

Produk Legislasi DPR

Oleh

Agus Ngadino, S.H.,M.H.

Dosen Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Tepat tanggal 29 Agustus 2009 maka genap 64 tahun terbentuknya Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Republik Indonesia. Banyak torehan sejarah tentang kinerja dari lembaga negara ini dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Perlu apresiasi dan kritisi yang dikaitkan dengan perkembangan masa kini.

Lembaga yang pada awalnya dikenal dengan nama Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) sebenarnya diwujudkan untuk membangun sistem perwakilan yang berdasarkan pada kedaulatan rakyat. Dalam perkembangannya DPR lebih banyak menampilkan sisi lemah dan citra buruk sebuah lembaga daripada representasi kekuatan rakyat. Tuntutan anggotanya akan peningkatan kesejahteraan dan fasilitas tidak sebanding dengan kinerja mereka yang lemah dan suka mangkir di persidangan.

Alih-alih menjadi medan negosiasi antara kepentingan rakyat dan kepentingan pemerintah, DPR malah terlihat gagap dalam menempatkan dirinya. Dua sisi agaknya bisa menjadi tolok ukur betapa lembaga legislatif ini tidak siap menjadi lokomotif perubahan. Dimana ada kegagalan lembaga ini menangkap aspirasi rakyat dan menerjemahkan UUD 1945 dan kecenderungan anggota-anggota yang dinilai arogan menambah buruknya citra kelambagaan.

Kewenangan Legislasi

Sebelumnya era Reformasi telah mengubah dengan radikal kewenangan DPR. Pergeseran bandul kekuasaan dari pemerintah ke DPR dalam soal legislasi menjadi ciri yang menonjol dari wajah baru DPR. Salah satu perubahan substantif yang telah dilakukan dalam rangka Perubahan Pertama UUD 1945 pada Sidang Umum MPR bulan November 1999 adalah soal cabang kekuasaan legislatif yang secara tegas dipindahkan dari Presiden ke DPR.

Dalam Pasal 5 Ayat (1) lama, ditegaskan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR.

Sedangkan dalam Pasal 5 Ayat (1) baru berdasarkan Perubahan Pertama tersebut ditegaskan: "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat". Sebaliknya dalam Pasal 20 Ayat (1) baru, dinyatakan: "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang." Dengan adanya perubahan tersebut maka kedudukan DPR jelas merupakan lembaga pemegang kekuasaan legislatif, sedangkan fungsi inisiatif di bidang legislasi yang dimiliki oleh Presiden tidak menempatkan Presiden sebagai pemegang kekuasaan utama di bidang ini. Perubahan ini sekaligus menegaskan bahwa UUD 1945 dengan sungguh-sungguh menerapkan sistem pemisahan kekuasaan legislatif, eksekutif,

dan yudikatif.

Pada prinsipnya, Presiden bukan lagi pemegang kekuasaan utama dalam pembentukan UU.

Kalaupun Presiden diberi hak untuk mengajukan rancangan undang-undang, hak itu tidak memberikan kedudukan kepadanya sebagai pemegang kekuasaan legislatif, melainkan sekedar memberikan hak kepadanya untuk mengambil inisiatif karena kebutuhan yang sangat dirasakan oleh pihak eksekutif untuk mengatur suatu kebijakan publik yang harus dilayani oleh pemerintah, tetapi pihak DPR sendiri belum siap dengan rancangan dari mereka sendiri.

Dalam hal ini, Presiden dapat mengambil prakarsa untuk menyusun rancangan undang-undang tersebut dan kemudian mengajukannya kepada DPR.

Perubahan UUD 1945 Pasal 5 Ayat (1), membuat kekuasaan membuat undang-undang (UU) yang tadinya berada di Presiden (dengan persetujuan DPR) beralih menjadi di DPR. Lembaga inilah yang kemudian memegang kekuasaan untuk membuat UU, sedangkan Presiden hanya berhak mengajukan rancangan UU dan mengesahkannya setelah dibahas dan disetujui oleh DPR. DPR, bahkan berhak mengundangkannya kalau dalam waktu 30 hari Presiden tidak mengesahkannya (Pasal 20 Ayat 5 Perubahan Kedua UUD 1945). Sayangnya, kekuasaan tersebut seringkali tidak dimanfaatkan dengan maksimal oleh DPR. Hal ini terlihat dari jumlah UU yang jauh lebih banyak diusulkan oleh pemerintah dibandingkan atas inisiatif DPR. Untuk DPR periode 2004-2009, misalnya dari total 77 UU yang disahkan hingga Juli 2007, sebanyak 60 UU (78 persen) adalah usul dari pemerintah.

Produk Legislasi

Berdasarkan data produk legislasi yang dihasilkan DPR sepanjang kurun waktu 62 tahun

ini kurang lebih mencapai 1213 undang-undang.

Dimana untuk DPR Periode 1999-2004 menghasilkan 169 produk undang-undang. Sedangkan untuk DPR Periode 2004-2009 saja sudah mencapai 77 undang-undang yang dihasilkan. Banyaknya produk legislasi DPR tersebut tentu memperbanyak aturan dalam bentuk undang-undang. Hal ini mungkin menjadi ciri khas dari negara yang mengacu sistem hukum Eropa Kontinental yang ketentuan hukumnya selalu diatur dalam suatu ketentuan tertulis berbentuk undang-undang. Persoalannya jangan sampai ketentuan tersebut menjadi *overload* (melewat batas) yang berakibat jauh tidak efektif dalam praktiknya. Bahkan seperti apa yang dikemukakan oleh Mahfud MD bahwa dalam perkembangan ternyata ada pergeseran prinsip dan konsepsi dari negara hukum menjadi negara undang-undang, yaitu berubahnya negara hukum menjadi negara undang-undang yang meletakkan undang-undang yang dibuat oleh pemerintah sebagai ukuran kebenaran. Dalam negara undang-undang, setiap tindakan pemerintah yang tidak adil diberi pembenaran dengan pembuatan UU melalui penggunaan atribusi kewenangan sehingga hukum ditempatkan sebagai alat justifikasi dengan watak positif instrumentalistik.

Apalagi kini kualitas UU yang dihasilkan oleh lembaga perwakilan rakyat juga kian disangsikan. Terlebih setelah sejumlah UU diuji oleh Mahkamah Konstitusi (MK) dan ditemukan ketidakkonsistensian dengan UUD 1945. Pada 7 Desember 2006, MK mengeluarkan Putusan yang membatalkan seluruh isi UU Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Sebelumnya MK juga membatalkan UU No.22 Tahun 2004 yang mengatur pengawasan hakim oleh Komisi Yudisial.

Kemudian adanya uji materi terhadap Pasal

56 Ayat 2 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan dikeluarkannya putusan MK, kandidat perseorangan menjadi dimungkinkan dalam pemilihan kepala daerah. Implikasinya DPR harus bekerja ekstra keras lagi membahas UU tersebut di tengah kepentingan mereka yang merupakan representasi kekuatan partai politik.

Bahkan akhir Juli 2007, 8 anggota DPR mengajukan pengujian Undang-Undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Migas ke Mahkamah Konstitusi. Hal ini tentu menjadi menarik karena anggota DPR menggugat produk hukum yang mereka hasilkan sendiri.

Banyaknya produk legislasi yang bermasalah tentu saja mengundang pemikiran tentang sebab musababnya. Setidaknya ada beberapa kemungkinan yang dapat dianalisis diantaranya.

Pertama; reaktif pengaturannya; pengaturan atas sesuatu hal dalam kehidupan bernegara selalu diawali dengan sikap reaktif tanpa mempelajari secara mendalam apakah hal itu perlu diatur atau tidak. *Paradoks* dalam mengamati legislasi di Amerika pengaturan selalu didasarkan pada fakta dan penelitian di lapangan tentang perlu tidaknya sesuatu hal tersebut perlu diatur atau tidak. *Kedua*; logis proyek; pembuat aturan selalu dikaitkan dengan nilai keuntungan finansial dari proses pembahasannya bagi para anggota DPR. Sudah menjadi isu publik bahwa setiap pembahasan selalu menjadi ajang proyek untuk memperkaya para anggota DPR sehingga mereduksi tentang kepentingan masyarakat secara luas. *Ketiga*; sebagai produk pesanan; materi pengaturan sangat dipengaruhi oleh pesanan dari para pihak yang berkepentingan tentang aturan tersebut. Dampaknya ada timbal balik antara pemesan dan penerima pesanan yang berakibat pada pengaturan yang memihak pada pemesannya. *Keempat*; tidak sesuai masalah rakyat, aturan yang dibuat tidak menjawab persoalan riil dalam kehidupan masyarakat.

Kelima; tidak punya prioritas; pembuat aturan tidak mempunyai prioritas pengaturan yang terkait dengan rakyat kecil. Hal-hal yang mendasar tentang persoalan mendasar bagi rakyat kecil menjadi terlupakan. *Keenam*; tidak menerima pendapat ahli; dari berbagai informasi menunjukkan ternyata para ahli harus dijadikan justifikasi tentang prasyarat yang harus dipenuhi tentang proses pembuatannya.