiah untuk melahirkan sebuah produk UU dan memang dikehendaki masyarakat luas. Bahkan hakim konstitusi HAS Nababan berpendapat (2006:19) 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 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 yuridis 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 kewenangan tadi sehingga ada masa transisi sekaligus saling menjaga kehormatan, kewibawaan dan martabat antar lembaga penegak hukum.

Ketiga, memaksimalkan partisipasi masyarakat (*public participation/public hearing*) 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 terhadap 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 12 bulan lagi (hingga Pemilu Mei 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 sekadar mengejar proyek UUD (ujung-ujungnya duit) seperti lagu band Slank yang sempat akan dimejahijaukan Badan Kehormatan DPR tapi batal. Oleh karena itu, ke depan pasca Pemilu 2009 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. Lalu apa yang diharapkan dari UU (produk hukum) yang dari lahirnya sudah cacat ?

Daftar Pustaka

Agus Sudibyo, *Transparansi Setengah Hati*, Kompas, 7/4/2008

Fajar Laksono dan Subardjo, 2005. *Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden*, Yogyakarta: UII Press.

H.A.S. Nababan dalam *Jurnal Konstitusi* edisi Mei 2006

Jawa Pos, 15 Juli 2005

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

Kompas, 10 April 2008-04-10

Kompas, 24 Januari 2008

Leo Batubara, *UU ITE dan Kebebasan Pers*, Kompas, 7/4/2008

Majalah Konstitusi Edisi April-Mei 2007.

Media Indonesia (Editorial), 10 April 2008

Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media
Yogyakarta: 1999

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

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: UII
Press.

Sakti Nasution, et al, 2008. *Legislasi di Bidang Iptek*, Jakarta: BPPT.

Sobur, Alex, 2006. *Semiotika Komunikasi*, Bandung: Remaja Rosdakarya.

Sudibyo, Agus, 2004. *Ekonomi Politik Media Penyiaran*, Yogyakarta: LKIS.

Thalhah, H.M. 2007, *Menggugat Fungsi Pengawasan DPR*, Yogyakarta: Kreasi Total
Media.

Usulan DPD untuk Program Legislasi Nasional 2006, Jakarta: 2004

Usulan DPD untuk Program Legislasi Nasional 2006, Jakarta: 2005

Wahyuni, Hermin Indah, 2000, *Televisi dan Intervensi Negara*, Yogyakarta: Media
Pressindo.

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

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.

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

