

Agenda Pembaruan Hukum: Catatan Fungsi Legislasi DPR

Saldi Isra

Pendahuluan

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000-2004 (UU No. 25/2000) Bab III mengenai Pembangunan Hukum terdapat tiga arah kebijakan program pembangunan hukum terutama program pembentukan peraturan perundang-undangan. Tiga hal tersebut meliputi (1) menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui hukum agama dan hukum adat serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif,¹ (2) mengembangkan peraturan perundang-undangan yang mendukung kegiatan perekonomian dalam menghadapi era perdagangan bebas tanpa merugikan kepentingan nasional, dan (3) melanjutkan ratifikasi konvensi internasional, terutama yang berkaitan dengan hak asasi manusia sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan bangsa dalam bentuk undang-undang

Untuk menilai kebijakan arah pembangunan hukum, diukur dengan empat indikator kinerja, yaitu (1) meningkatnya program dan fungsi prolegnas, (2) termanfaatkannya penelitian hukum sebagai hasil kerja sama antar instansi pemerintah dan lembaga pengkajian hukum lainnya, (3) meningkatnya tenaga

¹ Termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi.

perancang perundang-undangan yang lebih berkualitas, dan (4) ditetapkan dan disempurnakannya undang-undang di bidang: (a) hukum (32 undang-undang), (b) ekonomi (27 undang-undang), (c) politik (23 undang-undang), (d) agama (4 undang-undang), (e) pendidikan (1 undang-undang), (f) sosial dan budaya (14 undang-undang), (g) pembangunan daerah (5 undang-undang), (h) sumber daya alam dan lingkungan hidup (10 undang-undang), (i) pertahanan dan keamanan (4 undang-undang).

Sekalipun sudah ada “kesepakatan” mengenai arah pembaruan hukum melalui proses pembentukan peraturan perundang-undangan, agenda legislasi di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) masih mendapat sorotan tajam dari berbagai kalangan. Misalnya, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) menilai bahwa fungsi legislasi dijalankan tanpa visi yang jelas. Akibatnya, DPR mengalami kesulitan dalam menentukan prioritas pembentukan undang-undang di tengah masa transisi (*Kompas*, 03-09-2003). Penilaian PSHK tersebut memperkuat sinyalemen yang berkembang selama ini, banyak undang-undang yang dihasilkan hanya untuk sekedar memenuhi formalitas dan perintah konstitusi. Padahal, perubahan paradigma fungsi legislasi DPR akan mempercepat proses pembaruan hukum (*legal reform*) untuk segera keluar dari masa transisi.

Sepanjang yang bisa diamati, sorotan terhadap fungsi legislasi DPR bukan hanya tertumpu pada ketidakmampuan mayoritas anggota dan kekuatan politik yang ada di DPR dalam menangkap aspirasi yang berkembang di tingkat publik. Tetapi juga disebabkan oleh *performance* anggota dewan yang mengecewakan. Kondisi seperti ini menimbulkan ketidakpuasan karena ada anggapan bahwa anggota DPR mengalami disorientasi dalam menatap kebutuhan pembaruan hukum di masa transisi. Ketidakpuasan publik terhadap fungsi legislasi DPR dapat dibaca dari beberapa “uji publik” yang dilakukan media cetak dan elektronik ibu kota. Misalnya hasil jajak pendapat yang dilakukan *Kompas* pada 02 Juli 2003 terlihat bahwa 76 persen dari 933 responcien merasa tidak puas dan apatis terhadap anggota DPR dalam menjalankan fungsi legislasi (*Kompas*, 07-07-2003).

Lalu, apa yang sesungguhnya terjadi dalam agenda pembaruan hukum melalui proses legislasi di DPR terutama dalam lima tahun terakhir (1999-2004)? Pertanyaan tersebut menjadi amat penting karena terjadi perubahan mendasar mengenai fungsi legislasi di tingkat konstitusi (baca: UUD 1945).

Fungsi Legislasi Pasca Amandemen

Setelah amandemen UUD 1945, DPR mengalami perubahan fungsi legislasi secara drastis. Perubahan itu dapat dibaca dengan adanya perubahan radikal Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 dari *presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR*, menjadi *presiden berhak mengajukan rancangan kepada DPR*. Akibat pergeseran itu, dominasi presiden dalam proses pembentukan undang-undang hilang. Kemudian, perubahan Pasal 5 Ayat (1) diikuti dengan mengubah Pasal 20 UUD 1945 menjadi: (1) DPR mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang, (2) setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama; (3) jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu; (4) presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang, dan (5) dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari sejak rancangan undang-undang itu disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.²

Masih dalam fungsi legislasi, perubahan Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 dari *tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR* menjadi *DPR mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang* dan penambahan Pasal 20A Ayat (1) bahwa *DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan pengawasan* tidak saja berakibat pada melemahkan fungsi legislasi presiden³ tetapi memunculkan superioritas fungsi legislasi DPR terhadap DPD. Oleh karena itu, ruang untuk dapat mengajukan dan ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan

² Sebelum diamandemen, Pasal 20 UUD 1945 menyatakan: (1) Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR, dan (2) jika suatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan DPR, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

³ Dalam sistem presidensiil Amerika Serikat, misalnya, Presiden dapat menolak seluruh *bill* yang diajukan oleh *House of Representative and the Senate*. Penolakan ini secara tegas ditentukan dalam Pasal 1 ayat (7) poin 2 Konstitusi AS, *all bill which shall have passed the House of Representative and the Senate shall, before it becomes a law, be presented to the President of the US; if he approve, he shall sign it, but if not, he shall return it, with his objections*. Penolakan Presiden dapat dimentahkan kalau ternyata 2/3 dari anggota Konggres tetap mendukung rancangan undang-undang itu. Dukungan minimal 2/3 anggota Konggres menjadikan veto Presiden tidak mempunyai kekuatan.

pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam Pasal 22D Ayat (1) dan (2) UUD 1945 tidak cukup untuk mengatakan bahwa DPD mempunyai fungsi legislasi. Bagaimanapun, fungsi legislasi harus dilihat secara utuh yaitu dimulai dari proses pengajuan sampai menyetujui sebuah rancangan undang-undang menjadi undang-undang

Banyak pendapat mengatakan, perubahan Pasal 20 Ayat (1) memberi garis demarkasi yang sangat tegas bahwa kekuasaan membuat undang-undang hanya menjadi monopoli DPR.⁴ Padahal, dalam lembaga perwakilan rakyat bikameral, kalau tidak berhak mengajukan rancangan undang-undang, Majelis Tinggi berhak untuk mengubah, mempertimbangkan, atau menolak (veto) rancangan undang-undang dari Majelis Rendah. Sekiranya hak itu juga tidak ada, Majelis Tinggi diberi hak menunda pengesahan (rancangan, *penulis*) undang-undang yang disetujui Majelis Rendah. Hak menunda pengesahan sering menjadi satu-satunya kekuatan jika Majelis Tinggi jika tidak mempunyai hak mengubah dan menolak rancangan undang-undang⁵

Mencermati pergeseran fungsi legislasi di atas, sadar akan keberpihakan UUD 1945, sebagian besar kekuatan politik di DPR menjadikan fungsi legislasi sebagai sarana untuk melanggengkan kepentingan politik. Kecenderungan ini dapat diamati dalam proses lahirnya beberapa undang-undang bidang politik.⁶ Tidak hanya itu, menurut A. Ahsin Thohari pasca-amandemen UUD 1945, fungsi legislasi DPR sering digunakan sebagai instrumen untuk memproduksi undang-undang yang mengukuhkan supremasi DPR dan bukan dilandasi kebutuhan rasional sehingga DPR menjelma menjadi *super body*.⁷

⁴ Saldi Isra, (2004), **Lembaga Legislatif Pasca-Amandemen UUD 1945**, Sumbangan Tulisan dalam Soewoto Mulyosudarmo, (2004), *Loc. Cit.*

⁵ Kevin Evans, (2002), **Seputar Sistem Bikameral**, dalam Bambang Subianto *et.al* (edit.), *Menggagas Ulang Prinsip-prinsip Lembaga Kepresidenan*, CPPS Paramadina dan Partnership for Governance Reform in Indonesia, Jakarta.

⁶ Misalnya, keberanian DPR mengingkari UUD 1945. Pengingkaran ini dapat dilihat dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dengan mempersempit ruang bagi semua partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum untuk dapat mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Padahal, Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 memberikan kesempatan kepada semua partai politik atau gabungan mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden tanpa harus terikat dengan batasan *electoral threshold*.

⁷ A. Ahsin Thohari, (2003), **Dari "Rubber Stamp" ke "Superbody"**, *Kompas*, 25 Juli, Jakarta.

Dengan landasan konstitusional yang amat kuat, DPR sering kali tidak mempedulikan hubungan dengan eksekutif, misalnya dalam memaknai Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 bahwa setiap rancangan undang-undang (RUU) dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Dalam praktek, DPR cenderung memaksakan keinginan kepada pemerintah untuk tercapainya persetujuan bersama. Padahal, Pasal 20 Ayat (3) UUD 1945 mengatur secara tegas, jika RUU itu tidak mendapat persetujuan bersama rancangan itu tidak boleh lagi diajukan dalam persidangan DPR tahun itu.

Revisi UU No. 22/1999: Contoh Kasus

Dalam sambutan seminar “Setahun Kebijakan Pelaksanaan Otonomi Daerah” di Kampus Universitas Gadjah Mada Yogyakarta (13-03-2002) Presiden Megawati Soekarnoputri menyatakan bahwa tidak ada sedikit pun niat pemerintah pusat untuk mengurangi kembali otonomi daerah. Dalam kesempatan itu Megawati menegaskan, kecurigaan bahwa pemerintah pusat akan menarik kembali otonomi daerah harus segera dihentikan, sebab hal itu berpotensi melahirkan ketegangan antara pusat dan daerah. Pernyataan Presiden Megawati itu tidak terlepas dari pro-kontra yang muncul sekitar rencana untuk melakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah (UU No. 22/1999) yang begitu mengemuka sejak pertengahan tahun 2001.

Dari perkembangan perdebatan pada salah satu sisi, kelompok pro melihat bahwa sudah cukup kuat alasan untuk melakukan revisi karena dalam praktek UU No. 22/1999 cenderung menimbulkan masalah dalam perkembangan pemerintahan daerah. Alasan yang sering dikemukakan adalah pelaksanaan otonomi sudah kebablasan sehingga menimbulkan masalah dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Contohnya, keengganan Bupati/Wali Kota untuk memenuhi undangan rapat Gubernur karena merasa tidak ada hubungan hierarki antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota. Sementara di sisi lain, kelompok yang kontra berpendirian bahwa belum waktunya melakukan revisi. Alasan yang dikemukakan, belum ada penelitian yang validitasnya dapat dipertanggungjawabkan untuk menyatakan bahwa UU No. 22/1999 menimbulkan masalah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Bahkan menurut kelompok kontra, kesalahan justru dilakukan oleh pemerintah pusat karena lamban membuat peraturan perundang-undangan yang lebih rendah untuk melaksanakan UU No. 22/1999.

Sebetulnya, dari awal pengesahan UU No. 22/1999 sudah banyak nada pesimis bahwa undang-undang mampu bertahan dalam waktu yang cukup lama. Keraguan tersebut didasarkan pada argumentasi bahwa pemerintah pusat tidak ikhlas menyerahkan sebagian besar “kewenangan” kepada daerah. Namun hal ini harus dilakukan karena kuatnya desakan untuk mengganti pola hubungan pusat dan daerah yang *highly centralized* menjadi hubungan yang lebih terdesentralisasi. Seandainya pemerintah pusat melakukan resistensi, maka keinginan beberapa daerah untuk memisahkan diri menjadi sesuatu yang tidak mungkin dihindarkan. Sebab aktifitas ke arah ini menjadi lebih serius terutama setelah Timor Timur melepaskan diri dari NKRI. Misalnya, adanya gerakan di Sulawesi Selatan untuk membentuk Negara Indonesia Timur. Bahkan, Aceh melangkah lebih jauh dengan menuntut diadakan referendum untuk mencapai negara merdeka. Oleh karena itu, mengubah paradigma hubungan pusat dan daerah adalah jalan terbaik yang harus dilakukan dengan memberikan kewenangan yang lebih luas kepada daerah dalam mengatur dan mengurus diri sendiri.

Ketika ancaman disintegrasi mulai surut, pemerintah pusat kembali lagi pada kecenderungan sentralisasi. Artinya, secara sistematis sudah terlihat upaya untuk melakukan resentralisasi. Kecenderungan ini mulai terlihat dengan dibubarkannya Menteri Negara Otonomi Daerah pada era Presiden Abdurrahman Wahid. Padahal, pembentukan Menteri Negara Otonomi Daerah pada era Presiden BJ. Habibie untuk melakukan percepatan pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan UU No. 22/1999. Bahkan, ketika masa kekuasaan Abdurrahman Wahid sudah dilakukan langkah nyata pemerintah pusat untuk menarik kembali kewenangan yang telah diberikan kepada daerah. Paling tidak, hal ini dapat dibuktikan dengan keluarnya Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2001 yang menarik kembali kewenangan dalam bidang pertanahan. Padahal menurut ketentuan Pasal 11 ayat (2) UU No. 22/1999 masalah pertanahan adalah kewenangan wajib yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.

Mencermati perkembangan rencana untuk melakukan perubahan terhadap UU No. 22/1999, paling tidak, ada dua faktor yang selalu dikemukakan oleh pemerintah pusat.

Pertama, munculnya masalah dalam tataran praktis. Misalnya, daerah Kabupaten/Kota menjadi susah untuk dikendalikan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Atau, muncul kekisruhan dalam pertanggungjawaban Kepala Daerah. Sebenarnya, masalah itu tidak perlu

muncul kalau pemerintah pusat berupaya secara optimal menerbitkan semua peraturan pelaksana yang diperintahkan oleh UU No. 22/1999. Misalnya, pemerintah pusat pun ragu-ragu (baca: setengah hati) untuk mengoptimalkan peran Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Yang kita lihat di lapangan, Gubernur tidak mempunyai pegangan yang cukup dalam menentukan model hubungan dengan Bupati/Walikota di daerahnya.

Kedua, adanya perubahan terhadap Pasal 18 UUD 1945 pada tahun 2000 dan amanat Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap UU No. 22/1999. Terkait dengan hal itu, jika dicermati secara mendalam, perubahan terhadap Pasal 18 UUD 1945 tidak merupakan keharusan bagi pemerintah untuk melakukan revisi terhadap UU No. 22 karena semangat amandemen itu adalah kristalisasi semangat yang terdapat dalam UU No. 22/1999. Hal ini dapat dibaca dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Tanpa perlu melakukan analisa lebih jauh, dapat dikatakan bahwa semangat Pasal 18 ayat (5) sama dan sejalan dengan semangat Pasal 7 UU No. 22/1999. Sementara, amanat Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar, adalah benar. Tetapi ketetapan ini harus dibaca secara utuh karena revisi itu tidak dapat dilakukan tanpa adanya proses perintisan awal dari pemerintah sebelum sampai pada tindakan melakukan revisi. Lalu, perintisan bentuk apa yang telah dilakukan oleh pemerintah pusat sehingga sampai pada kesimpulan bahwa UU No. 22/1999 perlu dilakukan revisi?

Di luar keharusan untuk melakukan perintisan awal, ada hal penting yang semestinya diperhatikan secara mendasar bahwa kehadiran Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 tidak terlepas dari adanya permasalahan-permasalahan yang muncul dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Permasalahan itu adalah (1) penyelenggaraan otonomi daerah oleh pemerintah pusat selama ini cenderung tidak dianggap sebagai amanat konstitusi sehingga proses desentralisasi menjadi tersumbat, (2) kuatnya kebijakan sentralisasi membuat semakin tingginya ketergantungan daerah-daerah kepada pusat yang nyaris mematikan kreativitas masyarakat beserta seluruh perangkat pemerintahan di daerah, (3) adanya kesenjangan yang lebar antara daerah dan pusat serta antar daerah sendiri, dan (4) adanya kepentingan yang melekat pada berbagai pihak yang menghambat penyelenggaraan otonomi daerah. Dari keempat permasalahan yang muncul dalam penyelenggaraan otonomi daerah,

permasalahan terbesar (baca: terbanyak) ada pada pemerintah pusat. Dengan demikian, perintah yang ada dalam Tap MPR No. IV/MPR/2000 harus dibaca secara utuh karena penekanannya lebih ditujukan pada telaah mendalam (baca: perintisan awal) terhadap pelaksanaan dari pada melakukan perubahan terhadap UU No. 22/1999.

Pada masa itu, tampaknya, revisi terhadap UU No. 22/1999 bukanlah isapan jempol belaka. Setidaknya, keseriusan pemerintah pusat ini dapat dilihat dari hasil rapat konsultasi antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pemerintah di Istana Negara. Pertemuan itu menyepakati untuk memperbaiki UU No. 22/1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (UU No. 25/1999). Dalam keterangan kepada pers Presiden Megawati menegaskan, “Kami melihat ada kendala-kendala yang terjadi dalam implementasi undang-undang tersebut, terutama soal hubungan antara provinsi dan daerah kabupaten/kota” (*Kompas*, 30-01-2003).

Ada beberapa catatan tentang hasil kesepakatan rapat konsultasi antara pemerintah dan DPR itu. Catatan itu menjadi semakin penting karena fungsi legislasi dan otoritas kedua lembaga itu dalam membuat undang-undang.

Pertama, kesepakatan DPR dan pemerintah dapat menjadi langkah awal untuk melakukan resentralisasi dalam hubungan pusat dan daerah. Apalagi, dari awal pengesahan UU 22/1999 sudah terbaca bahwa pemerintah pusat tidak ikhlas menyerahkan sebagian besar kewenangan kepada daerah. Banyak yang percaya, seandainya dalam waktu dekat dilakukan perbaikan terhadap UU 22 kesempatan itu akan dimanfaatkan oleh pemerintah pusat untuk mengembalikan hubungan pusat dan daerah menjadi hubungan yang sentralistik (*highly centralized*). Kemungkinan ini sangat masuk akal karena perkembangan politik yang terjadi di daerah semakin sulit dikontrol oleh pemerintah pusat.

Kedua, kesepakatan DPR dan pemerintah tidak sesuai dengan amanat Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 bahwa revisi baru dapat dilakukan setelah terlebih dahulu dilakukan proses perintisan awal dalam bentuk kajian yang mendalam. Semestinya, pemerintah dan DPR harus menjelaskan *raison d’etre* rencana revisi terhadap UU 22/1999. Ini penting artinya agar hasil perbaikan tidak menjadi “bom waktu” dalam hubungan pusat dan daerah. Kemungkinan alasan lain yang dapat digunakan oleh DPR dan pemerintah adalah kuatnya desakan untuk melakukan pemilihan kepala daerah secara langsung

Ketiga, kesepakatan DPR dan pemerintah mencederai semangat kehadiran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam UUD 1945. Semestinya, sebagai representasi kepentingan daerah, semua kebijakan yang berimplikasi terhadap daerah harus dilakukan setelah ada pendapat dari DPD. Semangat ke arah ini dapat dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 bahwa setiap undang-undang yang terkait dengan (a) otonomi daerah, (b) hubungan pusat dan daerah, (c) pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, (d) pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, dan (f) perimbangan keuangan pusat dan daerah harus diajukan oleh DPD. Kemudian dalam Pasal 22D ayat (2) ditegaskan bahwa semua undang-undang yang terkait dengan semua poin yang terdapat dalam Pasal 22D ayat (1) di atas mengikutkan DPD dalam pembahasannya. Ketegasan yang diberikan oleh konstitusi adalah untuk menjaga agar kepentingan daerah tidak dilindas oleh kepentingan politik yang ada di DPR dan pemerintah. Dengan demikian, sebagai representasi daerah, DPD semestinya harus juga terlibat dalam proses perumusan kebijakan yang berimplikasi pada kepentingan daerah.

Terkait dengan peran DPD, Indra J. Piliang dan M. Zaki Mubarak menilai keberadaan DPD, sekalipun lemah dari sisi fungsi dan wewenang, namun dalam hal hubungan pusat daerah, otonomi daerah, sampai perimbangan keuangan pusat-daerah, diberikan peranan untuk memberikan usulan, masukan, pertimbangan dan bahkan pengawasan terbatas. Idealnya, dalam revisi UU No. 22/1999, eksistensi DPD ini diperhatikan, atau minimal diberikan ruang untuk berpartisipasi. Tanpa keterlibatan DPD, revisi UU No. 22/1999 mengandung cacat politik.⁸

Tampaknya semua keberatan yang ada tidak dipertimbangkan. Buktinya, pada 10 Mei 2004 presiden (ketika itu Megawati Soekarnoputri) mengeluarkan amanat presiden yang menunjuk wakil pemerintah untuk ikut membahas revisi UU No. 22/1999 di DPR. Dalam Penjelasan Pemerintah ketika menyampaikan Pengantar Perubahan Rancangan UU No 22/1999 di depan DPR, Menteri Dalam Negeri menyampaikan alasan perubahan:

“...berdasarkan hasil evaluasi yang dilakukan pemerintah pada tahun 2002 dan 2003, dapat diketahui serangkaian permasalahan dalam implementasi UU No. 22/1999 1999 baik yang menyangkut konsepsi

⁸ Indra J. Piliang dan M. Zaki Mubarak, (2004), **Cacat Politik Arah Revisi UU No. 22/1999**, dalam www.parlemen.net.

dasar otonomi daerah yang menimbulkan penafsiran yang berbeda di antara *stakeholder*; implementasi yang cenderung menimbulkan friksi antar tingkat pemerintahan dalam pengelolaan kewenangan; pembentukan perangkat daerah yang cenderung menyebabkan inefisiensi; pengelolaan personil daerah yang terdistorsi kepentingan politik; pengelolaan keuangan daerah yang cenderung boros dan kurang akuntabel; penyimpangan dalam penggunaan wewenang yang dimiliki anggota DPRD; dan menurunnya mutu pelayanan kepada masyarakat.

Oleh karena permasalahan yang terjadi sedemikian kompleks dan melingkupi seluruh elemen dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka apabila kita ingin mengimplementasikan otonomi daerah sesuai dengan tujuan hakiki dari otonomi daerah serta harapan sebagian besar masyarakat, maka sudah selayaknya apabila penyempurnaan UU No. 22/1999 bersifat komprehensif, walaupun terbatas. Padahal tujuan yang hendak dicapai dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah terwujudnya pemerintahan daerah yang lebih efisien, efektif, ekonomis, dan akuntabel, yang mensyaratkan bahwa penyempurnaan harus terkait dengan pengaturan kembali kewenangan yang diserahkan kepada daerah; pengaturan kembali rambu-rambu pembentukan perangkat daerah; pengaturan kembali hubungan keuangan antara pusat dan daerah; pengaturan kembali pemilihan kepala daerah dan DPRD; dan pengaturan kembali pembinaan, pengawasan, dan supervisi dari pemerintah kepada Daerah Otonom.⁹

Bagaimana menjelaskan revisi UU No. 22/1999 dalam konteks fungsi legislasi terutama dalam masa transisi? Ann dan Robert Siedman dalam bukunya *Legislative Drafting for Democratic Social Change* mengingatkan, dalam proses pembentukan undang-undang (*law-making process*) ada enam tahapan penting yang harus dijadikan patokan, yaitu (1) gagasan awal, ide awal atas rancangan suatu peraturan perundang-undangan, (2) laporan penelitian, (3) membuat prioritas, (4) perancangan peraturan perundang-undangan, (5) penelitian, (6) partisipasi dalam proses perancangan.¹⁰

⁹ Pengantar perubahan secara lengkap dapat dibaca dalam www.parlemen.net.

¹⁰ Diambil dari Ann Seidman, Robert Siedman and Nalin Abeysekere, (2001), **Legislative Drafting for Social Democratic Change: A Manual for Drafters**, Kulwer Law International, London. Proses tersebut: (1) *a bill's origins*, (2) *the concept paper*, (3) *prioritization*, (4) *drafting the bill*, (5) *research*, dan (6) *who has access and supplies input into the drafting process*.

Dalam hal asal rancangan undang-undang, UUD 1945 menentukan bahwa rancangan undang-undang dapat berasal dari pemerintah dan DPR. Dalam rencana revisi UU No. 22/1999 terdapat dua draf yaitu draf versi DPR (usul inisiatif) dan draf versi pemerintah. Draft versi draf versi DPR hanya menekankan perubahan aturan pemilihan kepala daerah dan beberapa aturan lainnya menyangkut hubungan DPRD dan kepala daerah. Sementara draf versi pemerintah menginginkan perubahan secara menyeluruh UU No. 22/1999. Dalam Pasal 118 Peraturan Tata Tertib DPR (Keputusan DPR No. 03A/DPR-RI/I/2001-2002) dinyatakan: apabila ada dua rancangan undang-undang yang diajukan mengenai hal yang sama dalam satu masa sidang, yang dibicarakan adalah rancangan undang-undang dari DPR, sedangkan rancangan undang-undang dari pemerintah digunakan sebagai bahan persandingan.

Pertanyaannya, apa yang dimaksud dengan “dipergunakan sebagai bahan persandingan” dalam peraturan tata tertib di atas? Tidak ada penjelasan lebih jauh tentang hal itu. Namun, kalau dibaca dengan teliti, Pasal 118 Peraturan Tata Tertib DPR hendak mengatakan bila terjadi draf ganda, maka draf yang diutamakan pembahasannya adalah draf yang berasal dari DPR. Sementara draf pemerintah semestinya diletakkan sebagai draf “tandingan” terhadap draf yang diajukan oleh DPR. Artinya, selama proses pembahasan, fokus pembicaraan harus terfokus pada draf DPR.

Lalu, apakah prioritas dalam pembahasan revisi UU No. 22/1999 dilakukan sesuai dengan maksud Pasal 118 Peraturan Tata Tertib DPR? Pada awalnya, pembahasan lebih terfokus pada draf usulan DPR. Sesuai dengan draf DPR, pada awalnya semua pembicaraan dan pembahasan diletakkan dalam draf versi DPR. Buktinya, pembahasan-pembahasan yang dilakukan pada tahap awal hanya terfokus pada aspek perubahan pemilihan kepala daerah dan menyangkut hubungan DPRD dengan kepala daerah. Tetapi ketika memasuki saat-saat terakhir, draf pemerintah menjadi dominan dan hasil revisi lebih dekat kepada konsep perubahan yang ditawarkan pemerintah. Yang terjadi bukan revisi tetapi mengganti UU No. 22/1999 dengan undang-undang baru.

Dari pengalaman itu, naskah rancangan undang-undang yang sudah dipersiapkan oleh DPR pada saat yang bersamaan juga dipersiapkan oleh pemerintah dapat menjadi pisau bermata dua. Pada salah satu sisi, dua naskah itu bisa memberikan dampak positif karena draf DPR bisa disandingkan dengan draf pemerintah. Tetapi, di sisi lain, hal seperti ini potensial mengelabui masyarakat. Tidak hanya itu, akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam menjadi amat terbatas. Kecenderungannya, pemerintah dan DPR

menyembunyikan proses revisi ini dari partisipasi publik menunjukkan itikad yang tidak baik bagi masa depan pemerintahan daerah.¹¹

Masa Depan Fungsi Legislasi, Catatan Penutup

Perkembangan di atas menunjukkan bahwa DPR belum memperlihatkan upaya dan hasil yang optimal dalam pembaruan hukum. Sepanjang yang bisa diamati, DPR sering membuat undang-undang yang dilatarbelakangi kepentingan politik sesaat berjangka pendek tanpa memikirkan akibat serius yang mungkin ditimbulkan di masa depan. Undang-undang sering dijadikan alat perjuangan politik, bukan sebagai kristalisasi nilai-nilai yang dikehendaki masyarakat. Kecenderungan ini menunjukkan bahwa kepentingan partai politik diletakkan dalam posisi primer, sedangkan kepentingan masyarakat ditempatkan menjadi sekunder.¹²

Pertanyaan mendasar yang patut dikedepankan adalah bagaimana kemungkinan praktik fungsi legislasi kedepan? Untuk menjawab pertanyaan ini, setidaknya ada tiga faktor penting yang harus diperhatikan, yaitu kehadiran DPD, kehadiran UU tentang Pembentukan Peraturan perundang-Undangan (UU No. 10/2004), dan kehadiran Mahkamah Konstitusi.

Pertama, berkenaan dengan kehadiran DPD, lembaga ini mempunyai kewenangan: (1) 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;¹³ (2) ikut membahas 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 serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama;¹⁴ dan (3) dapat

¹¹ Indra J. Piliang dan M. Zaki Mubarak, *Loc. Cit.*

¹² Bandingkan dengan A. Ahsin Thohari, (2003), *Dari "Rubber Stamp" ke "Superbody"*, *Kompas*, 25 Juli, Jakarta.

¹³ Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945.

¹⁴ Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945.

melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.¹⁵

Kalau kewenangan DPR dan DPD diletakkan dalam gagasan menciptakan bikameral dengan kewenangan yang relatif seimbang, maka dapat dikatakan bahwa sistem bikameral Indonesia dibangun dalam model *soft bicameralism*. Padahal, dari perkembangan pemikiran selama berlangsungnya Amandemen UUD 1945 bahwa penataan lembaga perwakilan rakyat diletakkan dalam model *strong bicameralism* yaitu dengan memberikan kewenangan yang relatif berimbang antara DPR dan DPD. Semua ini bertujuan agar mekanisme *checks and balances* dapat berjalan relatif seimbang antara DPR dan DPD. Beberapa penjelasan berikut dapat membuktikan superioritas DPR atas DPD.

Terlepas dari posisi DPD di tingkat konstitusi, kehadiran lembaga ini tetap akan memberikan warna terhadap fungsi legislasi ke depan. Kemungkinan itu sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 42 Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD bahwa DPD memiliki dua fungsi yaitu: (1) pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu, dan (2) pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.

Kedua, di samping DPD, proses legislasi ke depan juga akan dipengaruhi oleh Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 10/2004). Undang-undang ini menggantikan tiga peraturan perundang-undangan yang sudah ada sebelumnya yaitu: TAP MPR No. III Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan; Keppres No. 188: Tahun 1998 tentang Perencanaan dan Perancangan serta; Keppres No. 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-undang.

Yang lebih substansial dalam UU No. 10/2004 adalah tercantumnya pengaturan tentang hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang. Perjuangan kalangan masyarakat sipil selama tiga tahun terakhir untuk mendorong dicantumkannya hak partisipasi tersebut bisa dibilang relatif

¹⁵ Pasal 22D Ayat (3) UUD 1945.

berhasil. Relatif karena pencatuman ketentuan mengenai hak belum diikuti dengan jaminan penuh terhadap pelaksanaan hak tersebut oleh negara, dalam hal ini DPR dan Eksekutif. Namun pencantuman hak tersebut secara langsung juga telah mengubah relasi politik antara publik dan wakilnya dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, yang selama ini timpang karena prosesnya secara mutlak didominasi oleh anggota dewan. Kini publik sudah mendapatkan tempat, walau masih belum strategis. Perjuangan selanjutnya adalah memaknai hak tersebut secara substansial dan mendorong operasionalisasinya secara optimal dalam berbagai peraturan pelaksana yang terkait.¹⁶

Tidak hanya itu, dalam UU No. 10/ 2004 dirumuskan asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi:

1. Asas “kejelasan tujuan” bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. Asas “kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat” bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
3. Asas “kesesuaian antara jenis dan materi muatan” bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.
4. Asas “dapat dilaksanakan” bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
5. Asas “kedayagunaan dan kehasilgunaan” bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan

¹⁶ Lebih jauh tentang hal ini dapat dibaca, Bivitri Susanti et.al, (2004), **Catatan Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) tentang Kinerja Legislasi DPR 1999-2004**, www.parlemen.net.

bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

6. Asas “kejelasan rumusan” bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. Asas “keterbukaan” bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya juga dijelaskan tentang asas dalam penentuan materi muatan peraturan perundang-undangan, yang terdiri dari:

1. Asas “pengayoman” bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
2. Asas “kemanusiaan” bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
3. Asas “kebangsaan” bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
4. Asas “kekeluargaan” bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
5. Asas “kenusantaraaan” bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
6. Asas “bhinneka tunggal ika” bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan

golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

7. Asas “keadilan” bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
8. Asas “kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
9. Asas “ketertiban dan kepastian hukum” bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
10. Asas “keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” bahwa materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.
11. Asas “sesuai dengan bidang hukum masing-masing” antara lain (a) dalam Hukum Pidana misalnya asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah; (b) dalam Hukum Perdata misalnya dalam hukum perjanjian antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan iktikad baik.

Ketiga, keberadaan MK. Kalau DPR mau mengambil hikmah dari beberapa kasus yang ada, kehadiran MK akan memiliki banyak sisi positif dalam proses penyusunan undang-undang di DPR. Sejak MK resmi berdiri dan mulai bekerja pada tahun 2002 setidaknya sudah lebih dari 30 gugatan yang masuk. Termasuk gugatan terhadap pasal “PKI” dalam UU Pemilihan Umum, yang dimenangkan oleh MK.¹⁷

Pengalaman satu tahun lebih kehadiran Mahkamah Konstitusi, lembaga ini sudah melakukan koreksi terhadap beberapa undang-undang (atau bagian tertentu dari Undang-Undang) karena dinilai bertentangan dengan UUD 1945. Misalnya, pembatalan Pasal 60 huruf g Undang-Undang Pemilihan Umum, Anggota Legislatif yang mengharuskan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota memenuhi syarat bukan bekas anggota

¹⁷ *Ibid.*

organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massa, atau bukan orang yang terlibat langsung atau tak langsung G 30 S/PKI atau organisasi terlarang lainnya. Kemudian, mencabut undang-undang pemberlakuan surut Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme pada peristiwa peledakan bom di Bali.

Pelajaran di atas membuat DPR tidak lagi sembarangan dalam melakukan proses pembahasan UU, baik secara substansial maupun secara manajerial. Dari segi manajerial misalnya, DPR selama ini dikenal sistem pencatatan yang buruk atas perdebatan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Undang-undang yang disahkan selama lebih dari dua tahun pun risalah sidangnya belum tentu sudah selesai dibuat, UU Peradilan HAM adalah salah satu contoh konkrit. Dengan banyaknya undang-undang yang dibawa ke MK, maka risalah sidang menjadi penting kedudukannya sebagai bahan dalam proses pemeriksaan dan persidangan. Sehingga DPR tidak dapat lagi menunda-nunda pembuatan risalah sidang pembahasan suatu UU. Begitu juga dari sisi substansial, DPR dan pemerintah akan tentunya tidak ingin apabila undang-undang yang telah mereka hasilkan mengalami nasib “pembatalan”, seperti yang dialami oleh UU Terorisme untuk kasus bom Bali. Bagaimanapun mereka telah mengerjakannya dengan memakan waktu dan tenaga mereka. Sehingga, sekarang tentu mereka akan lebih serius dan hati-hati dalam membahas suatu RUU.¹⁸

¹⁸ *Ibid.*