

MENYOROTI KINERJA LEGISLASI DPR

Oleh :
*Abdul Bari Azed **

ABSTRAK

DPR melaksanakan amanat rakyat antara lain melalui fungsi legislasi, yakni membentuk UU dengan kesepakatan bersama Presiden. Harapan rakyat kurang dipenuhi secara optimal oleh DPR disebabkan kinerja parlemen di bidang legislasi yang kurang memuaskan karena tidak memenuhi target Prolegnas yang dibuatnya sendiri. Kondisi ini menyebabkan fungsi-fungsi DPR sebagai parlemen kurang maksimal dalam mendorong kesejahteraan rakyat dan kemajuan negara. Untuk itu penting dilakukan serangkaian kebijakan dan langkah konkret guna meminimalisir permasalahan yang membelit parlemen sekaligus mendorong peningkatan kinerja DPR dalam fungsi legislasi.

Kata Kunci: *Legislasi, DPR, Kinerja*

A. Pendahuluan

Parlemen atau lembaga perwakilan rakyat dengan berbagai nama di negara-negara di dunia merupakan salah satu pilar demokrasi. Pola rekrutmen dan pemilihan anggotanya serta efektif tidaknya parlemen menjadi sebagian indikator kualitas demokrasi di suatu negara. Parlemen menjadi wakil rakyat formal kenegaraan yang berfungsi memperjuangkan aspirasi, kepentingan, dan hak-hak rakyat kaitannya dengan kewajiban dan tanggung jawab negara dan pemerintah terhadap rakyat. Di sisi lain, keberadaan parlemen

* Pengajar Program Magister Ilmu Hukum Unbari.

diharapkan mampu menjadikan penyeimbang dan kontrol bagi kekuasaan eksekutif – raja/ratu, presiden, perdana menteri atau dengan nama lainnya -- agar tidak berkembang menjadi sewenang-wenang, melanggar hak-hak rakyat, dan mematikan demokrasi.

Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa secara umum lembaga perwakilan rakyat itu dipandang sebagai representasi mutlak warga negara dalam rangka ikut serta menentukan jalannya pemerintahan, apa yang diputuskan parlemen, itulah yang dianggap sebagai keputusan rakyat. Dari sinilah lahir doktrin supremasi parlemen di mana produk parlemen dalam bentuk Undang-Undang (UU) tidak dapat diganggu gugat.¹ Dalam perkembangannya, doktrin ini kemudian mengalami pergeseran di mana di sebagian negara, doktrin ini sudah tidak lagi dipakai dan diganti dengan doktrin supremasi konstitusi. Dengan demikian produk parlemen (UU) dapat diuji konstitusionalitasnya oleh mahkamah konstitusi atau nama lainnya. Apabila mahkamah tersebut menyatakan UU tersebut melanggar konstitusi, maka produk parlemen tersebut dibatalkan keberlakuannya.

Cabang kekuasaan legislatif atau parlemen merupakan cabang kekuasaan pertama yang mencerminkan asas kedaulatan rakyat. Kegiatan bernegara pertama-tama adalah

¹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008, hlm. 153.

untuk mengatur kehidupan bersama yang diwujudkan dalam bentuk membentuk peraturan atau undang-undang. Oleh karena itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada parlemen. Tiga hal penting yang harus diatur oleh parlemen, yaitu: (i) pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara; (ii) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara; dan (iii) pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara. Ketiga hal penting ini hanya dapat diatur setelah mendapatkan persetujuan dari warga negara melalui wakil-wakilnya yang duduk di parlemen.²

Atas dasar itulah, maka Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa yang biasa disebut sebagai fungsi pertama lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi legislasi atau pengaturan. Fungsi pengaturan (*regelende functie*) ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan hukum yang mengikat dan membatasi. Karena itu, kewenangan ini hanya dapat dilakukan selama rakyat sendiri menyetujui untuk diikat dengan atau oleh hukum. Oleh karena parlemen merupakan cabang kekuasaan negara yang dianggap mempunyai hak mengatur yang demikian, maka peraturan yang paling tinggi di bawah UUD harus dibuat dan ditetapkan oleh parlemen

² *Ibid.*, hlm. 160-161.

dengan persetujuan bersama dengan cabang kekuasaan eksekutif.³

Ada empat bentuk kegiatan dalam fungsi legislasi yang dilakukan parlemen, yaitu:

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*).⁴

Atas dasar itu, sejak dahulu kala parlemen dianggap lembaga yang sangat penting dalam struktur suatu negara. Keberadaannya dianggap sama pentingnya dengan keberadaan pemimpin eksekutif di negara itu (raja/ratu atau dengan nama lainnya). Para pemikir dunia sejak zaman dahulu memberikan tempat terhormat kepada parlemen, seperti nampak dalam pemikiran John Locke dan

³ *Ibid.*, hlm. 161.

⁴ *Loc.cit.*

Montesquieu yang menggagas pentingnya pemisahan kekuasaan dalam negara agar dapat dicegah munculnya kekuasaan raja atau ratu yang absolut kala itu, antara lain dilakukan melalui pembentukan parlemen selaku pemegang kekuasaan legislatif.

John Locke mengeritik keras kekuasaan absolut raja-raja pada saat itu. Menurut Locke, untuk mencapai keseimbangan dalam suatu negara, kekuasaan negara harus dipilah ke dalam tiga bagian: kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan federatif.⁵ Dalam perkembangannya, pemikiran Locke dimodifikasi oleh Montesquieu yang merumuskan ada tiga cabang kekuasaan negara yang masing-masing mempunyai bidang kekuasaan sendiri dan terpisah satu sama lain. Tiga cabang kekuasaan negara tersebut adalah kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Ajaran pemisahan kekuasaan ini dikenal dengan istilah Trias Politika.⁶

⁵ Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan yang berwenang untuk membuat undang-undang, kekuasaan lain harus tunduk pada kekuasaan ini. Kekuasaan eksekutif meliputi kekuasaan melaksanakan atau mempertahankan undang-undang, termasuk mengadili. Kekuasaan federatif adalah kekuasaan yang meliputi semua yang tidak termasuk kekuasaan legislatif dan eksekutif, meliputi kekuasaan keamanan negara, urusan perang dan damai dalam kaitannya dengan hubungan luar negeri. Dari ketiga kekuasaan itu, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federatif harus berada pada tangan yang sama dan harus ada supremasi kekuasaan legislatif atas kekuasaan yang lain. Lihat Jazim Hamidy dkk, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: Total Media, 2009, hlm. 47.

⁶ Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan membentuk undang-undang, kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan melaksanakan undang-undang, dan

Dari ajaran inilah, khususnya kekuasaan legislatif atau kekuasaan membentuk undang-undang sebagaimana pengertian yang dikemukakan Locke dan Montesqueu berkembang dan dalam wujudnya terkini adalah parlemen atau lembaga perwakilan rakyat. Sudah tentu format dan isi parlemen saat ini telah jauh berbeda dibandingkan gagasan awal kedua pemikir dunia tersebut karena terjadinya penyesuaian dan perubahan lembaga tersebut dikarenakan berbagai perkembangan dan perubahan dunia serta kebutuhan umat manusia.

B. Masalah dalam Kinerja Legislasi DPR

Dalam konteks Indonesia, pembentukan lembaga perwakilan rakyat memperoleh dukungan besar dari rakyat melalui para tokoh bangsa yang duduk di Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) yang dilanjutkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang membahas dan mengesahkan konstitusi Indonesia pada 1945 sebagai hukum dasar yang akan menjadi acuan utama bagi negara yang akan merdeka di Nusantara. Di dalam konstitusi yang kemudian diberi nama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) ini terdapat rumusan tentang lembaga perwakilan

kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan yang menjalankan kekuasaan kehakiman, menjatuhkan hukuman, atas kejahatan, dan yang memberikan putusan apabila terjadi perselisihan antar warga. Ismail Suny dalam Jazim Hamidy dkk, *ibid.*, hlm. 47-48.

rakyat dengan nama DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) dalam struktur ketatanegaraan Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pasal 20 UUD 1945.

Dalam perkembangannya, memasuki era reformasi yang ditandai dengan berhentinya Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998 lalu, DPR telah mengalami perubahan mendasar. Apabila UUD 1945 sebelum perubahan hanya memberikan kewenangan kepada DPR untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) maka melalui perubahan UUD 1945 telah terjadi pergeseran fungsi legislasi yang luar biasa. Hasil perubahan konstitusi menyebutkan bahwa kini DPR memegang kekuasaan membentuk UU sementara Presiden diberikan kewenangan mengajukan RUU. Demikian pula pembahasan RUU hanya dapat dilakukan apabila kedua belah pihak sama-sama terlibat dan hanya dengan persetujuan kedua belah pihak sajalah maka sebuah RUU dapat disahkan menjadi sebuah UU.⁷

Adanya pergeseran fungsi legislasi dari Presiden kepada DPR ini mendukung pendapat Jimly Asshiddiqie yang menyebutkan bahwa dalam praktik di Indonesia, fungsi legislasi-lah yang dianggap utama, sedangkan dua fungsi lainnya, yakni fungsi pengawasan dan penganggaran adalah

⁷ Materi UUD 1945 yang mengatur pergeseran fungsi legislasi tersebut dapat dibaca dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945 hasil perubahan konstitusi. Uraian panjang lebar mengenai pergeseran fungsi legislasi dari Presiden kepada DPR antara lain dapat dibaca dalam Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

fungsi kedua dan ketiga sesuai dengan urutan penyebutannya dalam undang-undang. Padahal, ketiga-tiganya sama-sama penting. Bahkan di berbagai negara maju dewasa ini, yang lebih diutamakan adalah fungsi pengawasan dibandingkan fungsi legislasi. Hal ini dikarenakan sistem hukum di berbagai negara maju tersebut telah dipandang cukup untuk menjadi pedoman penyelenggaraan negara, sehingga tidak banyak lagi produk hukum (dalam bentuk UU) yang dibutuhkan.⁸

Pergeseran fungsi legislasi hasil amendemen konstitusi tersebut memberi peluang yang besar bagi DPR untuk berkibrah secara optimal dalam ikut menentukan arah perjalanan bangsa dan negara ke depan, termasuk dalam mengajukan RUU dan berperan besar dalam pembentukan UU serta mengisi dan menentukan isi sebuah UU. Namun demikian harapan rakyat dan peluang yang diberikan konstitusi tersebut tidaklah dapat dijalankan secara optimal oleh DPR.

Hal ini dapat dilihat bahwa DPR periode 2009-2014 hasil Pemilu 2009 minimal mempunyai masalah besar dalam hal fungsi legislasi, yaitu kinerja pembentukan Undang-Undang (UU) yang rendah. Hal ini ditandai dengan sedikitnya jumlah UU yang dihasilkan per tahun

⁸ Uraian lebih rinci mengenai hal ini antara lain dapat dibaca dalam Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah*, Jakarta: UI Press, 1996.

dibandingkan dengan target pembentukan UU sebagaimana tercantum dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang disusun oleh DPR itu sendiri.

Sebelum menyoroti kinerja legislasi DPR periode sekarang yang memprihatinkan, ada baiknya kita menelusuri jejak DPR pada masa lalu di bidang legislasi secara singkat sebagai perbandingan.

Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang berfungsi sebagai parlemen Indonesia pada awal kemerdekaan berhasil mengesahkan dan mengundangkan 133 UU selama kurun waktu empat tahun (1945-1949).⁹ Kinerja KNIP ini tentu penting mendapatkan apresiasi karena di tengah berbagai keterbatasan yang ada sebagai negara yang baru merdeka, lembaga ini mampu menunjukkan kinerja yang sangat memadai.

Pada periode berlakunya Konstitusi RIS Tahun 1949 yang hanya satu tahun (1949-1950), terdapat tiga lembaga negara yang berlaku sebagai pelaksana kekuasaan membentuk UU, yaitu pemerintah, DPR, dan Senat. Selama kurun waktu yang sangat singkat tersebut, ada tujuh UU yang berhasil disahkan dan diundangkan. Seiring dengan itu, pemerintah secara sendiri berhasil menetapkan 30 Undang-Undang Darurat. Undang-Undang Darurat mirip dengan

⁹ Ahmad Yani, *Pasang Surut Kinerja Legislasi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011, hlm. 10.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) sebagaimana diatur dalam UUD 1945, tetapi Undang-Undang Darurat tidak perlu diajukan kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan.¹⁰

Pada periode berlakunya UUDS 1950 yang berlangsung selama sembilan tahun (1950-1959), kekuasaan membentuk UU berada di tangan DPR yang terbagi kepada dua periode, Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (DPRS) yang dibentuk oleh Presiden Soekarno dan DPR hasil Pemilu 1955. DPRS selama enam tahun masa kerjanya (1950-1956) telah berhasil mengesahkan 167 UU. Adapun DPR hasil Pemilu 1955 selama tiga tahun masa baktinya telah berhasil mengesahkan 113 UU.¹¹

Melalui Dekrit Presiden Soekarno 5 Juli 1959, UUD 1945 berlaku kembali dan Presiden membubarkan DPR hasil Pemilu 1955. Sebagai gantinya ia membentuk DPR Gotong Royong (DPR GR) dengan menunjuk para anggotanya. Selama tujuh tahun periode kepemimpinan Bung Karno ini (1959-1966), jumlah UU yang dihasilkan sangat minim, hanya 10 buah UU.¹² Minimnya produktivitas DPR GR pada masa itu antara lain disebabkan DPR GR lebih disibukkan

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 12.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 17.

¹² *Ibid.*, hlm. 21. Beberapa UU yang menonjol hasil karya DPR GR antara lain UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, UU Nomor 14 Tahun 1965 tentang Perkoperasian, dan UU Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

dengan persaingan kekuasaan, kegaduhan politik, dan keragaman paham politik di dalam DPR GR dan persaingan politik di tingkat negara/pemerintahan.

Periode kepemimpinan Presiden Soekarno berganti dengan periode kepemimpinan Soeharto pada tahun 1966 yang ditandai dengan terbitnya Surat Perintah 11 Maret (Supersemar). Pada periode panjang masa kepresidenan Soeharto selama sekitar 32 tahun (1966-1998), kinerja DPR dapat diuraikan sebagai berikut.

1. Periode 1966-1971, DPR GR peninggalan era Bung Karno ditetapkan menjadi DPR GR Orde Baru dengan perubahan keanggotaan yang tidak lagi mengikutsertakan para anggotanya yang berasal dari Partai Komunis Indonesia (PKI). Selama masa tugas lima tahun, DPR GR Orde Baru berhasil mengesahkan 85 RUU menjadi UU.
2. Periode 1971-1977, pada periode ini DPR terbentuk dari hasil Pemilu 1971 walaupun tidak semua anggota DPR saat itu dipilih langsung oleh rakyat. terdapat 75 orang anggota DPR yang berasal dari Fraksi ABRI (sekarang nama ABRI sudah diganti menjadi TNI dan tidak lagi mengikutsertakan Kepolisian di dalamnya). Pada periode ini berhasil disahkan 43 RUU menjadi UU.
3. Periode 1977-1982, DPR hasil Pemilu 1977 berhasil mengesahkan 55 RUU menjadi UU.

4. Periode 1982-1987, pada periode ini DPR terbentuk dari hasil Pemilu 1982 dan berhasil mengesahkan 46 RUU menjadi UU.
5. Periode 1987-1992, pada periode ini DPR yang terbentuk dari hasil Pemilu 1987 berhasil mengesahkan 55 RUU menjadi UU.
6. Periode 1992-1997, pada periode ini DPR yang terbentuk dari hasil Pemilu 1992 berhasil mengesahkan 70 RUU menjadi UU.
7. Periode 1997-1999, pada kurun waktu ini seharusnya periode DPR hasil pemilu 1997 selama lima tahun. Namun karena terjadinya gelombang reformasi dan adanya tuntutan rakyat akan pentingnya legitimasi pemimpin negara, maka disepakati dilakukannya pemilu baru pada 1999. Dengan demikian DPR periode ini hanya berlangsung dua tahun. Namun demikian, walaupun kurun waktu kerja hanya dua tahun, DPR hasil Pemilu 1997 berhasil mengesahkan 103 RUU menjadi UU.¹³
8. Periode 1999-2004, DPR pada periode ini merupakan parlemen pertama pada era reformasi sebagai hasil Pemilu 1999 yang merupakan pemilu pertama pada era reformasi yang dianggap sebagai pemilu yang demokratis. Semangat reformasi dan kebutuhan yang tinggi akan berbagai UU baru atau UU pengganti UU lama yang akan menjadi

¹³ *Ibid.*, hlm. 19-35.

dasar hukum pembentukan kondisi kehidupan baru di Indonesia yang demokratis dan menjunjung tinggi HAM sebagai pelaksanaan tuntutan reformasi, maka pada periode 1999-2004 berhasil disahkan sebanyak 189 RUU menjadi UU.¹⁴

9. Periode 2004-2009, DPR pada periode ini merupakan hasil Pemilu 2004, pemilu kedua pada era reformasi. Selama kurun waktu 2004-2009 berhasil disahkan 194 RUU menjadi UU.¹⁵ Data lain menunjukkan jumlah RUU yang berhasil disahkan oleh DPR selama kurun waktu 2005-2009 menjadi UU sebanyak 186 buah.¹⁶

Kinerja DPR Periode 2004-2009 dalam hal pembentukan UU dapat disimpulkan kurang berhasil. Hal ini dikarenakan lembaga parlemen tersebut hanya berhasil menyelesaikan 186 RUU yang menjadi UU dari 335 RUU yang direncanakan dalam Prolegnas 2005-2009 atau sekitar 56% selama lima tahun.¹⁷ Data lain menyebutkan bahwa dari Prolegnas 2005-2009 sebanyak 130 RUU, dapat direalisasikan sebanyak 76 RUU menjadi UU atau sebanyak 58,5%.¹⁸

¹⁴ www.setneg.go.id, diakses pada Senin, 27 Agustus 2012.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Ahmad Hanafi, koordinator Indonesian Parliamentary Center (IPC) dalam Waspada Online, www.waspada.co.id, edisi Minggu, 8 November 2009, diakses pada Selasa, 28 Agustus 2012.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Badan Legislasi DPR RI, *Program Legislasi Nasional 2005-2009* dalam Richo Wahyudi, *Pembaruan Hukum*, Depok: FH UI, 2011,

Data lain yang dirilis Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) Indonesia menyebutkan bahwa DPR periode 2004-2009 hanya mengesahkan 193 UU dari target Prolegnas sebanyak 284 RUU atau sebesar 67,9%. PSHK memperlihatkan data DPR periode 2004-2009 tidak dapat memenuhi setiap target tahunannya dalam prioritas Prolegnas. Secara rinci, hal tersebut dapat dibaca dalam tabel di bawah ini.

Tabel 1. Realisasi Pembentukan UU oleh DPR Periode 2004-2009¹⁹

NO.	TAHUN	TARGET PROLEGNAS	REALISASI	%
1.	2005	55 RUU	14 UU	25,4%
2.	2006	76 RUU	39 UU	51,3%
3.	2007	78 RUU	40 UU	51,2%
4.	2008	81 RUU	61 UU	75,3%
5.	2009	76 RUU	39 UU	51,3%
	JUMLAH	366 RUU	193 UU	50,9%

www.lontar.ac.id, diakses pada Selasa, 28 Agustus 2012. Perbedaan data tersebut kemungkinan disebabkan perbedaan cara penghitungan sejak kapan dimulainya menghitung UU yang dihasilkan oleh DPR, apakah dimulai sejak 1 Januari 2004 atau sejak dilantiknya DPR periode 2004-2009 pada 1 Oktober 2004. Kondisi ini hendaknya dapat diperbaiki pada masa datang, terutama oleh DPR dengan membagi produktivitas DPR berdasarkan periode.

¹⁹ Andi Basso, "Kinerja Legislasi DPR Buruk", dalam www.mimbar-opini.com, diakses pada Selasa, 28 Agustus 2012. Khusus data tahun 2009 mencakup dua periode DPR, yakni DPR periode 2004-2009 yang berakhir pada 30 September 2009 dan DPR periode 2009-2014 yang dimulai 1 Oktober 2009. Sulit mencari data untuk masing-masing periode DPR tersebut pada tahun 2009. Ke depan, DPR hendaknya dapat menyajikan data ini secara lebih baik dengan membedakan kinerja per periode DPR hasil pemilu agar lebih tepat. Catatan lain, UU yang disahkan tidak semuanya berasal dari Prolegnas, karena sebagian diantaranya merupakan RUU Kumulatif Terbuka seperti RUU tentang pembentukan daerah otonom baru, RUU tentang ratifikasi atau perjanjian internasional, dan RUU tentang anggaran.

DPR periode 2009-2014 hasil Pemilu 2009 sampai dengan saat ketika naskah ini ditulis (10 Desember 2013), berhasil mengesahkan 95 RUU menjadi UU. Rinciannya per tahun sebagaimana tercantum dalam tabel di bawah ini.

Tabel 2. Jumlah UU yang dihasilkan DPR Periode 2009-2014 pada tahun 2009-2013²⁰

NO.	TAHUN	JUMLAH UU
1.	2009	13
2.	2010	13
3.	2011	24
4.	2012	30
5.	2013*)	15
	JUMLAH	95

*) sampai dengan 10 Desember 2013.

Dengan demikian DPR periode 2009-2014, dengan catatan dihitung selama 4 tahun, rata-rata mengesahkan 24 UU per tahun. Jumlah ini masih sangat jauh dibandingkan dengan target pengesahan UU sebagaimana tercantum dalam Prolegnas DPR tahun yang bersangkutan. Secara lengkap, persentase kinerja DPR dalam membentuk UU dibandingkan

²⁰ Khusus data tahun 2009 mencakup dua periode DPR, yakni DPR periode 2004-2009 yang berakhir pada 30 September 2009 dan DPR periode 2009-2014 yang dimulai 1 Oktober 2009. Sulit mencari data untuk masing-masing periode DPR tersebut pada tahun 2009. Ke depan, DPR hendaknya dapat menyajikan data ini secara lebih baik dengan membedakan kerja per periode DPR hasil pemilu agar lebih tepat. Catatan lain, UU yang disahkan tidak semuanya berasal dari Prolegnas, karena sebagian diantaranya merupakan RUU Kumulatif Terbuka seperti RUU tentang pembentukan daerah otonom baru, RUU tentang ratifikasi atau perjanjian internasional, dan RUU tentang anggaran.

target pembentukan UU sebagaimana tercantum dalam Prolegnas tercantum dalam tabel di bawah ini.

Tabel 3. Persentase Kinerja DPR dalam Membentuk UU pada tahun 2009-2013*)²¹

NO.	TAHUN	TARGET PROLEGNAS	REALISASI**)	%
1.	2009	76 RUU	39 UU	51,32%
2.	2010	70 RUU	18 UU	25,71%
3.	2011	91 RUU	22 UU	24,18.%
4.	2012	64 RUU	30 UU	46,88%
5.	2013	76 RUU	15 UU	19,74%
	JUMLAH	278 RUU	124 UU	33,57%

*) Sampai dengan 10 Desember 2013.

**) Terdapat UU yang disahkan DPR bukan berasal dari Prolegnas.

Berikut tabel berisi daftar UU yang telah diundangkan pada masa DPR periode 2009-2004 dengan membaginya menurut tahun. UU yang ditulis adalah UU yang telah mendapatkan persetujuan DPR dan Presiden, disahkan dalam

²¹ Khusus data tahun 2009 mencakup dua periode DPR, yakni DPR periode 2004-2009 yang berakhir pada 30 September 2009 dan DPR periode 2009-2014 yang dimulai 1 Oktober 2009. Ke depan, DPR hendaknya dapat menyajikan data ini secara lebih baik dengan membedakan periode DPR hasil pemilu agar lebih tepat. Catatan lain, UU yang disahkan tidak semuanya berasal dari Prolegnas, karena sebagian diantaranya merupakan RUU Kumulatif Terbuka yang muncul di tengah-tengah masa kerja DPR, seperti RUU tentang pembentukan daerah otonom baru, RUU tentang ratifikasi atau perjanjian internasional, dan RUU tentang anggaran.

Rapat Paripurna DPR, dan telah diundangkan oleh Presiden c.q. Kementerian Hukum dan HAM RI dalam Lembaran Negara. Sumber data diambil dari lembaga resmi pemerintah, yaitu Kementerian Sekretariat Negara RI (www.setneg.go.id). Ada kemungkinan terjadi perbedaan antara jumlah UU yang diundangkan dengan jumlah UU yang disahkan DPR pada tahun yang sama, karena pengundangan sebuah UU membutuhkan waktu cukup lama sehingga bisa terjadi sebuah UU disahkan oleh DPR baru diundangkan pada tahun berikutnya (lintas tahun).

Para anggota DPR yang mencalonkan diri kembali tentu akan memfokuskan dirinya untuk memenangkan kembali kursi DPR pada Pemilu Legislatif 2014 dengan lebih banyak waktu berada di dapilnya. Apalagi dengan sistem proporsional terbuka dengan suara terbanyak, maka perjuangan meraih kursi DPR lebih merupakan perjuangan pribadi (perseorangan) dibandingkan perjuangan kolektif kelompok caleg atau bahkan partai. Seiring dengan itu saat ini telah memasuki masa kampanye tertutup, sehingga para anggota DPR banyak menggunakan waktunya turun ke daerah pemilihan (dapil) nya untuk berkampanye guna meraih dukungan konstituen dan simpati warga masyarakat.

Setelah menyelesaikan Pemilu Legislatif 2014, para anggota DPR yang tidak terpilih kemungkinan tidak memiliki semangat dan komitmen sebesar anggota DPR yang terpilih

kembali. Hal ini tentu akan mempengaruhi kinerja anggota DPR yang tidak terpilih kembali tersebut dalam menjalankan tugas-tugasnya pasca Pemilu Legislatif sampai dengan berakhirnya masa jabatannya pada akhir September 2014 yang akan datang.

Bagi anggota DPR yang terpilih kembali, juga akan disibukkan untuk memberikan dukungan dan berjuang mengukung pasangan Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden yang didukung partai politik dimana ia berasal. Hal ini juga banyak menyita waktu dan perhatian para anggota DPR tersebut. Waktu yang digunakan para anggota DPR untuk memperjuangkan pasangan Calon Presiden dan Wakil Presidennya tersebut makin lama apabila terjadi putaran kedua dan calon yang didukungnya masuk ke putaran kedua Pemilu Presiden.

Dengan demikian dapat disimpulkan DPR periode sekarang ini, dengan catatan s.d. saat ketika naskah ini disusun (10 Desember 2013), memiliki kinerja jauh lebih buruk dibandingkan DPR hasil Pemilu 2004 lalu (DPR periode 2004-2009 sebesar 50,9% berbanding 33,6% untuk DPR periode 2009-2004).

Kinerja ini tidak sesuai dengan pidato Ketua DPR Mazuki Alie dalam sebuah rapat paripurna DPR di mana ia menyatakan bahwa tahun 2012 adalah tahun legislasi bagi

DPR.²² Kinerja legislasi DPR yang buruk ini, tidak hanya pada periode ini tetapi juga mencakup DPR periode-periode sebelumnya karena tidak bisa memenuhi target yang disusunnya sendiri sebagaimana tercantum dalam Prolegnas.

Kinerja legislasi DPR yang buruk ini mendapat sorotan dan kritik berbagai kalangan. Presiden BEM Universitas Gadjah Mada Yogyakarta Aza El Munadiyan menilai DPR selama satu tahun sejak dilantik pada 1 Oktober 2009 memiliki kinerja yang buruk. Ia mengatakan, DPR telah gagal melaksanakan fungsi legislasinya karena hanya ada 10 RUU yang disahkan. Padahal, selama satu tahun, tercatat target 70 RUU yang sudah harus disahkan oleh DPR menjadi undang-undang. katanya. Selain itu, menurut dia, terdapat 24 RUU inisiatif DPR yang sama sekali belum disiapkan naskah akademik dan drafnya.²³

Koordinator Forum Masyarakat Peduli Palemen Indonesia (Formappi) Sebastian Salang dalam jumpa pers menyangkut evaluasi tahun kedua DPR 2009-2014 di Jakarta menyatakan bahwa kinerja anggota DPR RI dinilai kian merosot. Kemerossotan tajam kinerja anggota DPR terjadi di bidang legislasi. Target program legislasi nasional tahun 2011 belum satu pun Rancangan Undang-Undang disahkan

²² “Legislasi DPR Belum Memuaskan”, dalam www.gatra.com, Rabu, 18 April 2012, diakses pada Rabu, 29 Agustus 2012.

²³ “BEM UGM: Kinerja DPR RI Buruk”, www.nasional.kompas.com, Jumat, 1 Oktober 2010, diakses pada Rabu, 29 Agustus 2012.

oleh DPR. Target legislasi 2011 terdiri dari 70 Prolegnas dan 23 RUU luncuran tahun 2010. Tapi tidak ada satupun target Prolegnas 2011 yang disahkan jadi UU di tahun 2011.²⁴

Boy Yendra Tamin menyebutkan ada yang kurang dari kinerja DPR periode 2009-2014, terkait dengan fungsi legislasi sebagai tugas pokoknya. Dalam catatannya, pada periode 2010 DPR hanya menyelesaikan 13 buah RUU menjadi UU dari 70 buah yang direncanakan.. Ketiga belas UU yang dihasilkan pada tahun 2010 itu pun berupa UU APBN dan pertanggungjawaban APBN, UU Ratifikasi dan UU perubahan. Pada tahun 2011 ini sampai dengan bulan Agustus DPR baru menyelesaikan pembahasan 8 buah RUU menjadi UU, sehingga target penyelesaian 70 RUU tahun 2011 jelas mustahil dari waktu yang tinggal 4 bulan lagi jelang berakhirnya tahun 2011. Pertanyaan pentingnya apa, dan “ngapaian” saja kerja DPR berkaitan dengan tugas pokoknya itu?²⁵

Ketua DPR Marzuki Alie sendiri mengaku prihatin dengan kinerja anggota dewan saat ini. Ia menyatakan bahwa dalam masa sidang III tahun 2011-2012, DPR hanya bisa

²⁴ “Kinerja Legislasi DPR Merosot”, www.jurnas.com, Senin, 10 Oktober 2011, diakses pada Rabu, 29 Agustus 2012.

²⁵ “DPR Mulai Cari Alasan Atas Rendahnya Produktivitas Kinerja Legislatifnya”, www.jendelakita.net, diakses pada Rabu, 29 Agustus 2012.

menyelesaikan dua undang-undang dari 12 RUU yang ditargetkan.²⁶ Kalau dibuat persentase hanya 16,6%.

Dalam pidato pembukaan pada rapat paripurna masa sidang II, (18/11/2013), Ketua DPR Marzuki Alie meminta masyarakat memahami rendahnya kinerja legislasi anggota DPR. Menurut politisi Partai Demokrat itu, masyarakat perlu memahami bahwa fungsi perundang-undangan dilaksanakan oleh dua lembaga, yaitu DPR dan pemerintah. Seringkali proses pembahasan RUU tidak berjalan mulus karena ketidaksepahaman atas materi-materi perundang-undangan, baik antara DPR dengan Pemerintah maupun di internal Pemerintah. "Khususnya RUU atas inisiatif DPR," kata Marzuki. Meski demikian, sebagai amanat konstitusi, kata Marzuki, DPR akan memberikan yang terbaik dalam menyelesaikan hambatan itu.²⁷

Sebelumnya, saat berpidato mengawali masa persidangan II tahun sidang 2012-2013 pada 19 November lalu, Ketua DPR Marzuki Alie juga telah mengeluhkan rendahnya kinerja legislasi. Untuk kesekian kalinya, Marzuki mengingatkan anggota parlemen agar bekerja seoptimal mungkin sesuai sumpah/janji jabatan. Capaian legislasi DPR memang tergolong rendah. Sepanjang tahun 2012, DPR baru

²⁶ "Marzuki Alie Prihatin Kinerja DPR", www.republika.co.id, Jumat, 13 April 2012, diakses pada Rabu, 29 Agustus 2012.

²⁷ "Proses Legislasi Harus Fokus dan Selektif", dalam <http://www.jurnalparlemen.com/view/6914/proses-legislasi-harus-fokus-dan-selektif.html>/diakses pada 6 des 2013

menyetujui pengesahan 30 undang-undang (UU). Namun, mayoritas, yakni 20 UU, merupakan UU kumulatif terbuka seperti perjanjian atau ratifikasi internasional, UU tentang Anggaran, dan UU tentang pembentukan daerah otonom baru (12 UU). Hanya sepuluh UU yang tergolong prioritas atau masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2012. Jumlah itu jauh di bawah target yang ditetapkan pemerintah dan DPR, yakni 69 RUU.²⁸

Ronald Rofiandri dari Pusat Studi Hukum dan Kebijakan berpendapat, kegagalan kinerja legislasi sudah bisa diprediksi sebelumnya. Sebab, sejak awal desain perencanaan legislasi memang bermasalah. DPR dan pemerintah lebih mengedepankan aspek kuantitas dalam menyusun prolegnas. Jumlah RUU yang menjadi prioritas setiap tahun selalu melebihi kemampuan yang dimiliki DPR dan pemerintah. Jika melihat pengalaman, DPR periode sebelumnya rata-rata hanya dapat menyelesaikan 30-an UU. Idealnya cukup 30 RUU saja yang menjadi prioritas setiap tahun. Namun kenyataannya, target prolegnas selalu ditetapkan di atas 60 RUU. Persiapan untuk menyusun RUU yang menjadi prioritas juga relatif singkat. Prolegnas 2010-2014 saja disiapkan hanya dalam waktu dua bulan. Padahal, idealnya penyusunan prolegnas dilakukan selama satu tahun. ”Jadi

²⁸ “Kinerja Legislasi Pun di Bawah Target”, dalam <http://pshk.or.id/site/?q=id/content/kinerja-legislasi-pun-di-bawah-target-0/diakses> pada 6 Desember 2013.

pada tahun pertama periode jabatan, DPR dan pemerintah fokus mempersiapkan prolegnas. Pelaksanaan baru di tahun kedua,” ujar Ronald.²⁹

Ronald Rofiandri menambahkan bahwa hambatan lain adalah tarik-menarik kepentingan sektoral, baik di internal pemerintah maupun DPR. Tiap-tiap kementerian memiliki kepentingan sendiri untuk mendorong sebuah RUU masuk prioritas atau mengerem RUU agar tidak segera dibahas. Di internal DPR, tarik-menarik kepentingan terjadi di antara fraksi-fraksi. Meskipun berbagai hambatan berhasil diidentifikasi, produktivitas legislasi tetap saja rendah. Kegagalan mencapai target pun tidak dijadikan pertimbangan dalam menetapkan prolegnas tahun berikutnya. DPR dan juga pemerintah tetap saja menetapkan target tinggi, dan itu pun tidak pernah tercapai.³⁰

C. Beberapa Faktor Penyebab dan Usul Solusi

Kinerja legislasi DPR yang buruk tersebut tentu membawa dampak negatif dari perspektif kepentingan rakyat dan negara. Rakyat dan negara dirugikan oleh karena kurang memadainya atau ketiadaan UU yang menjadi dasar hukum bagi penyelenggaraan negara dan pembangunan serta penataan kehidupan rakyat agar lebih demokratis, makmur,

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

dan adil. Atau buruknya kualitas UU yang ada serta tidak segera dilakukan revisi atau penggantian dengan UU baru oleh DPR yang menyebabkan terjadinya kondisi yang kurang kondusif bagi tegaknya demokrasi, rentannya pelanggaran HAM serta terabaikannya kepentingan rakyat.

Beberapa faktor penyebab lemahnya kinerja legislasi DPR antara lain sebagai berikut.

1. Konfigurasi politik di DPR yang lebih didominasi partai-partai yang tidak mendukung pemerintah niscaya menyebabkan penyelesaian sebuah RUU menjadi lambat, bahkan bisa berlarut-larut. Kondisi ini sedikit banyak terjadi pada era DPR periode sekarang ini dimana walaupun sebagian besar partai telah diikat dalam Setgab Partai Koalisi Pemerintahan, namun dalam praktiknya tidak semua partai anggota Setgab menyetujui sikap dan pendapat pemerintah tentang isu dan materi RUU yang tengah dibahas di DPR.
2. DPR dalam melakukan pembahasan RUU kerap mengedepankan pertimbangan politik dibanding pertimbangan substansi isu dan materi RUU serta kepentingan rakyat. Hal ini sejatinya wajar dan logis apabila melihat DPR merupakan lembaga politik. Faktor ini memperlama pembahasan RUU sepanjang belum ditemukan kesepakatan antarfraksi-fraksi dalam perspektif politis dengan acuan semua fraksi di mendapatkan

keuntungan politik dan tetap terjaganya kepentingan politik masing-masing.

3. Sangat beragamnya aliran dan paham yang ada di DPR. Keragaman aliran dan paham yang tercermin dalam pengelompokan fraksi-fraksi di DPR menyebabkan munculnya beragam sikap dan pendapat terhadap isu dan materi RUU yang dibahas. Kondisi ini tidaklah mudah untuk didekatkan, apalagi disatukan. Keragaman aliran dan paham fraksi-fraksi di DPR mencerminkan kondisi riil yang hidup dalam masyarakat Indonesia yang memang majemuk ditinjau dari berbagai latar belakang, baik agama, suku, daerah, ras, golongan, dan budaya.
4. Ketentuan pembentukan fraksi di DPR yang cukup longgar dan minimal menyebabkan DPR banyak terdiri dari fraksi-fraksi yang mempersulit dicapainya kesepakatan untuk sebuah isu atau materi RUU. Seiring dengan itu, ketentuan ini menyebabkan seorang anggota “fraksi minimal” harus bertugas pada beberapa panitia yang membahas beberapa RUU. Akibatnya selain tidak fokus dan tidak menguasai masalah dan materi RUU-RUU, juga menyebabkan yang bersangkutan kerap menghadiri rapat-rapat tidak sampai selesai karena harus pindah ruang untuk membahas RUU lainnya, tidak dapat menghadiri seluruh rapat membahas RUU-RUU karena berbenturan waktunya atau tidak dapat hadir dalam rapat

karena kurang sehat akibat bekerja terlalu lama melampaui batas normal ketika membahas beberapa RUU.

5. Mekanisme pembahasan RUU yang panjang dan berjenjang di DPR menambah tingkat kesulitan untuk segera dicapainya kesepakatan seluruh fraksi di DPR. Tingkat-tingkat pembicaraan yang berjenjang dengan masing-masing tingkat pembicaraan membutuhkan waktu cukup lama menyebabkan waktu untuk menyelesaikan satu RUU menjadi UU cukup lama.
6. Ketentuan dan tradisi untuk mengupayakan sedapat mungkin dicapainya mufakat dalam rapat-rapat pembahasan RUU juga menyebabkan banyak waktu yang harus dipakai. Sementara kalau ditinjau dari visi partai-partai politik yang duduk di parlemen, sesungguhnya sudah sulit bagi fraksi-fraksi di DPR untuk mencapai mufakat sehingga pembicaraan yang berlarut-larut untuk berupaya mencapai kesepakatan sejatinya hanya membuang waktu belaka.
7. Masih kurang optimalnya dukungan bagi para anggota DPR dalam bentuk ketersediaan tenaga ahli dalam jumlah cukup banyak dan memiliki keahlian dari berbagai latar belakang keilmuan dan pengalaman. Akibatnya para anggota DPR yang mayoritas terdiri dari “kaum generalis” tidak memperoleh masukan dan saran dari staf yang ahli sehingga menyebabkan mereka kurang menguasai detail

isu dan masalah dalam RUU. Konsekuensinya anggota DPR tidak mampu memberikan warna atau bahkan mengarahkan isi RUU agar sesuai dengan keadilan, kebenaran, demokrasi, dan kepentingan rakyat.

8. Perlunya dilakukan seleksi ulang terhadap target Prolegnas. Selama beberapa periode DPR, target Prolegnas tidak pernah dicapai, baik per tahun maupun per periode (lima tahun masa jabatan anggota DPR).

Atas dasar itu, maka untuk meningkatkan kinerja legislasi DPR, kiranya masalah-masalah tersebut hendaknya dapat diatasi dengan berbagai langkah solusi sebagai berikut.

1. Perlunya dilakukan penyederhaan sistem kepartaian dari multi-partai dengan begitu banyak partai peserta pemilu menjadi multi-partai sederhana dengan jumlah partai peserta pemilu yang sedikit, antara 3 s.d. 5 partai. Hal ini dapat dicapai melalui kebijakan dan regulasi ambang batas peserta pemilu (*electoral treshold*) yang dinaikkan dan ditingkatkan persyaratannya secara bertahap dari pemilu ke pemilu.
2. Keberadaan fraksi-fraksi di DPR hendaknya dibagi secara tegas ke dalam dua blok, yakni “fraksi blok pemerintah” dan “fraksi blok oposisi”. Kedua blok bersikap permanen sepanjang periode DPR tersebut, kecuali ada hal-hal prinsip yang menyebabkan perubahan sikap politik fraksi.

3. Peningkatan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) secara bertahap yang disusun dalam sebuah kebijakan yang komprehensif dan berjangka panjang. Dengan demikian diharapkan pada puncaknya PT mencapai titik ideal sehingga kelak di DPR hanya terdapat 3 s.d. 5 partai politik. Untuk itu PT yang saat ini masih berada pada titik 3,5% hendaknya secara bertahap dalam tiga kali pemilu legislatif dinaikkan, di mana pada Pemilu 2019 menjadi 5%, pada Pemilu 2024 menjadi 10% dan pada Pemilu 2029 menjadi 20%. Usul ini terkait erat dan menjadi satu kesatuan dengan konsep penyederhanaan partai politik agar dapat diwujudkan demokrasi yang efektif dan efisien namun tetap berkualitas di DPR dan di tingkat negara dan bangsa.
4. Peningkatan syarat pembentukan sebuah fraksi di DPR secara bertahap yang dirumuskan dalam kebijakan yang komprehensif dan berjangka panjang. Dengan demikian diharapkan kelak hanya terdapat 3 s.d. 5 fraksi saja. Untuk itu, diusulkan pada DPR hasil Pemilu 2019, syarat pembentukan fraksi apabila terdapat 25 anggota, pada DPR hasil Pemilu 2024, syarat pembentukan sebuah fraksi apabila terdapat 50 anggota, dan pada Pemilu 2029, syarat pembentukan sebuah fraksi apabila terdapat 75 anggota. Dengan jumlah anggota DPR saat ini sebanyak 560 orang, perbandingan dengan jumlah minimal anggota sebuah

fraksi masih seimbang dan ideal. Jumlah fraksi yang sedikit niscaya akan mempermudah dan mempercepat pembahasan RUU, termasuk mencari kesepakatan antarfraksi-fraksi.

5. Memperpendek mekanisme pembahasan RUU sehingga diharapkan sebuah RUU dapat diselesaikan antara tiga bulan s.d. maksimal satu tahun. Tradisi dan budaya serta ketentuan di DPR yang terus berupaya mencari kesepakatan antarfraksi dalam isu-isu dalam RUU, padahal jarak sikap dan pendapat tersebut sangat jauh dan sangat sulit untuk didekatkan, hendaknya segera diakhiri.
6. Penambahan jumlah tenaga ahli untuk setiap anggota DPR dan untuk fraksi-fraksi di DPR secara bertahap sehingga kelak mencapai titik ideal. Kebijakan penambahan tenaga ahli ini dilakukan secara bertahap dan komprehensif, dimana diusulkan untuk DPR hasil Pemilu 2019 setiap anggota DPR mempunyai 5 tenaga ahli dan setiap fraksi mempunyai 10 tenaga ahli. Pada DPR hasil Pemilu 2024 setiap anggota DPR mempunyai 10 tenaga ahli dan setiap fraksi mempunyai 20 tenaga ahli, dan pada DPR hasil Pemilu 2029 setiap anggota DPR mempunyai 15 tenaga ahli dan setiap fraksi mempunyai 30 tenaga ahli. Kesemua tenaga ahli bekerja *full time* dan minimal bergelar master dengan mengutamakan mereka yang bergelar doktor. Sebagai perbandingan, seorang anggota DPR AS

mendapat dukungan sekitar 20 orang staf di mana 15 di antaranya bergelar master atau doktor, selebihnya staf administratif dan sekretaris.

7. DPR dan pemerintah penting menurunkan target Prolegnas sampai batas realistis yang dapat dicapai oleh anggota DPR bersama pemerintah. Perlu dilakukan pengecekan ulang, sinkronisasi dan harmonisasi RUU yang digagas DPR dan pemerintah sehingga jumlahnya dapat dikurangi secara signifikan, namun tanpa mengurangi kehendak membuat pengaturan dalam bentuk UU atau peraturan di bawahnya. Sering kali terdapat beberapa RUU yang sebenarnya tidak perlu dibuatkan wadah hukum dalam bentuk UU, tetapi peraturan di bawahnya. Ada pula beberapa RUU yang sebenarnya tidak perlu diatur dalam UU tersendiri, tetapi dimasukkan ke dalam UU yang sudah ada melalui proses revisi. Ada pula beberapa RUU yang sebenarnya dapat digabung ke dalam satu RUU.

D. Penutup

Fungsi legislasi bagi DPR tetap merupakan hal penting yang tetap harus dijalankan DPR agar eksistensinya sebagai lembaga legislatif dapat diaktualisasikan dan membawa manfaat nyata bagi negara dan bangsa. Kinerja DPR yang rendah di bidang legislasi menjadi salah satu ukuran (indikator) eksistensi DPR yang belum optimal

membawa manfaat untuk kemajuan bangsa dan negara menuju terwujudnya cita-cita berdirinya negara Indonesia. Berbagai masalah yang menyebabkan kinerja legislasi DPR rendah hendaknya segera diatasi dengan berbagai langkah kebijakan dan regulasi oleh DPR bersama Pemerintah serta berbagai pihak lain yang terkait. Diharapkan pada masa datang, kinerja DPR di bidang legislasi dapat membaik, baik dari aspek kuantitas maupun dari aspek kualitas, agar keberadaan DPR dapat dirasakan kehadiran dan manfaatnya bagi rakyat.

E. Daftar Pustaka

- Ahmad Yani, *Pasang Surut Kinerja Legislasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011.
- Jazim Hamidi, et.al, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Total Media, Yogyakarta, 2009.
- Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah*, UI Press, Jakarta, 1996.
- , *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2008.
- Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, Nusa Media, Bandung, 2010.
- Richo Wahyudi, *Pembaruan Hukum*, Depok: FH UI, 2011, www.lontar.ac.id, diakses pada Selasa, 28 Agustus 2012.
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.