

# "Delegating Proviso" dan Kinerja DPR

Oleh Mohammad Fajrul Falaakh

LEGISLASI telah berperan penting dalam perkembangan hukum di Indonesia selama seperempat abad terakhir. Melalui pembentukan hukum oleh negara ini, antara 1966-93 telah disahkan 307 undang-undang (termasuk 7 Perpu). Salah satu gejala menarik dalam legislasi tersebut ialah kebiasaan melimpahkan pengaturan lebih lanjut suatu hal dalam undang-undang, kepada peraturan perundang-undangan yang lain (terutama kepada Pemerintah).

Tulisan ini mencoba mengemukakan ulasan umum tentang *delegating proviso* (ketentuan pelimpahan pengaturan) tersebut dalam legislasi tahun 1992. Contoh kasus 1992 akan digunakan sebagai bahan renungan untuk menengarai implikasi implikasi *delegating proviso* dalam legislasi. Bahan dasar tulisan ini berasal dari penelitian atas legislasi untuk periode 1966-1993.

Dilihat dari beberapa sisi, tahun 1992 memang merupakan tahun penting dalam legislasi Indonesia. Pertama, UU No. 14/1992 tentang Lalulintas dan Angkutan Jalan — yang semestinya berlaku sejak 17 September 1992 — telah ditunda oleh Perpu No. 1/1992 (kemudian menjadi UU No. 22/1992). Salah satu penyebab perundahan ialah potensi pemogokan massif jika UULAJ dilaksanakan waktu itu. Penundaan ini mengingatkan kepada teori pengaruh gerakan massa (*mass movement*) dalam penerapan hukum.

Kedua, DPR hasil Pemilu 1987 telah berhasil menyetujui 26 (dua puluh enam) Rancangan Undang-undang (RUU) dari Pemerintah menjadi UU. Jadi, dapat dikatakan bahwa sekitar sepuluh hari sekali DPR menyetujui RUU menjadi UU (sepanjang 300 hari antara Januari dan Oktober 1992). Kenyataan yang luar biasa ini sangat berbeda jika dibandingkan dengan tahun 1993 (hanya 7 UU), bahkan dibanding tahun-tahun sebelumnya dari periode DPR hasil Pemilu 1987. Pelonjakan karya DPR tahun 1992 sangat nyata, karena hanya 6 UU yang disahkan pada tahun 1988. 7 UU

pada tahun 1989, 11 UU pada tahun 1990 dan hanya 7 UU pada tahun 1991. Tahun 1992 membuktikan bahwa proses legislasi telah membanjir pada akhir periode DPR. Banjir undang-undang ini pernah pula terjadi menjelang pencanangan Pelita I, yaitu ketika DPR-GR berhasil menyetujui 27 (dua puluh tujuh) undang-undang pada tahun 1968.

Ketiga, dari 26 (dua puluh enam) UU yang disahkan tahun 1992 tersebut ternyata sebanyak 20 (dua puluh) UU mengandung *delegating proviso*, dan hanya 6 (enam) UU tanpa *delegating proviso*. Dalam UULAJ 1992, misalnya, terdapat 33 kali pernyataan "diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah" atau yang senada, namun tak satu pun yang "diatur lebih lanjut dengan Undang-undang".

Ditentukan, umpamanya, para pengusaha angkutan umum wajib mengasuransikan kendaraan bermotornya, namun pengaturan kongkretnya diserahkan kepada Peraturan Pemerintah (PP). Tak ada penjelasan lain mengenai hal ini, misalnya tentang kriteria yang harus diikuti dalam pengaturan selanjutnya. Hal yang serupa dengan UULAJ 1992 juga terjadi pada UU No. 21/1992 tentang Pelayaran (kebutuhan akan PP disebut sebanyak 65 dalam 132 pasal), dan UU No. 23/1992 tentang Kesehatan (kebutuhan akan PP disebut 30 kali dalam 90 pasal yang ada).

Dalam tahun 1992, secara keseluruhan dijumpai 332 (tiga ratus tiga puluh dua) kali ketentuan yang menyatakan "diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah".

Kenyataan tersebut sangat berbeda, jika dibandingkan dengan UU No. 8/1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kependidikan dan Tenaga Kerja. Pasal 36 undang-undang ini menyebutkan, bahwa sanksi terhadap pelanggaran kepegawaian akan diatur lebih lanjut dengan PP. Namun juga ditegaskan dalam penjelasan pasal ini, bahwa sanksi dalam PP

tersebut haruslah sesuai dengan kriteria yang telah ditentukan. Artinya, peraturan pelaksanaan yang memperoleh limpahan wewenang dari undang-undang (*delegated regulation*) harus mengikuti kriteria yang telah ditentukan dalam *delegating proviso*. Ternyata, PP yang dimaksud (PP No. 30/1980) mengikuti kriteria tersebut.

Contoh lain yang menarik ialah dari UU No. 5/1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pemerintahan di Daerah. Pasal 15 ayat (3) undang-undang ini langsung menyebutkan, bahwa pelaksanaan ketentuan Pasal 15 ayat (1) undang-undang ini diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri. Bukan hanya tak mengandung kriteria atas *delegated regulation*, bahkan PP dan Keppres dilewati begitu saja (*by-passing*).

Pengaturan lebih lanjut oleh PP tanpa kriteria atau pembatasan merupakan petunjuk, bahwa pengaturan kongkret suatu aturan hukum ditentukan oleh Pemerintah. Kenyataan ini menimbulkan masalah penting dalam legislasi, yang berkai dengan fungsi lembaga perwakilan rakyat dalam mewujudkan gagasan *limited government* (pemerintahan yang terbatas). Penggunaan aturan pelimpahan yang tak bersyarat tersebut jelas memberikan wewenang luas kepada Pemerintah untuk mendefinisikan hukum dalam legislasi.

Dalam suatu sistem hukum yang mengenal teori jenjang perundang-undangan, delegasi kepada peraturan lainnya memang dimungkinkan. Dalam kenyataan, pelimpahan ini dapat bersyarat (*conditioned delegating proviso*) atau tak bersyarat (*unconditioned delegating proviso*). Melalui pelimpahan tak bersyarat berarti, pengesahan suatu undang-undang masih digantungkan kepada peraturan lain yang dibentuk tanpa memerlukan persetujuan lembaga perwakilan rakyat.

Banyaknya peraturan pelak-

sa ketika suatu undang-undang disahkan, merupakan petunjuk bahwa undang-undang yang bersangkutan tak mudah dilaksanakan. Kemudahan justru berupa pembuatan peraturan pelaksanaan yang berada di tangan Pemerintah. Sedangkan pelimpahan wewenang untuk membentuk peraturan pelaksanaan suatu undang-undang yang bersifat *by-passing* (contoh dari UU No. 5/1974 di atas), menengarai tak diikutinya tertib norma hukum (sinkronisasi vertikal).

Materi muatan undang-undang yang bersifat melimpahkan pengaturan lebih lanjut kepada peraturan perundang-undangan di bawahnya ini belum memperoleh perhatian dan kajian yang memadai. Berbagai kajian di bidang hukum dan politik dengan fokus lembaga dan proses legislatif, belum banyak

menolong untuk memahami fokus tulisan ini. Akibatnya, watak legislatif pada pembentukan UU (oleh Presiden dan DPR) yang beralih kepada pembentukan PP (oleh Presiden) menjadi terabaikan.

Perhatian akan dominasi Pemerintah dalam pengajuan RUU tak lagi memadai untuk dijadikan fokus kajian legislasi dan bukti lemahnya kinerja DPR. Memang, selama 49 tahun Indonesia merdeka hanya 22 (dua puluh dua) UU yang berasal dari RUU Usul Inisiatif DPR. Sedangkan selama Orde Baru hanya 7 (tujuh) UU yang berasal dari RUU Inisiatif DPR, tapi tak satu pun berasal dari DPR sejak Pemilu 1971.

Upaya menjalankan UU yang bergantung kepada Presiden se-

bagai akibat dari *delegating proviso*, jelas lebih memerlukan perhatian yang cermat dari para akademisi maupun praktisi. Contoh mencolok untuk ini adalah peradilan tata usaha negara, yang pembentukannya dan pelaksanaan undang-ungannya diserahkan kepada PP, beruntung masih disyaratkan selambat-lambatnya lima tahun sejak 1986, sehingga salah satu unsur lembaga yudikatif ini dapat berfungsi sejak 1991 (lihat UU No. 5/1986 Pasal 145).

Tentu tak layak untuk membiarkan persoalan-persoalan yang dikemukakan dalam tulisan ini terpendam. Kajian untuk pembaruan program legislatif nasional dapat menilik kembali persoalan-persoalan tersebut. Pada sisi yang lain, DPR dituntut untuk meningkatkan perhatian terhadap materi berbagai peraturan pelaksanaan yang diminta oleh *delegating proviso*. Peningkatan fungsi *legislative review* pada DPR ini, seperti rencana DPR untuk meneliti berbagai PP (*Kompas*, 24/11/94), tampak lebih mendesak dibandingkan mengharap DPR berinisiatif mengajukan RUU.

\* Mohammad Fajrul Falaakh, staf pengajar Fakultas Hukum UGM Yogyakarta.