

Analisis Kinerja Legislasi DPR Periode 2005-2009 (ASPEK MATERI)

Berbicara tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, maka ada dua aspek yang diharapkan dapat saling menyangga, yaitu proses yang runut dan menunjukkan sebuah kronologi serta deretan teks sebagai materi yang pada tataran minimal menunjukkan tentang apa dan siapa yang diatur.

Keterlibatan para pihak dan tersedianya acuan resmi menjadi karakter utama dari aspek proses. Dalam kerja legislasi yang ditujukan terhadap rancangan undang-undang (yang selanjutnya disingkat RUU), maka para pihak yang terlibat terbagi dalam dua aktor utama, yaitu Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Saat persiapan yang meliputi perencanaan dan penyusunan RUU, baik pemerintah maupun DPR berkonsentrasi dan bekerja di internal masing-masing. Sedangkan saat pembahasan RUU, DPR dan pemerintah duduk bersama. Adanya UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 10/2004) dan Peraturan Tata Tertib DPR menjadi panduan resmi bagi para pihak ketika menjalankan perannya saat membahas RUU hingga persetujuan akhir.

Ciri khas aspek materi adalah adanya pengelompokan dan penatauran yang mengantarkan pada konstruksi undang-undang sesuai UU 10/2004. *Beleid* yang sama juga mengatur tentang materi muatan peraturan perundang-undangan yang mengandung sejumlah asas sebagaimana yang diatur dalam Pasal 6 ayat (1) UU No 10/2004.¹ Namun demikian, keberadaan materi muatan sebenarnya bagian dari substansi sebuah undang-undang secara umum. Dengan kata lain, materi muatan, struktur pengaturan (yang mencakup pengelompokan dan penatauran), dan kalimat perundang-undangan merupakan komponen dari substansi undang-undang.

Selain faktor pelaksana dan sumber daya pendukung, substansi turut pula mempengaruhi seberapa efektif suatu undang-undang diimplementasikan. Dalam artian, bacaan terhadap substansi undang-undang akan mengantarkan kita kepada sebuah pemahaman tentang tujuan pengaturan dan masalah apa yang ingin dipecahkan. Bahkan, kita dapat mengetahui pula siapa yang diuntungkan atau sebaliknya serta pengaruhnya terhadap kelompok rentan, prinsip-prinsip dasar (HAM, gender, lingkungan hidup dll), dan kesesuaiannya dengan konstitusi. Kita dapat memperkirakan pula potensi masalah dalam implementasi, termasuk beban yang ditimbulkan terhadap anggaran negara.

¹ Asas-asas dimaksud yaitu: pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan, kebersamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Ada pula asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan seperti asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, asas praduga tak bersalah, atau yang ditemukan dalam hukum perjanjian seperti asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik (Pasal 6 ayat (2)).

Kondisi di atas meyakinkan kita bahwa faktor materi RUU merupakan sasaran langsung penilaian tentang substansi dan arah pengaturan. Ini tidak terlepas dari kebiasaan para pihak yang menelusuri substansi undang-undang sebatas teks yang tertulis, tanpa mendalami pula konteks atau suasana yang terjadi saat pembentukan undang-undang tersebut.

Ada beragam instrumen dan alasan mempersoalkan materi RUU. Alat analisis yang dipergunakan PSHK dalam melakukan evaluasi kinerja legislasi setiap tahunnya terus mengalami perkembangan. Dengan demikian, catatan terhadap kinerja legislasi selama periode lima tahun DPR periode 2004-2009 akan menggambarkan lebih dulu proses yang telah berlangsung selama ini.

Awalnya, alat analisis didesain untuk memetakan karakteristik dan pola RUU yang telah disetujui DPR sepanjang 2005. Karakteristik yang diharapkan muncul adalah klasifikasi jenis RUU yang secara substantif menunjukkan visi dan misi politik. Sayangnya tidak ditemukan suatu karakter yang jelas karena dari 14 undang-undang yang dihasilkan selama 2005, hanya ada dua undang-undang yang membutuhkan pembahasan substansi secara mendalam oleh DPR. Akibatnya cukup sulit untuk mengidentifikasi benang merah dan kecenderungan politik legislasi. Atau bisa jadi pula, DPR memang tidak memiliki konsep politik legislasi yang pasti, sehingga peta hasil legislasi yang terbentuk menunjukkan pola yang terfragmentasi dan sulit dijelaskan.

Hal yang sama ditemukan pada capaian legislasi DPR 2007. Secara sederhana, karakter materi pengaturan pada 2007 lebih mengarah kepada soal ekonomi dan politik di mana pada tahun ini cukup mengemuka beberapa pengaturan seperti UU Perseroan Terbatas, UU Penanaman Modal, UU Ketentuan Umum Tata Cara Perpajakan, UU Cukai dan soal politik seperti UU Penyelenggaraan Pemilu.

Namun demikian, sempat teridentifikasi berbagai kecenderungan materi muatan undang-undang yang melandaskan pada empat unsur penilaian, yakni:

- a. Tujuan
- b. Pihak yang paling diuntungkan
- c. Pengaruh positif dan negatif terhadap kelompok rentan (anak-anak, orang miskin, perempuan, dan orang dengan kemampuan berbeda (*diffability-different ability*), manula, masyarakat adat, dan kelompok minoritas); dan
- d. Pengaruh terbentuknya undang-undang terhadap prinsip dasar-prinsip dasar (keadilan sosial, *participatory governance*, kelestarian lingkungan, keadilan gender, dsb).

Dari segi tujuan dibentuknya undang-undang, paling tidak ditemukan 4 (empat) hal, yaitu:

1. Penataan kelembagaan politik dan administrasi pemerintahan
2. Penataan manajemen pemerintah dalam mengontrol kegiatan sosial kemasyarakatan
3. penataan hubungan perburuhan
4. peningkatan citra pemerintah di pergaulan internasional

Deskripsi lebih lanjut pihak yang paling diuntungkan, pengaruh positif maupun negatif hingga prinsip-prinsip dasar tidak dipaparkan lebih lanjut, karena dapat ditemukan secara khusus pada Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2005. Sebagai catatan tambahan, instrumen yang sama sebenarnya ditemukan juga pada tahap analisis kinerja legislasi DPR 2006, dengan menambahkan kategori proses, struktur pengaturan, dan kalimat perundang-undangan.

Pada 2006, kecenderungan materi undang-undang yang dihasilkan banyak memberikan delegasian kepada peraturan pelaksana. Ada kecenderungan untuk mengatur soal-soal besar dalam undang-undang, kemudian sisanya didelegasikan kepada peraturan pemerintah. Ini ditemukan pada UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan dan UU No. 11 Tahun 2006 Pemerintahan Aceh. Fakta yang sama ditemukan juga pada 2008, selain adanya trend pembentukan lembaga baru, dan kecenderungan pemberian kewenangan baru bagi DPR.

Sedangkan pada 2009, mayoritas undang-undang yang disahkan merupakan undang-undang sektor sosial dan budaya, dimana UU tersebut sangat tidak politis dan tidak membutuhkan perdebatan-perdebatan yang dapat memecah sikap politik dari fraksi-fraksi DPR. Karakter materi dari 39 UU yang dihasilkan selama 2009 secara umum terdapat kesamaan dari karakter UU di tahun-tahun sebelumnya yakni banyaknya pendelegasian pengaturan lebih lanjut ke peraturan perundang-undangan lain.

Secara umum, kesimpulan yang dapat diambil adalah kecenderungan kinerja legislasi DPR periode 2004-2009 dari aspek materi diawali adanya ketidakjelasan politik legislasi yang kemudian diikuti produk legislasi yang terlalu banyak memberikan delegasian kepada peraturan pelaksana. Tentu saja, kesimpulan ini bisa dikoreksi kembali, dalam artian ada berbagai tolak ukur yang bisa digunakan untuk menguji keabsahannya.

Ketiadaan politik legislasi sebenarnya dapat dilihat pada periode awal DPR 2004-2009, dimana banyak kelompok yang berlomba-lomba mengajukan topik atau judul undang-undang. Padahal tidak jelas apa tujuan pengaturannya bagi masyarakat. Harus diakui, upaya mengadvokasikan kepentingan selalu sah dalam negara yang demokratis. Namun demikian, cara pandang yang melihat teks undang-undang sebagai jalan keluar masalah sosial mempunyai implikasi serius, antara lain wilayah pertarungan kepentingan semakin sempit dan aktor yang bertarung pun menjadi semakin terbatas dan persoalan seringkali dianggap selesai ketika teks sudah menjadi undang-undang.

Menyangkut banyaknya pendelegasian kepada peraturan pelaksana, berangkat dari adanya kesadaran bahwa sebaiknya undang-undang hanya mengatur isu-isu besar dan hal-hal yang penting. Namun, peraturan teknis terkadang mengandung muatan politik yang sangat tinggi, bahkan tidak menuntup kemungkinan mengatur hal yang berbeda dengan undang-undang. Sebagai contoh, PP No. 49 Tahun 2005 tentang Pedoman Kegiatan Peliputan Lembaga Penyiaran Asing, PP No. 50 Tahun 2005 tentang

Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta, PP No. 51 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Komunitas, dan PP No. 52 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Berlangganan, ditolak oleh Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) serta beberapa kelompok kepentingan penyiaran lainnya karena dianggap mempunyai semangat yang berbeda dengan UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran yang melandasinya.

Kalaupun perlu ada delegasian, memang seharusnya diberikan kriteria dan mekanisme yang jelas di dalam undang-undangnya atau "dipagari". Sehingga peraturan pelaksana tidak bisa diselewengkan dari tujuan pembentukan undang-undang.