

POSISI OTORITAS LEGISLATIF PRESIDEN DAN DPR

Hendra Nurtjahyo



DPR cenderung distigmatisasi sebagai lembaga legislatif sentral dalam pembentukan UU. Namun peran legislatif pembentukan UU tersebut tidak pernah dilaksanakan oleh DPR secara memadai. Semua UU yang dihasilkan sejak tahun 1971 adalah produk presiden (pemerintah). Tulisan di bawah ini mencoba meninjau posisi otoritas legislatif presiden dan DPR, baik secara normatif-gramatikal maupun melalui nuansa sejarah dan praktek ketatanegaraan. Tulisan ini akan menjawab lembaga tinggi manakah yang layak diposisikan sebagai lembaga legislatif utama.

Interpretations, like colors or musical pitches, lead to many different but equally satisfactory results. Judging has something to do with achieving justice. Constitutional judging tries, though often badly, to bring about a society in which civic virtue may flourish.

■ Felix Frankfurter ■

Pengantar

Peran legislatif merupakan peran penting dalam pembentukan hukum atau undang-undang. Disamping itu kekuasaan legislatif juga sangat menentukan proses demokratisasi politik dan ketatanegaraan. Jika kita perhatikan pembagian kekuasaan negara dalam UUD '45, maka kita akan menemukan otoritas legislatif berada di tangan tiga lembaga, yaitu MPR, presiden, dan DPR. Ketiga lembaga ini menjalankan peran penting dalam posisi otoritas legislatif yang berbeda.

April 1997

Posisi tersebut perlu diperbincangkan mengingat adanya kerancuan pemahaman mengenai peran DPR sebagai lembaga legislatif sentral pembentukan hukum atau undang-undang. Sementara itu presiden lebih dipahami sebagai lembaga eksekutif, pelaksana undang-undang, yang memiliki pula hak legislatif. Sedangkan MPR, secara umum, lebih dikenal sebagai lembaga konstitutif.

Permasalahan

Tulisan peninjauan ini mencoba menguraikan permasalahan mendasar di sekitar otoritas legislatif antara presiden dan DPR. Ada dua pertanyaan normatif (legal formalistik) yang muncul dari pasal-pasal UUD yang mengatur kekuasaan atau otoritas legislatif. Bagaimanakah sebenarnya posisi otoritas legislatif yang ada pada Presiden dan DPR menurut UUD 45? Mengapa para perancang UUD 45 menempatkan posisi otoritas legislatif tersebut sedemikian rupa? Pertanyaan-pertanyaan inilah yang akan dijawab dalam tulisan ini.

Batasan dan Asumsi

Supaya pembahasan terfokus maka perlu ada batasan pengertian. Pertama, posisi disini adalah dalam arti status atau kedudukan yuridis dalam kerangka konstitusi. Kedua, Presiden disini sebagai sebuah lembaga tinggi negara; bukan subyek atau orang pribadinya. Ketiga, DPR disini adalah lembaga tinggi negara sebagai bagian dari penjelmaan rakyat, yang memiliki fungsi legislatif, kontrol, dan *begrooting* (budgmxer).

Sedangkan asumsi yang digunakan dalam tulisan ini perlu diungkapkan untuk membuat pijakan-pijakan statis menuju pemahaman teoritis yang konsisten. Beberapa asumsi dipaparkan sebagai berikut:

1. Indonesia tidak menganut konsep Trias politica murni yang digagas oleh Montesquieu.
2. Fungsi legislatif adalah fungsi utama dari Lembaga Perwakilan Rakyat pada umumnya.
3. Indonesia menganut "distribution of powers" dan bukan konsep "separation of powers".
4. Teori Negara Integralistik yang digagas Soepomo sedikit banyak telah mempengaruhi kehidupan ketatanegaraan kita.

Menurut penjelasan UUD 45 ada tiga ukuran untuk menyelidiki hukum dasar suatu negara. *Pertama*, menyelidiki pasal-pasal didalam UUD itu. *Kedua*, bagaimana prakteknya. *Ketiga*, bagaimana suasana kebathinannya. Bersandar kepada ketiga hal tersebut penulis mencoba menafsirkan posisi otoritas legislatif sebagaimana dimaksud oleh UUD '45 dan *founding fathers*-nya.

Pembahasan

a. *Gramatika Pasal-pasal*

Memposisikan otoritas atau kekuasaan adalah tugas suatu konstitusi modern. Kekuasaan lembaga-lembaga negara ditata sedemikian rupa untuk mewujudkan gerak negara. Gerak atau mekanisme ini pada akhirnya digunakan untuk mencapai tujuan-tujuan negara yang pada hakekatnya juga adalah tujuan segenap warga masyarakat. Berkenaan dengan tujuan akhirnya ini, memposisikan otoritas, sesuai dengan amanat konstitusi, menjadi hal penting yang harus terus dievaluasi.

Dalam literatur politik dan Hukum Tata Negara Indonesia seringkali disebutkan bahwa kekuasaan legislatif atau pembentukan UU dipegang sama kuat oleh dua lembaga, yaitu presiden bersama-sama dengan DPR. Penyebutan ini tidaklah salah karena kedua lembaga ini memang, sesuai UUD '45, memiliki otoritas legislatif (hak untuk membuat legislasi atau undang-undang). Penjelasan UUD '45 sebagai interpretasi otentik dari pasal-pasalnya menyebutkan pula dengan tegas bahwa presiden bersama-sama dengan DPR menjalankan "legislative power" dalam negara.

Dua pasal penting yang mendasari otoritas legislatif kedua lembaga tersebut adalah sebagai berikut:

Pasal 5 (1): "Presiden memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan DPR" dan Pasal 21 (1): "Anggota-anggota DPR berhak memajukan rancangan UU".

Kedua pasal tersebut menjadi hukum positif bagi tugas-tugas legislatif guna mengimplementasikan asas kedaulatan rakyat. Penerapan aturan normatif ini kiranya memerlukan pemahaman yang seksama. Penulis mencoba untuk menafsir ulang secara ringkas kedua pasal tersebut melalui pendekatan bahasa, sejarah, dan praktek ketatanegaraan.

Secara universal fungsi legislatif dipahami sebagai fungsi membuat undang-undang (to legislate). Fungsi "membuat" dapat di identikkan dengan

pengertian "membentuk" UU dalam arti final (tuntas). Konstitusi Indonesia (UUD '45) tidak memberikan finalitas dalam "pembentukan" legislasi (UU), melainkan memisahkannya dengan fungsi "menyetujui". Dapat dikatakan bahwa kekuasaan membuat adalah soal yang dapat berdiri sendiri, disamping mengenai soal mengenai persetujuan. Jadi fungsi legislatif dalam HTN Indonesia adalah mencakup fungsi membuat dan menyetujui. Dapat dimengerti bahwa fungsi aktif-"membuat" ini memegang peranan besar secara politis untuk memberlakukan idea-idea pengaturan hukum bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Sedangkan fungsi pasif-menyetujui secara sederhana sering dijalani sebagai diskusi dan legitimasi formalitas semata.

Fungsi membuat atau membentuk UU secara umum boleh saja dikondisikan final, walaupun dibelakangnya masih melalui proses "persetujuan" atau pengesahan. Embrio dari fungsi membuat ini sebenarnya adalah "merancang" atau membuat rancangan UU. Pengertian ini perlu dijelaskan sebelum berangkat ke dalam interpretasi mengenai kekuatan bahasa yang dipakai untuk menjelaskan kekuatan otoritas legislatif tersebut.

Kalau kita bandingkan gramatika pasal 5 (1) dan pasal 21 (1), maka akan kita dapati adanya kekuatan bahasa yang berbeda antara kedua pasal tersebut. Dalam pasal-pasal tersebut jelas tertera bahwa presiden "... memegang kekuasaan membentuk undang-undang ...", sedangkan DPR *hanya* "... berhak memajukan rancangan UU". Faktor kekuatan bahasa ini menunjukkan ketidaksetaraan otoritas yuridis yang ditempatkan oleh konstitusi.

Ada beberapa simpulan implisit yang dapat ditarik dari perbandingan gramatika pasal-pasal tersebut:

1. Presiden memiliki kemutlakan kekuasaan legislatif atau otoritas penuh pembentukan UU.
2. Pasal 5(1) bersifat imperatif bagi lembaga kepresidenan.
3. Anggota DPR berhak juga memajukan (baca: mengajukan) RUU disamping presiden yang lebih berkesempatan dan hak penuh untuk melakukan pembentukan UU.
4. Pasal 21(1) bersifat fakultatif dan inisiatif bagi DPR karena "berhak memajukan" adalah cerminan dari partisipasi proaktif dalam tugas "to legislate".
5. Secara *a contrario* dapat dinyatakan bahwa DPR *tidak* "memegang kekuasaan membentuk UU" (baca: otoritas tidak penuh) tetapi DPR "berhak memajukan RUU", dalam pengertian otoritas legislatif partisipatif untuk "membentuk UU".
6. Secara spesifik yuridis, presiden memegang keutamaan kuasa hak legislatif daripada DPR.

Posisi otoritas legislatif presiden ini secara afirmasi dilanjutkan dengan kewenangan untuk membentuk peraturan pemerintah guna menggantikan UU apabila kegentingan memaksa, tanpa harus membutuhkan persetujuan DPR (Psl.22 ayat 1). Kekuatan yuridis peraturan pemerintah pengganti UU (PER-PU) tersebut sama dengan kekuatan berlakunya undang-undang (UU). Pasal tersebut adalah jalan keluar bila timbul ketegangan antara DPR (psl. 20:ayat 1) dan Presiden (psl. 20 ayat 2). Dapat disimpulkan bahwa lembaga kepresidenan lebih leluasa untuk "menang" bila konflik legitimasi hak legislatif terjadi.

Lebih dari itu, setiap RUU harus mendapatkan pengesahan dari Presiden terlebih dahulu sebelum dapat menjadi UU. Menurut Pasal 21 (2), jika suatu RUU, meskipun disetujui oleh DPR, tetapi tidak disahkan oleh presiden, maka RUU tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Dalam hal ini dapat dipahami bahwa persetujuan dan pengesahan dari Presiden adalah imperatif, atau kemitlakan bagi berlakunya suatu UU.

Demikian pula halnya dengan usulan susunan APBN, jika DPR tidak menyetujui usul susunan baru, presiden dapat berjalan dengan susunan anggarannya yang lalu (pasal 23 ayat 1). Memang DPR memiliki hak menentukan anggaran belanja negara (begrooting) dan pengawasan. Namun demikian apakah ini tidak termasuk "legislative power" yang juga dimiliki Presiden? Sejauh mana otoritas legislatif atau "legislative power" itu diberikan kepada presiden sebenarnya sudah dijawab oleh pasal 5(1) UUD, yaitu hanya mencakup fungsi pembentukan UU, dan tentunya juga mencakup pembentukan peraturan perundang-undangan dibawah UU (a.l. PP, Kepres, Inpres dll). Namun demikian Presiden juga dapat membuat APBN dan melakukan pengawasan internal keuangannya sendiri melalui BPKP. Jadi dapatlah disimak bahwa otoritas legislatif presiden cukup luas dan menyeluruh.

Kalau kita analogikan dengan pandangan hukum Islam akan dapat ditemukan beberapa hal. Posisi otoritas legislatif presiden dapat dikategorikan sebagai *sunnah mu'akad* (mandatory, cenderung wajib). *Sunnah* ini adalah perbuatan baik yang cenderung diharuskan untuk dilakukan. Artinya, kekuasaan penuh itu dikeraskan untuk dilaksanakan agar kebutuhan akan keteraturan masyarakat terpenuhi. Sedangkan posisi otoritas legislatif DPR dapat dimasukkan dalam kategori *mubah* (kebolehan atau fakultatif-inisiatif). Artinya, hak tersebut boleh digunakan dan boleh pula tidak digunakan. Namun jika hak atau posisi kedua lembaga tersebut disubstitusikan satu sama lain, maka keduanya berposisi *fardlu kifayah*. *Fardlu Kifayah* adalah kebersamaan kewajiban untuk saling mengisi dan menggantikan. Jika keduanya tidak "berbuat" maka keduanya dapat jatuh ke dalam dosa kolektif (kelembagaan) terhadap rakyat.

b. Kekuasaan dan Sejarah

Praktek pelaksanaan kekuasaan atas nama rakyat atau otoritas legislatif dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia menunjukkan dominannya peran presiden dibanding DPR. UUD '45 sebagai dokumen sejarah yang berkedudukan yuridis dan politis telah menempatkan posisi presiden dengan cakupan kekuasaan yang sangat besar. Kekuasaan presiden sebagai kepala negara dan juga kepala pemerintahan mencakup otoritas eksekutif, legislatif, yudikatif, dan federatif sekaligus. Disamping itu presiden juga adalah panglima tertinggi atas semua angkatan perang.

Kekuasaan besar dalam bidang eksekutif jelas menguasai hampir setiap detail praktek administrasi dan birokrasi kehidupan rakyat. Dalam hal itu presiden bergerak sebagai penyelenggara pemerintah negara tertinggi. Kekuasaan untuk membuat perjanjian dengan negara lain, membuat perdamaian hingga menyatakan perang terhadap negara lain adalah wujud kekuasaan federatif presiden yang diatur dalam pasal 11. Otoritas yudikatif presiden RI terlihat dalam pasal 14 UUD '45. Presiden berhak memberikan grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi, yang realitasnya dapat "memotong" keputusan akhir dari badan yudikatif dan kekuasaan kehakiman yang sesungguhnya. Dalam hak legislatifnya ternyata presiden juga memiliki kekuasaan yang sangat kuat dan menentukan. Kenyataan menunjukkan bahwa semua undang-undang yang lahir sejak tahun 1971 adalah hasil dari rancangan pemerintah (presiden). Sementara itu, menurut catatan yang ada, anggota DPR hasil pemilu tahun 1971, 1977, 1982, 1987, dan 1992 tidak pernah melaksanakan hak usul inisiatif tersebut.

Otoritas legislatif diberikan kepada presiden sebagai hak penuh untuk membentuk UU yang akan berlaku sebagai hukum positif dalam pengaturan kehidupan masyarakat. Peran ini, secara filosofis, cenderung mengambil peran perwakilan rakyat. Secara ideal peran DPR-lah yang semestinya membentuk legislasi (UU) yang harus dijalankan dan dipatuhi oleh presiden maupun rakyat. Presiden tidak semestinya membentuk legislasi yang akan dijalaninya sendiri -dengan cenderung membesarkan "hak pemerintah (negara)" berhadapan dengan "hak masyarakat" dalam legislasi yang dibentuk itu.

Perlu pula dicatat bahwa secara etis, setiap pembebanan "kewajiban" terhadap rakyat dalam suatu legislasi harus memerlukan izin dan dialog yang "jujur dan adil" dengan rakyat atau wakil-wakilnya. Jika hal ini tidak dilakukan maka akan terjadi konflik antara ketentuan yuridis disatu sisi dengan aspek etis-filosofis dan sosilogis disisi yang lain. Seperti yang sering dikhawatirkan banyak pihak tentang banyaknya peraturan perundang-undangan yang menyimpang dari substansi UU-nya sendiri. Atau bahkan ada-

nya UU yang substansi etisnya bertentangan dengan UUD '45 dan Pancasila.

Jika kita *flashback* ke dalam suasana kebathinan yang tumbuh ketika rapat-rapat pembentukan UUD '45, maka dapat dimengerti aliran pemikiran internal dan eksternal turut mewarnai wajah konstitusi kita. Secara internal, ide "kerakyatan", "persatuan", dan "kekeluargaan" cukup mendominasi pemikiran waktu itu. Sedangkan secara eksternal corak idealisasi kesatuan itu bernuansa fascistis atau totaliter. Nuansa ini juga mempengaruhi pembentukan konstitusi. Hal ini dapat dimaklumi karena Jepang, yang dapat melawan negara-negara barat, juga menjadi idola dalam proses identifikasi bentuk nation-state baru masa itu.

Besarnya kekuasaan yang diberikan kepada presiden tidak terlepas dari aliran pikiran yang lahir di sekitar masa pembentukan UUD '45. Secara adil dapat dikatakan bahwa UUD '45 sebenarnya muncul dalam perspektif kompromistik para penyusunnya. Tetapi tidaklah dapat disangkal peran Profesor Soepomo dengan citanegara integralistiknya cukup merasuk kedalam pasal-pasal UUD melalui tugas-tugas presiden sebagai "Ratu Adil" yang menyatu dan memegang seluruh hak rakyatnya (*manunggaling kawula Gusti*). Refleksi konkritnya terlihat dengan tumbuhnya etatisme yang mengharuskan segala sesuatunya memerlukan legitimasi/izin dari negara (pemerintah). Hal ini tentunya tumbuh dari dari logika "kekeluargaan" dan "persatuan" yang menyeragamkan sebagai kata kunci pemikiran Soepomo. Ide Negara Integralistik, secara praktis, akan mewujudkan teori kedaulatan raja (baca: presiden) dalam suasana kedaulatan rakyat. Secara integral hak legislatif perwakilan rakyat tersedot ke dalam kekuasaan presiden.

Dengan melihat nuansa konstitusi yang sedemikian rupa adalah wajar bila presiden memiliki kekuasaan yang sangat besar untuk berhadapan dengan lembaga legislatif guna mempertahankan status quo-nya. Hal itu memang dimungkinkan oleh konstitusi melalui pasal-pasal kekuasaan yang begitu luas.

Kesimpulan

Kenyataan konstitusional menyuratkan kekuasaan lembaga kepresidenan Indonesia berperan penting dalam pelaksanaan tugas legislatif kenegaraan. Mengingat besarnya peran legislatif yang dimainkan oleh presiden dibanding dengan DPR, maka presiden Indonesia dapat disebut juga sebagai Lembaga legislatif utama. Sedangkan posisi DPR adalah sebagai Lembaga legislatif-partisipatif dan tentunya bersifat fakultatif. Jadi jelas posisi otoritas legislatif ini secara yuridis-faktual tidak seimbang (berbeda).

Memang kalau ditilik secara lebih teliti, hak inisiatif DPR bisa digunakan setiap saat. Artinya, dalam asumsi operasionalnya DPR tetap memiliki hak kuat sebagai pembentuk rancangan UU. Hak ini tidak dapat dihalang-halangi. Sehingga dalam praktek kekuasaan ini dapat menjadi setara. Namun UUD 1945, secara yuridis, gramatik, dan historis, mendudukan posisi presiden secara tidak langsung sebagai Kepala Lembaga legislatif. Singkat kata, Lembaga Kepresidenan (Presiden) Indonesia adalah juga Lembaga Legislatif Indonesia.

Posisi yuridis ini kiranya perlu dipahami dan disadari, terutama oleh kalangan DPR, untuk lebih mengembangkan fungsi kontrolnya disamping fungsi legislatif dan *begrooting*-nya. Derajat demokrasi kiranya dapat diukur dengan berjalannya fungsi kontrol agar pemerintahan dapat berjalan dengan efektif dan efisien.

Kiranya semua ini bergantung pada semangat para penyelenggara negara untuk mengupayakan pemerintahan demokratis yang berjalan berdasarkan atas hukum. Semangat atau spirit demokrasi disini adalah semangat untuk mewujudkan hatinurani rakyat dalam bentuk kebijakan-kebijakan pembangunan yang adil dan dapat dipertanggungjawabkan. Semangat untuk menegakkan budi luhur dan martabat bangsa dalam pergaulan masyarakat dunia.

Daftar Bacaan

- Azhary, H, Negara Hukum Indonesia, Jakarta: UI Press, 1995.
- Burt, Robert A, The Constitution in Conflict, Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1992.
- Carter, Lief, An Introduction to Constitutional Interpretation, New York: 1991.
- Mahendra, Yusril Ihsa, Dinamika Tata Negara Orde Baru, Jakarta: Gema Insani Press, 1996.
- Soemantri, Sri, Tentang Lembaga-lembaga Negara menurut UUD '45, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.
- Soemardjan, Selo, (ed), Hukum Kenegaraan Republik Indonesia, Jakarta: YIIS dan PT. Gramedia, 1993.