

**REORIENTASI FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT:  
UPAYA MENUJU UNDANG-UNDANG RESPONSIF  
(REORIENTATION OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES  
LEGISLATION FUNCTION:  
THE EFFORTS TOWARDS RESPONSIVE LAW)**

A. Ahsin Thohari\*

(Naskah diterima 18/11/2011, disetujui 25/11/2011)

**Abstrak**

Gagasan negara hukum sering kali hanya diartikan sebagai aktivitas untuk memperbanyak produktivitas undang-undang yang memang telanjur menjadi dogma dan bahkan aksioma dalam negara hukum modern dan pada saat bersamaan kualitas undang-undang hanya jadi pertimbangan nomor sekian. Muara dari semua ini adalah terjadinya banalitas undang-undang. Artinya, undang-undang (*statutory law, statute law, atau legislation*) yang diidealkan sebagai instrumen untuk membatasi kekuasaan dalam rangka melindungi warga negara dari tindakan sewenang-wenang pemerintah (*arbitrary exercise of authority*), ternyata dalam perkembangannya terjebak pada hal-hal yang jauh dari semangat pembatasan kekuasaan dan semangat perlindungan warga negara. Tulisan ini bermaksud untuk menggelorakan kembali semangat untuk membentuk undang-undang yang meminjam istilah Philippe Nonet dan Philip Selznick-responsif, yaitu undang-undang yang rasional, transparan, demokratis, otonom, dan responsif terhadap perkembangan aspirasi dan ekspektasi masyarakat, bukan sebuah sistem hukum yang bersifat menindas, ortodoks, dan reduksionistik. Kata kunci: undang-undang; pembentukan undang-undang; dewan perwakilan rakyat

**Abstract**

*The concept of rule of law is often interpreted as an activity only to multiply the productivity of the laws that are already into dogma and even the axioms in the modern constitutional state and at the same time the quality of legislation is neglected. Estuary of all this is the banality laws. That is, the statutory law, statute law, or legislation is idealized as an instrument to limit the power in order to protect citizens from arbitrary exercise of authority, it turns out, in the progress stuck on things that are far limitation of power of the spirit and the spirit of citizen protection.*

---

\* Pegawai pada Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia; Anggota Tim Pengkajian dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri (Tim 20) yang dibentuk oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2011; dan Dosen Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta.

*This paper is intended to revitalize the spirit of responsive law's Philippe Nonet and Philip Selznick, i.e. law that rational, transparent, democratic, autonomous, and responsive to the development aspirations and expectations of society, not a law that is oppressive, orthodox, and reductionistic.*

*Keywords: legislation; law; the house of representatives*

## A. Pendahuluan

Ketua Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Marzuki Alie dalam Pembukaan Masa Persidangan II Tahun Sidang 2011-2012 menyatakan bahwa fungsi legislasi tetap menjadi fokus utama DPR, walaupun fungsi anggaran dan pengawasan juga harus tetap berjalan.<sup>1</sup> Titik berat pidato tersebut terletak pada pertanyaannya seputar seringnya suatu undang-undang dimintakan pengujian oleh masyarakat kepada Mahkamah Konstitusi (MK) dan tidak jarang MK mengabulkan permohonan pengujian tersebut. Padahal, Pembahasan Tingkat I di DPR memerlukan diskusi dan dialog yang cukup lama.<sup>2</sup>

Di sisi lain, Ketua MK Moh. Mahfud MD menyatakan bahwa banyaknya permohonan pengujian undang-undang kepada MK merupakan cermin rendahnya kualitas legislasi. Tidak berhenti di situ, Mahfud MD bahkan mengatakan bahwa buruknya legislasi ini terjadi karena 3 (tiga) hal. Pertama, sering terjadi tukar-menukar antara satu kekuatan politik dan kekuatan yang lain. Kedua, profesionalitas dan etika pembentuk undang-undang yang kadang kala kurang cermat karena pemahaman konstitusi kurang dan naskah akademiknya tidak ada lalu undang-undang dibuat begitu saja. Ketiga, jual beli, pengguna undang-undang mengeluarkan anggaran agar bunyi undang-undang sesuai dengan kehendak pemesan.<sup>3</sup>

Lebih jauh Mahfud MD juga menyatakan bahwa ada praktik jual beli kepentingan dalam pembentukan undang-undang.<sup>4</sup> Sinyalemen Mahfud MD semakin terasa telak karena kesimpulannya bahwa praktik tersebut bisa terjadi karena ada yang berkepentingan dengan suatu

<sup>1</sup> Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, "Pidato Ketua DPR RI pada Rapat Paripurna DPR RI Pembukaan Masa Persidangan II Tahun Sidang 2011-2012", Senin, 14 November 2011, (Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2011), hlm. 2.

<sup>2</sup> *Ibid.*, hlm. 5.

<sup>3</sup> Kholil, "Wawancara Ketua Mahkamah Konstitusi Mahfud MD: Pernyataan Saya Berdasarkan Fakta". *Harian Seputar Indonesia*, edisi Jumat, 18 November 2011, hlm. 5.

<sup>4</sup> Rahmad Budi Harto, "MK: Pasal UU Diperjualbelikan", *Harian Republika*, edisi Rabu, 16 November 2011, hlm. 1.

undang-undang. Orang yang berkepentingan ini bisa membeli pasal tertentu lewat DPR. Akibatnya, DPR dalam membentuk rancangan undang-undang berdasar kehendak perorangan atau kelompok, bukan kehendak rakyat.<sup>5</sup>

Meskipun sinyalemen yang dilontarkan Mahfud MD itu bukan kabar yang benar-benar baru, kabar tersebut sangat mengusik eksistensi norma konstitusi yang mendedahkan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Celaknya, negara hukum sering kali hanya diartikan sebagai aktivitas untuk memperbanyak produktivitas undang-undang yang memang telanjur menjadi dogma dan bahkan aksioma dalam negara hukum modern dan pada saat bersamaan kualitas undang-undang hanya jadi pertimbangan nomor sekian. Muara dari semua ini adalah terjadinya banalitas undang-undang. Artinya, undang-undang (*statutory law, statute law, atau legislation*) yang diidealkan sebagai instrumen untuk membatasi kekuasaan dalam rangka melindungi warga negara dari tindakan sewenang-wenang pemerintah (*arbitrary exercise of authority*), ternyata dalam perkembangannya terjebak pada hal-hal yang jauh dari semangat pembatasan kekuasaan dan semangat perlindungan warga negara.

Oleh karena itu, reorientasi fungsi legislasi DPR adalah suatu keniscayaan jika tidak ingin terperangkap dalam banalitas undang-undang. Tulisan ini bermaksud untuk menggelorakan kembali semangat untuk membentuk undang-undang yang meminjam istilah Philippe Nonet dan Philip Selznick<sup>6</sup> responsif, yaitu undang-undang yang rasional, transparan, demokratis, otonom, dan responsif terhadap perkembangan aspirasi dan ekspektasi masyarakat, bukan sebuah sistem hukum yang bersifat menindas, ortodoks, dan reduksionistik.

## **B. Fungsi Legislasi dalam Teropong Hukum Tata Negara Indonesia**

Jimly Asshiddiqie pernah menyatakan bahwa cabang kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Studi yang pernah dilakukan oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick menjadi standar bagi studi karakter produk hukum dalam sebuah negara melalui karya monumentalnya yang berjudul *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, (New York: Harper Colophon Books, 1978).

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hlm. 32.

kedaulatan rakyat. Kegiatan bernegara, pertama-tama adalah untuk mengatur kehidupan bersama. Oleh karena itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif. Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara; pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara; dan pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara. Pengaturan atas ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara sendiri, yaitu melalui perantara wakil-wakilnya yang berada di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat.<sup>7</sup>

Salah satu hal penting yang patut diingat adalah fungsi legislatif selayaknya dipahami bukan sebagai pembentukan semua norma yang bersifat umum, tetapi hanya pembentukan norma umum yang dilakukan oleh organ khusus yang disebut dengan lembaga legislatif.<sup>8</sup> Norma-norma umum yang dibuat oleh lembaga legislatif disebut dengan undang-undang, yang dibedakan dari norma-norma umum yang dibuat oleh suatu organ selain legislatif.<sup>9</sup>

Fungsi legislasi menyangkut empat bentuk kegiatan, yaitu pertama, prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*); kedua, pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*); ketiga, persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*); dan keempat, pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on international law agreement and treaties or other binding document*).<sup>10</sup>

Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 menyatakan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Sedangkan berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, Presiden berhak mengajukan rancangan undang-

<sup>8</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russel & Russel, 1971), hlm. 256.

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hlm. 11.

<sup>10</sup> Asshiddiqie, *Perihal...*, *Op.Cit.*, hlm. 34.

undang kepada DPR. Dalam pandangan Saldi Isra, pendapat-pendapat yang menyatakan bahwa perubahan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menyebabkan terjadinya pergeseran fungsi legislasi atau kekuasaan pembentukan undang-undang dari presiden kepada DPR hanya dapat dibenarkan dari perubahan bunyi teks yang terdapat dalam kedua pasal hasil perubahan UUD 1945 tersebut. Akan tetapi, jika diletakkan dalam pengertian *legislation is an aggregate, not a simple production*, tidak tepat mengatakan bahwa kekuasaan membentuk undang-undang sepenuhnya berada di tangan DPR, atau presiden bukan lagi pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang. Dengan adanya rumusan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, presiden tetap menjadi bagian dari proses legislasi.<sup>11</sup>

HAS Natabaya berpendapat bahwa dalam proses pembentukan undang-undang, sistem presidensial di Indonesia menjadi tidak jelas. Kalau hasil Perubahan UUD 1945 benar-benar sistem presidensial murni, seharusnya pembentuk undang-undang murni ada di tangan DPR tanpa harus melibatkan Presiden secara langsung. Presiden hanya mempunyai hak veto terhadap rancangan undang-undang yang dibentuk oleh DPR. Pelibatan presiden sebagai pembentuk undang-undang serta (*mede wetgever*) di samping DPR sebagai pembentuk undang-undang yang utama (*primaire wetgever*) mencerminkan sistem presidensial “setengah hati” yang merupakan “cacat bawaan” hasil perubahan UUD 1945.<sup>12</sup> Belum lagi dalam Pasal 22D UUD 1945 di mana Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diberikan kewenangan juga untuk mengajukan (baca: membuat) rancangan undang-undang yang kemudian disampaikan kepada DPR. Oleh karena itu, DPD juga pembentuk undang-undang-serta namun sangat minim keterlibatannya, sehingga HAS Natabaya menamakannya sebagai pembentuk-undang-undang-serta-yang-mini (*kleine mede wetgever*).<sup>13</sup> Lemahnya DPD dalam fungsi legislasi ini diistilahkan oleh Denny Indrayana dengan *lacks strong legislative powers*.<sup>14</sup> Konstruksi

<sup>11</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlemeter dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 323.

<sup>12</sup> HAS Natabaya, “‘Cacat Bawaan’ Hasil Amandemen (Perubahan) UUD 1945 Tahun 1999-2002”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 7, No. 1, Maret 2010, hlm. 145-146.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002, An Evaluation of Constitution-Making in Transition*, (Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2008), hlm. 368.

Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), dan Pasal 22D UUD 1945 mengenai kekuasaan membentuk undang-undang ini dianggap kerancuan sistem legislasi Indonesia oleh Hanta Yuda AR.<sup>15</sup>

Meskipun demikian, fungsi legislasi DPR-lah yang nyata-nyata secara tegas dibunyikan dalam norma UUD 1945 sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dengan demikian, DPR yang memegang kendali jalannya fungsi legislasi tanpa harus memandang sebelah mata terhadap presiden yang berwenang memberikan persetujuan bersama. Dalam konteks ini, bagi DPR memproduksi undang-undang yang responsif adalah keniscayaan dalam demokrasi deliberatif yang mengandaikan setiap cikal bakal kebijakan publik harus diuji terlebih dahulu melalui konsultasi publik atau dalam terminologi Jürgen Habermas disebut sebagai “diskursus publik”.

### C. Menuju Undang-Undang yang Responsif

Dalam bukunya, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Philippe Nonet dan Philip Selznick menjelaskan hubungan antara hukum dan penindasan. Dikatakan bahwa masuknya pemerintah ke dalam pola kekuasaan yang bersifat menindas melalui hukum berkaitan erat dengan masalah kemiskinan dan sumber daya pada elit pemerintah. Biasanya penggunaan kekuasaan yang bersifat menindas, terdapat pada masyarakat yang berada pada tahap pembentukan suatu tatanan politik tertentu. Penggunaan kekuasaan dalam hal ini bisa melahirkan dua karakter hukum yang bertolak belakang, yakni karakter hukum yang menindas atau sebaliknya karakter hukum yang otonom, tergantung pada tahap pembentukan tatanan politik masyarakat yang bersangkutan.<sup>16</sup>

Philippe Nonet dan Philip Selznick membedakan tiga klasifikasi dasar dari hukum dalam masyarakat, yaitu hukum sebagai pelayan kekuasaan represif (hukum represif), hukum sebagai institusi tersendiri yang mampu menjinakkan represi dan melindungi integritas dirinya (hukum otonom), dan hukum sebagai fasilitator dari berbagai respon terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial (hukum responsif). Hukum

<sup>15</sup> Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati: dari Dilema ke Kompromi*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm. 296.

<sup>16</sup> Nonet dan Selznick, *Op.Cit.*, hlm. 36.

represif, otonom, dan responsif bukan saja merupakan tipe-tipe hukum yang berbeda tetapi dalam beberapa hal juga merupakan tahapan-tahapan evolusi dalam hubungan hukum dengan tertib sosial dan tertib politik. Keduanya selanjutnya menyebut tahapan-tahapan evolusi tersebut sebagai model perkembangan (*developmental model*).<sup>17</sup>

Dalam pandangan Philippe Nonet dan Philip Selznick, hanya hukum responsif yang menjanjikan tertib kelembagaan yang langgeng dan stabil. Model perkembangan dapat disusun ulang dengan fokus pada hukum otonom, dengan menunjuk pada konflik-konflik pada tahapan tersebut yang menimbulkan tidak hanya risiko kembalinya pola-pola represif namun juga kemungkinan terjadinya responsivitas yang lebih besar. Hukum responsif berorientasi pada hasil, pada tujuan-tujuan yang akan dicapai di luar hukum. Dalam hukum responsif, tatanan hukum dinegosiasikan, bukan dimenangkan melalui subordinasi. Ciri khas hukum responsif adalah mencari nilai-nilai tersirat yang terdapat dalam peraturan dan kebijakan. Dalam model hukum responsif ini, mereka menyatakan ketidaksetujuan terhadap doktrin yang dianggap mereka sebagai interpretasi yang baku dan tidak fleksibel.<sup>18</sup>

Satu hal yang pasti adalah untuk produk hukum yang berkarakter responsif, proses pembuatannya bersifat partisipatif dengan mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi semua elemen masyarakat, baik dari segi individu, ataupun kelompok masyarakat dan juga harus bersifat aspiratif yang bersumber dari keinginan atau kehendak dari masyarakat. Artinya produk hukum tersebut bukan kehendak dari penguasa untuk melegitimasi kekuasaannya.<sup>19</sup>

Pengertian hukum responsif di sini tentu hanya bisa dicapai melalui responsivitas di seluruh tahapannya, yaitu:

1. proses penggalan nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum;
2. proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi tersebut ke dalam bentuk sebuah rancangan undang-undang oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*

- hukum;
3. penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum; dan
  4. faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum, baik yang akan, sedang, dan telah ditetapkan.

Sebagian dari gagasan hukum responsif ala Philippe Nonet dan Philip Selznick itu dalam konteks Indonesia telah distandardisasi melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Konsiderans undang-undang tersebut menggariskan bahwa untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan UUD 1945. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Sinyalemen Mahfud MD yang menyatakan bahwa ada praktik jual beli kepentingan dalam pembentukan undang-undang mesti dibaca sebagai gejala yang dapat mengarah pada hukum yang tidak responsif karena hanya mengabdikan pada kehendak perorangan atau kelompok, bukan kehendak rakyat—suatu hal yang dapat mengancam otentisitas negara hukum.

Sebagai negara hukum dengan tradisi *rechtsstaat*, membuat undang-undang adalah keniscayaan di Indonesia. Oleh karena itu, kualitas dan kuantitas undang-undang menjadi penting. Dengan demikian, kehidupan ketatanegaraan Indonesia dapat terhindar dari tesis masyhur dari senator dan sejarawan Romawi Kuno Publius Cornelius Tacitus (56-119 M): *Corruptissima re publica plurimae leges* (Inggris: *A state with many laws is most corrupt*) yang terjemahan bebasnya kira-kira adalah semakin korup sebuah republik, semakin banyak undang-undang. Tesis ini diperkenalkan Tacitus saat Romawi terpuruk di bawah cengkeraman kekuasaan Titus Flavius Domitianus (81-96 M) yang tiranik, korup, dan rakus.



Yang diinginkan adalah DPR yang produktif membentuk undang-undang dan korupsi melalui jual beli pasal pun dapat dihindarkan. Sehingga, hukum responsif pun tidak sekedar menjadi *wishful thinking* belaka.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jilid II, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. "Pidato Ketua DPR RI pada Rapat Paripurna DPR RI Pembukaan Masa Persidangan II Tahun Sidang 2011-2012", Senin, 14 November 2011. Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2011.
- Harto, Rahmad Budi. "MK: Pasal UU Diperjualbelikan", *Harian Republika*. Edisi Rabu, 16 November 2011.
- Indrayana, Denny. *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002, An Evaluation of Constitution-Making in Transition*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2008.
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. New York: Russel & Russel, 1971.
- Kholil. "Wawancara Ketua Mahkamah Konstitusi Mahfud MD: Pernyataan Saya Berdasarkan Fakta". *Harian Seputar Indonesia*. Edisi Jumat, 18 November 2011.
- Kusumah, Mulyana W. dan Paul S. Baut, (ed.). *Hukum, Politik dan Perubahan Sosial*. Jakarta: YLBHI, 1988.
- Natabaya, HAS. "Cacat Bawaan' Hasil Amandemen (Perubahan) UUD 1945 Tahun 1999-2002", *Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol. 7, No. 1, Maret 2010.

- Nonet, Philippe, dan Philip Selznick. *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. New York: Harper Colophon Books, 1978.
- Yuda AR, Hanta. *Presidensialisme Setengah Hati: dari Dilema ke Kompromi*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2010.