

**PENULISAN KERANGKA ILMIAH
TENTANG
PERAN PROLEGNAS DALAM PERENCANAAN
PEMBENTUKAN HUKUM NASIONAL
BERDASARKAN UUD 1945
(Pasca Amandemen)**

Disusun Oleh :

DR. ANDI IRMAN PUTRA, SH., MH

**BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
DEPARTEMEN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
TAHUN 2008**

Kata Pengantar

Alhamdulillah, laporan ini telah selesai ditulis dalam bentuk laporan akhir dan diserahkan kepada Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional BPHN Departemen Hukum dan HAM. Setelah penulis dan penyerahan naskaha laporan ini, berarti tugas untuk menyusun karya ilmiah berjudul **“PERAN PROLEGNAS DALAM PERENCANAAN PEMBENTUKAN HUKUM NASIONAL BERDASARKAN UUD 1945 (Pasca Amandemen)** telah selesai dan berakhir.

Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sebagai instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis telah memasuki babak baru menyusul dilakukannya Perubahan Undang Undang Dasar 1945, Dengan demikian betapa pentingnya fungsi dan peran Prolegnas dalam pembangunan hukum nasional, kini dan juga masa mendatang.

Untuk mewujudkan Peran Prolegnas yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis, maka ada baiknya perlu dilakukan dengan mengurangi beberapa kendala yang dihadapi secara komprehensif dan melakukan terobosan penguatan beberapa aspek, sehingga Peranan Prolegnas dimasa mendatang semakin penting dan diperlukan keberadaannya.

Diharapkan dengan selesainya karya ilmiah ini, dapat membantu perencanaan pembangunan hukum di masa mendatang.

Jakarta, Nopember 2008

DR. ANDI IRMAN PUTRA, SH.,MH

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i	
DAFTAR ISI.....	ii	
BAB I : PENDAHULUAN		
A. LATAR BELAKANG	1	
B. PERUMUSAN MASALAH.....	7	
C. MAKSUD DAN TUJUAN.....	7	
D. RUANG LINGKUP	8	
E. METODE PENELITIAN	8	
BAB II : PEMBENTUKAN LEGISLASI		
A. Konsep Perundang-undangan	9	
B. Kekuasaan pembentukan undang-undang.....	12	
C. Program Legislasi Nasional	16	
BAB III : PERKEMBANGAN PEMBENTUKAN PERATURAN		
A. Sejarah Prolegnas.....	18	
B. Prolegnas Setelah Reformasi.....	22	
C. Kondisi Saat ini.....	43	
BAB IV : PERAN PROLEGNAS BERDASARKAN UUD 1945 (Pasca Amandemen).....		56
BAB IV : PENUTUP		
A. KESIMPULAN.....	65	
B. SARAN/REKOMENDASI.....	65	
DAFTAR PUSTAKA		

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Het recht hink achter de feiten aan, hukum selalu tertatih tatih mengejar perubahan zaman. Beginilah adagium universal hukum, ketika undang undang sebagai salah satu jenis produk hukum sering tak mampu mengikuti laju dan dinamika kehidupan masyarakat. Undang undang adalah *moment opname*, momentum realitas yang tertangkap saat itu.

Pada konteks tersebut maka pembentukan undang-undang merupakan salah satu unsur penting disamping unsur-unsur lainnya dalam rangka pembangunan hukum nasional, sementara itu untuk menghasilkan undang-undang yang sesuai dengan dinamika masyarakat, lebih-lebih lagi pada era globalisasi dewasa ini yang dipicu oleh kemajuan teknologi informasi, dan tidak tumpang tindih dengan peraturan perundang-undangan yang ada (secara horizontal), serta tidak bertentangan dengan Undang Undang Dasar 1945 (secara vertikal).

Untuk mewujudkan undang undang seperti tersebut di atas, maka pembentukan undang-undang perlu dilakukan secara terencana, terpadu dan sistematis melalui Program Legislasi Nasional, dengan memperhatikan skala prioritas sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat. Dan pelaksanaan kegiatan Prolegnas selama ini

dikoordinasikan oleh Departemen Hukum dan HAM c.q Badan Pembinaan Hukum Nasional.

Tujuan penyusunan Prolegnas ini antara lain, yaitu:

1. Mempercepat proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari pembentukan sistem hukum nasional;
2. Membentuk peraturan perundang-undangan sebagai landasan dan paket bidang pembangunan lainnya serta mengaktualisasikan hukum sebagai sarana rekayasa sosial/pembangunan, instrumen pencegah/penyelesaian sengketa, pengatur perilaku anggota masyarakat dan sarana pengintegrasikan bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Mendukung upaya dalam rangka mewujudkan supremasi hukum, terutama penggantian terhadap peraturan perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat;
4. Menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang sudah ada selama ini, namun tidak sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat; dan
5. Membentuk peraturan perundang-undangan baru sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat.¹

Prolegnas merupakan pedoman dan pengendali penyusunan peraturan perundang-undangan tingkat pusat yang mengikat lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan.

¹ Keputusan DPR-RI Nomor 01/DPR-RI/III/2004-2005 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009, Dewan Perwakilan Rakyat, Jakarta, 2005, hal 7-8.

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan Prolegnas tidak saja akan menghasilkan peraturan perundang-undangan yang diperlukan untuk mendukung tugas umum pemerintahan dan pembangunan sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetapi juga untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat sesuai dengan tuntutan reformasi dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dewasa ini maupun di masa yang akan datang.

Dasar hukum untuk melakukan kegiatan Prolegnas ini adalah sebagaimana disebutkan Pasal 15 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatakan bahwa: "perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam suatu **Prolegnas**". Dengan demikian Prolegnas merupakan instrumen perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan tingkat pusat yang memuat skala prioritas Program Legislasi Jangka Menengah dan Tahunan yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis oleh Dewan Perwakilan Rakyat RI bersama Pemerintah sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional yang sesuai dengan amanat konstitusi.

Adapun pengertian dari Prolegnas tersebut , sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (9) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengartikan Program

Legislasi Nasional sebagai suatu **instrumen** atau suatu **mekanisme**, dikatakan dalam pasal tersebut bahwa:

“Program Legislasi Nasional adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis.”

Disamping itu, secara operasional Program Legislasi Nasional sering dipakai dalam arti yang merujuk pada **materi** atau **substansi** rencana pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam konteks ini Prolegnas adalah daftar rencana pembentukan undang-undang yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu serta dijiwai oleh visi dan misi pembangunan hukum nasional. Rencana legislasi dimaksud adalah:

“Usulan-usulan berupa rencana pembentukan peraturan perundang-undangan, baik untuk jangka panjang, menengah maupun jangka pendek, yang akan dibuat atau disusun diajukan oleh departemen/lembaga pemerintah non departemen dan lembaga atau institusi-institusi pemrakarsa lainnya. “

Selain dalam Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004, juga diatur dengan Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Prolegnas, baik yang dilakukan penyusunannya oleh DPR (dikoordinasikan oleh Baleg) maupun penyusunan di lingkungan Pemerintah (dikoordinasikan oleh Menteri).

Persoalan yang dihadapi saat ini adalah, tingkat keberhasilan sampai ditetapkan menjadi undang-undang sulit sekali ditentukan. Di

lingkungan Pemerintah, tidak ada jaminan RUU yang disampaikan ke DPR sesuai dengan urutan atau rencana yang ditetapkan. Departemen pemerintahan kecenderungan melakukan kegiatan sendiri-sendiri (meskipun sudah agak berkurang) untuk mempercepat penyampaian RUU ke DPR tanpa memperhatikan urutan-urutan atau koordinasi dengan Departemen lain.

Sekretariat negara sebagai muara dari semua Naskah RUU (untuk diteruskan kepada Presiden), selain menjadi semacam “**bottle neck**” juga mungkin tidak lagi “**manageble**” pada saat RUU begitu banyak diajukan. Demikian pula pembahasan di DPR, pengalaman menunjukkan tidak selalu mudah menetapkan “*time schedule*” penyelesaian RUU di DPR. Ada RUU yang melampaui beberapa masa sidang. Apalagi kalau DPR lebih tertarik pada pragmatisme politik yang cenderung lebih kepada pencarian keuntungan politik baik yang dapat dinilai langsung dengan uang atau tidak, hal seperti ini membuat proses pembentukan sebuah undang undang berlaju sangat lambat.

Selanjutnya, berkaitan dengan perubahan yang substansial terhadap sistem ketatanegaraan kita, yang salah satunya adalah beralihnya kekuasaan pembentukan undang-undang dari Presiden² kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa: “**Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang**”. Tidak hanya sampai disitu, sebagai konsekuensi keniscayaan

² Lihat ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen, yang menyatakan: “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”.

otonomi daerah yang teradopsi pada tingkat konstitusi (Pasal 18,18A dan 18B UUD 1945), maka daerah juga memiliki peran yang sangat besar dalam proses pembentukan undang undang ditandai dengan kelahiran Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Oleh karenanya fungsi utama legislasi sebenarnya tidak hanya pada DPR tetapi juga pada DPD walaupun perannya hanya sebatas mengajukan dan ikut membahas terhadap sebuah program legislasi yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama (Pasal 22D UUD 1945).

Dengan perubahan tersebut peran DPR lebih kuat bila dibandingkan konstitusi sebelumnya. Disadari hal ini menjadi keniscayaan sebagai sebuah penguatan prinsip daulat rakyat ketika DPR menjadi salah satu representasinya disamping Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Kuatnya peran konstitusional DPR dalam pembangunan hukum, khususnya di bidang materi hukum, juga telah dinyatakan dalam Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Perubahan lainnya adalah sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 20 ayat (4) dan (5), bahwa Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk dijadikan undang-undang. Dan bila undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan³.

Adapun proses pembuatan undang-undang sebagai wujud pembangunan hukum adalah rentetan kejadian yang bermula dari perencanaan, pengusulan, pembahasan dan pengesahan. Semua proses tersebut dilakukan oleh para aktor, yang dalam sistem demokrasi disebut eksekutif (Presiden beserta jajaran kementeriannya) dan legislatif (DPR & DPD).

Dari uraian tersebut di atas, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM memandang perlu untuk melakukan penelitian mengenai Peran Program Legislatif Nasional Dalam Perencanaan Pembentukan Hukum Nasional Berdasarkan UUD Tahun 1945.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana mewujudkan Peran Program Legislatif Nasional untuk terciptanya sistem

³ Hasil perubahan kedua UUD 1945.

dan politik hukum nasional yang terencana, terarah, terpadu, sistematis, dan sesuai dengan amanat UUD 1945?

C. Maksud Dan Tujuan

Maksud diadakannya penulisan karya ilmiah ini adalah untuk menelaah lebih jauh peran Prolegnas dalam perencanaan pembentukan hukum nasional berdasarkan UUD Tahun 1945 (Pasca Amandemen). Sedangkan tujuannya adalah sebagai bahan masukan dalam perencanaan pembangunan hukum nasional.

D. Ruang Lingkup

Ruang lingkup penelitian tentang Peran Prolegnas Dalam Perencanaan Pembentukan Hukum Nasional Berdasarkan UUD Tahun 1945 (Pasca Amandemen) antara lain adalah sbb:

1. Dewan Perwakilan Rakyat
2. Dewan Perwakilan Daerah
3. Biro-biro Hukum Departemen/LPND
4. Politik Hukum
5. Organisasi profesi
6. Peran serta masyarakat

E. Metode Penelitian

Untuk mendapatkan berbagai data yang terkait dengan peraturan perundang-undangan, penelitian ini akan menggunakan metode studi

kepuustakaan (*library research*). Sementara untuk mengetahui berbagai permasalahan akan ditelusuri melalui berbagai media massa disamping pengalaman empiris dari peneliti.

BAB II

PEMBENTUKAN LEGISLASI

A. Perundang - undangan

Jikalau merunut sejarah politik hukum perundang undangan maka kita dapat membenarkan berbagai literatur yang mengambil simpulan bahwa perundang undangan berasal dari sistem eropa kontinental, *enacted law*, yang aslinya berasal dari *code civil*.⁴

Tj Buys mengartikan peraturan perundang-undangan sebagai peraturan-peraturan yang mengikat secara umum (**Algemeen bindende voorschriften**). Prof. JHA. Logeman menyebut “*naar buiten werkende voorschriften*”, sehingga menurutnya peraturan perundang-undangan adalah

⁴ Lihat di antaranya, John Gillisen dan Frits Gorle, Sejarah Hukum Suatu Pengantar, Refuka Aditama , Bandung, 2005

peraturan-peraturan yang mengikat secara umum dan berdaya laku keluar (**algemeen bindende en naar buiten werkende voorchriften**). Pengertian “berdaya laku keluar” adalah peraturan tersebut ditujukan kepada masyarakat (umum) tidak ditujukan kepada (ke dalam) pembentuknya.⁵

Peraturan Perundang undangan merupakan bagian dari sistem hukum sehingga merupakan suatu rangkaian unsur unsur hukum tertulis yang saling terkait, pengaruh mempengaruhi dan terpadu yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya yang terdiri atas asas-asas, pembentuk dan pembentukannnya, jenis hirarki, fungsi, materi, muatan pengundangan penyebarluasan, penegakan dan pengujian yang dilandasi Pancasila dan UUD 1945.⁶

Suatu peraturan perundang-undangan yang baik sekurang-kurangnya harus memiliki tiga landasan, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis.

1. Landasan Filosofis (Filosofische grondslag)

Filsafat atau pandangan hidup sesuatu bangsa yang berisi nilai-nilai moral atau etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya adalah nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Nilai yang baik adalah pandangan dan cita-cita dijunjung tinggi yang mengandung nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan, dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Pengertian baik,

⁵ Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia, Mandar Maju /1998/Bandung hal 19

⁶ Natabaya, H.A.S, 2006, Sistem Peraturan perundang undangan, Setjen dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta hal 18

benar, adil, dan susila tersebut menurut takaran yang dimiliki bangsa yang bersangkutan. Hukum yang baik harus berdasarkan kepada semua itu. Hukum yang dibentuk tanpa memperhatikan moral bangsa akan sia-sia diterapkannya, tidak akan ditaati atau dipatuhi.

2. Landasan Sosiologis (Sociologische grondslag)

Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini penting agar perundang-undangan yang dibuat dan ditaati oleh masyarakat, tidak menjadi huruf-huruf mati belaka.

3. Landasan Yuridis (Juridische grondslag)

Landasan yuridis adalah landasan hukum (*juridische gelding*) yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegdheid competentie*) pembuatan peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan seseorang pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan atau tidak. Dasar hukum kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan sangat diperlukan.⁷

Berkaitan dengan hal tersebut, pada konteks inilah peneliti pernah mengungkapkan bahwa mungkin konsepsi "naskah akademik" sudah tidak relevan lagi dipertahankan sebagai sebuah istilah atau "kemasan", namun yang

⁷ Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, op.cit hal 43-44

utama pembentukan undang-undang haruslah disusun dan dirancang melalui "naskah konstitusional" yang mengupas secara akademik bagian, materi muatan, ayat, atau pasal dalam Konstitusi yang berkaitan langsung atau tidak langsung terhadap undang-undang yang akan dibentuk. Naskah konstitusional versi pembentuk undang-undang (DPR dan Presiden) sangat bermanfaat jikalau kedepan ketika menjadi undang-undang dan terdapat seseorang atau sekelompok masyarakat yang mempersoalkan kualitasnya, yang dinilai bertentangan dengan konstitusi. Naskah ini dapat menjadi amunisi untuk mempertahankan undang-undang tersebut di sidang MK.⁸

Naskah inilah kemudian nantinya menjadi ruang yang kohesif akan sebuah fakta fakta *moment opname* dalam sebuah proses pembentukan legislasi. Seperti yang diungkapkan Ann Seidman dkk bahwa teori perundang-undangan menuntun pembuat rancangan dalam mengumpulkan dan menilai bukti yang diperlukan untuk memastikan bahwa suatu rancangan undang-undang bertumpu, tidak hanya pada logika abstrak, akan tetapi juga pada fakta-fakta⁹.

Dari naskah konstitusional inilah nantinya akan diturunkan menjadi konsepsi filosofis, yuridis dan sosilogis dalam atmosfer konstitusional guna pondasi kekuatan berlaku dan mengikatnya sebuah undang-undang. Dari

⁸ Irmanputra Sidin, A. 2007, (Perbaikan Kualitas Undang-Undang di Indonesia), **Naskah Akademik atau Naskah Konstitusional ?** Makalah disampaikan pada Diskusi Ahli dengan topic "Memperbaiki Kualitas Pembuatan Undang-Undang di Indonesia", Selasa 27 Pebruari 2007 Gedung The Habibie Center, Jakarta diselenggarakan oleh The Habibie Center kerjasama dengan Hans Seidel Foundation.

⁹ Seidman, Ann *et all*, 2000, *Penyusunan Rancangan Undang-undang dalam Perubahan masyarakat yang Demokratis : Sebuah Panduan untuk Pembuat Rancangan Undang-undang*, Universitas of San Fransisco School of Law Indonesia Program. (diterjemahkan oleh : Johanes Usfunan, Endah P. Wardhani dan Ningrum Sirait).

Naskah Konstitusional RUU inilah nantinya yang akan memberikan benderang dalam pembentukan sebuah Undang Undang.¹⁰

Beberapa hal yang perlu menjadi kajian dalam naskah konstitusional diantaranya adalah Paradigma Perubahan UUD NRI 1945, Hak Konstitusional, Harmonisasi /Sinkroniasis keterkaitan undang-undang, Eksisntensi lembaga-lembaga negara dan kewenangannya,¹¹

B. Kekuasaan Pembentukan UU menurut UUD 1945

Pasal 20 UUD 1945 mengalami perubahan setelah dilakukannya perubahan pertama UUD 1945. Ketentuan Pasal ini menyebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Setiap rancangan undang-undang (RUU) dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Jika RUU itu tidak mendapat persetujuan bersama, RUU itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. Dalam hal RUU yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu (30) tiga puluh hari semenjak RUU tersebut disetujui, RUU tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Dari hasil perubahan pertama UUD 1945 maka sesungguhnya kekuasaan legislatif yang dimiliki oleh Presiden dan DPR ibarat pendulum yang berayun di dua arah yaitu Presiden dan DPR yang akan berhenti tepat pada

¹⁰ Irmanputra Sidin, 2007, (Perbaikan Kualitas ... op.cit)

¹¹ ibid

titik tengah berupa "persetujuan bersama". Namun, pada kondisi tersebut maka kontrol energi titik kemudi ayunan pendululum kekuasaan legislatif berada di tangan DPR karena kekuasaan legislatif merupakan properti orsinil kekuasaan legislasi seperti di Indonesia.

Menarik mengutip ungkapan bahwa "*...When the legislative and executive powers are united in the same person, or in the same body of magistrates, there can be no liberty; because apprehensions may arise, lest the same monarch or senate should enact tyrannical laws, to execute them in a tyrannical manner. . . . There would be an end of everything, were the same man or the same body, whether of the nobles or of the people, to exercise those three powers, that of enacting laws, that of executing the public resolutions, and of trying the causes of individuals*".¹²

Oleh karenanya, konstitusi (UUD 1945) hasil perubahan pertama tersebut memberikan penegasan konstitusional bahwa DPR "memegang kekuasaan membentuk UU"¹³. Hal ini merupakan perbaikan distorsi konstitusional ketatanegaraan kita dimasa lalu ketika energi kemudi ayunan pendulum kekuasaan legislatif berada di tangan Presiden seperti dalam Pasal 5 UUD 1945 (sebelum perubahan) bahwa "*Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-undang dengan persetujuan DPR*".

¹² Susan Thompson Spence, 1999, *COMMENTARY: The Usurpation of Legislative Power by The Alabama Judiciary: From Legislative Apportionment to School Reform*, Alabama Law Review

¹³ **Pasal 20** ayat (1) UUD 1945 berbunyi bahwa *Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*

Tidak hanya sampai disitu, hasil perubahan pertama UUD 1945 juga menempatkan kekuasaan legislatif DPR lebih kuat energi konstitusionalnya dari Presiden dalam hal pembentukan UU. Indikator daripada kekuatan energi konstitusional DPR dalam proses legislasi bahwa suatu RUU yang telah disetujui bersama oleh Presiden dan DPR maka dalam waktu 30 (tiga puluh) hari semenjak RUU tersebut disetujui, RUU tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 berbunyi bahwa *Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.*

Oleh karenanya, jika suatu RUU telah disetujui bersama (DPR dan Presiden) maka sesungguhnya Presiden wajib segera memerintahkan pembantunya dalam hal ini Menteri yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang peraturan perundang-undangan untuk melakukan Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara (penjelasan UU). Tujuanannya adalah agar setiap orang mengetahui bahwa telah lahir suatu UU baru meski hal tersebut dikemudian hari jika lewat 30 hari RUU yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden secara resmi.

Oleh karenanya kewenangan Presiden dalam mengesahkan suatu RUU yang telah disetujui bersama tidaklah bersifat konstitutif (menentukan) namun limitatif hanya deklaratif (peresmian) belaka yang jika tidak dilaksanakan tidak

memiliki akibat juridis konstitusional akan tidakberlakuan RUU tersebut menjadi UU, karena pada hari ke 31 maka RUU yang belum/tidak disahkan oleh Presiden RUU tersebut sah menjadi undang-undang meski proses pengundangannya faktualnya belumlah dilakukan pada hari itu juga.

Selain dari itu indikator lainn kuatnya energi konstitusional DPR dalam pembentukan UU, ditemukan dalam hal suatu UU lahir dari suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang-Perppu (*noodverordenings*). Bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa memang Presiden berhak mengeluarkan Perppu. Namun Perppu ini dapat berubah menjadi UU kelak jika DPR mengadakan sidang pertama setelah reses menyetujui Perppu tersebut menjadi UU, jika tidak disetujui maka Perppu tersebut harus dicabut demi konstitusi alias tidak memiliki kekuatan konstitusional lagi akan keberlakuan dan penerapannya.

Pasal 22 UUD 1945 berbunyi:

- 1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- 2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan rakyat dalam persidangan yang berikut.
- 3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut

Oleh karenanya konstitusi kita menempatkan DPR sebagai pemegang energi konstitusional ayunan pendulum kekuasaan legislatif berada pada DPR bukan pada Presiden dengan menyebut DPR sebagai pemegang kekuasaan pembentukan UU..

C. Prolegnas Menurut Undang Undang

UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undanga (UU-PPP) ini merupakan pelaksanaan delegasi kewenangan yang diberikan konstitusi bahwa tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan UU (Pasal 22 A *jo* Pasal 20 *jo* Pasal 20 A ayat (1), Pasal 21 UUD 1945).

Oleh karenanya, UUPPP berisi muatan, materi, ayat atau pasal tentang pembentukan UU yang dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan hingga penyebarluasan.

Meski suatu UUPPP lahir sebagai pelaksanaan kewenangan delegasi yang diberikan konstitusi, namun tidak seperti ibarat selebar cek tanpa nominal yang bisa diisi angka sesuai selera DPR dan Presiden dengan segala intensi politiknya baik materi UUPPP yang sifatnya hukum materil maupun formil. Pada kondisi inilah maka suatu UU tidak boleh bertentangan dengan konstitusi tidak sekadar jasad yang tampak tetapi juga jiwa konstitusi itu sendiri.

Khusus tentang Prolegnas, UUPPP menyebutkan bahwa Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan UU yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis. Salah satu ketentuannya disebutkan bahwa perencanaan penyusunan UU dilakukan dalam suatu Prolegnas. Penyusunan Prolegnas dapat dilakukan dilingkungan pemerintah, DPR dan kolaborasi antara DPR dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh

DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Namun, ketentuan mengenai tata cara penyusunan dan pengelolaan Prolegnas kolaborasi pemerintah dan DPR diatur dengan Perpres (pasal 16 ayat (4) UUPPP).¹⁴

BAB III

PERKEMBANGAN PEMBENTUKAN PERATURAN

Sebelum memasuki pembahasan perkembangan pembentukan peraturan melalui Prolegnas, ada baiknya secara singkat dipaparkan tentang sejarah Prolegnas. Hal ini penting sebagai landasan historis di

¹⁴ Lebih lanjut lihat uraian Irmanputra Sidin, A, *Mernimbang Payung Hukum Prolegnas*, Makalah dipresentasikan pada *Roudbtable Discussion* “Menimbang Payung Hukum Prolegnas” Senin, 4 Juli 2005, bertempat di Center for Strategic of International Studies (CSIS), Jl. Tanah Abang III, Jakarta. Koalisi Kebijakan Publik

dalam meneruskan dan mengatur masalah Prolegnas yang telah dirintis oleh para pemikir sebelumnya.

A. Sejarah Prolegnas

Lahirnya Prolegnas, berawal dari **simposium mengenai Pola Perencanaan Hukum dan Perundang-undangan** di Provinsi Daerah Istimewa Aceh pada tahun 1976. Simposium menyimpulkan bahwa pembuatan Pola Umum Perencanaan Pembangunan Hukum menjadi sangat penting dan perlu diwujudkan secara konkrit, antara lain dalam bentuk Penyusunan Program Legislasi Nasional.

Dalam simposium yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Universitas Syah Kuala dan Pemda Istimewa Aceh ini menggariskan bahwa suatu pola umum perencanaan Peraturan Perundang-undangan sekurang-kurangnya memuat:

- landasan dan tujuan perencanaan;
- penetapan prioritas materi hukum yang akan direncanakan;
- penetapan mekanisme proses perencanaan;
- sarana perencanaan; dan
- kegiatan penunjang, seperti penelitian, penyuluhan, dokumentasi, dan sebagainya.

Sebagai tindak lanjut dari Simposium Aceh, kemudian diadakan **Lokakarya Penyusunan Program Legislatif Nasional** di Manado pada tanggal 3 s.d 5 Pebruari 1997. Lokakarya ini terselenggara berkat kerjasama antara BPHN, Universitas Sam Ratulangi, dan Pemerintah

Daerah Sulawesi Utara. Tujuan dari lokakarya ini adalah untuk membahas program pembentukan peraturan perundang-undangan (Program Legislasi Nasional) yang terarah, sinkron dan terkoordinir serta dilaksanakan menurut prosedur dan teknik perundang-undangan yang mantap. Pada lokakarya inilah untuk pertama kalinya disusun konsep Program Legislasi Nasional yang mencerminkan keseluruhan rencana pembangunan hukum nasional di bidang hukum tertulis secara berencana dan koordinatif oleh BPHN yang dilaksanakan dalam setiap Repelita.

Lokakarya ini juga menyepakati peran BPHN dalam penyusunan peraturan perundang-undangan secara berencana dari hulu sampai hilir berdasarkan tahapan-tahapan yang integratif. Kegiatan-kegiatan yang diamanatkan kepada BPHN untuk menunjang Prolegnas ini yaitu:

- Melaksanakan penelitian-penelitian dan usaha lain;
- Melaksanakan inventarisasi peraturan perundang-undangan;
- Pengkajian dan evakuasi peraturan perundang-undangan yang ada mengenai efektivitas dan keserasiannya dengan kebutuhan yang berkembang di masyarakat; dan
- Penyusunan dan perumusan naskah rancangan akademis (atau bisa disingkat dengan N.A) dari RUU dan peraturan pelaksanaannya.

Institusionalisasi Prolegnas dimulai dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Kehakiman Nomor M-PR.02.08-41 tertanggal 26 Oktober 1983 yang ditujukan kepada semua pimpinan

Departemen/Lembaga Non-Departemen (LPND) yang bertujuan membentuk Panitia Kerja Tetap Prolegnas. Cikal bakal institusionalisasi ini sebenarnya berasal dari inventarisasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh BPHN. Berdasarkan Kepmen inilah BPHN mulai mengkoordinasikan Prolegnas pada Pelita III, IV, dan V.

Sebelum Kepmen tersebut keluar, Prolegnas sebagai instrumen perencanaan hukum yang berisi daftar rencana legislasi atau rencana pembentukan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan RPP hanya didasarkan kesepakatan diantara instansi atau lembaga yang berkepentingan. Tidak ada ikatan maupun sanksi bagi pihak-pihak yang tidak menjalankan kesepakatan tersebut.

Selanjutnya pada tahun 1988 dikeluarkan Keppres Nomor 32 Tahun 1988. Dengan dikeluarkannya Keppres tersebut, kedudukan BPHN lebih kuat dalam perencanaan pembangunan hukum nasional. BPHN menyusun Rencana Pembangunan Hukum Jangka Panjang dan Menengah pada GBHN 1993 dan Repelita VI serta Rencana Legislasi Nasional.

Adapun mekanisme/proses penyusunan Prolegnas pada waktu itu didasarkan pada mekanisme penyusunan peraturan perundang-undangan, yaitu diawali dengan Inpres Nomor 15 Tahun 1970 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku lebih dari seperempat abad lamanya. Kemudian pada tahun 1998 (pada saat era reformasi mulai bergulir) Inpres nomor 15 Tahun 1970 tersebut diperbaharui dengan Keppres Nomor 188 tahun 1998 tentang Tata Cara

Mempersiapkan Rancangan Undang Undang yang dilengkapi dengan Keppres Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan bentuk RUU, RPP, dan Keppres. Serta Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.

Meskipun pelaksanaan Prolegnas sudah didasarkan pada ketentuan-ketentuan tersebut di atas, output Prolegnas belum sepenuhnya memenuhi harapan dan keinginan ideal dari para *Stakeholders* dan masyarakat. RUU-RUU prioritas yang ditetapkan melalui Prolegnas juga masih sebatas **Daftar keinginan belaka** dari Departemen/LPND, belum menyentuh kualitas substantif yang memiliki daya dukung terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan nasional.¹⁵

Bila kita cermati lebih lanjut, ada dua fungsi Departemen Hukum dan HAM (sebelumnya Departemen Kehakiman), sebagai koordinator dalam penyusunan Program Legislasi Nasional dari pemerintah, pertama, dalam hal inventarisasi dan evaluasi pengajuan rancangan undang-undang secara garis besar agar tidak terjadi tumpang tindih di antara instansi pemrakarsa. Kedua, untuk rasionalisasi pengajuan RUU oleh pemerintah dengan penentuan skala prioritas.

¹⁵ Diambil dari Buku 30 Tahun Prolegnas 1977-2007, Departemen Hukum dan HAM, BPHN, Jakarta, 2007, hal 20.

Bila proses kelahiran Prolegnas serta peran Departemen Hukum dan HAM di atas dikaitkan dengan politik legislasi pada masa lahirnya Prolegnas, menurut Bivitri Susanti, proses perencanaan legislasi tampaknya diarahkan untuk menghasilkan legislasi yang terencana dengan jelas dan terpola. Politik hukum yang dimaksud di sini adalah politik hukum yang mengedepankan hukum sebagai alat pembangunan, yaitu untuk mengelola stabilitas politik dan ekonomi agar pertumbuhan ekonomi stabil dan pembangunan berjalan lancar. Hukum sebagaimana juga bidang-bidang kemasyarakatan lainnya, perlu diarahkan sedemikian rupa agar masyarakat stabil tanpa gejolak dan sesuai dengan rencana pembangunan pemerintah¹⁶

B. Prolegnas Setelah Reformasi

Pada awal bergulirnya reformasi, proses pembentukan Undang-Undang di dasarkan pada kondisi untuk dapat secepatnya keluar dari krisis multidimensi sejak pertengahan tahun 1997, berkenaan dengan hal tersebut, maka ditetapkanlah 10 arah Kebijakan pembangunan di bidang hukum¹⁷, dan diantaranya terdapat 3 (tiga) arahan yang dijabarkan lebih lanjut di dalam Program Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu:¹⁸

¹⁶ Bivitri Susanti, Catatan Pelaksanaan Prolegnas 2005-2009, Makalah yang disampaikan dalam Rapat Pembahasan Tahunan Prolegnas Tahun 2008, yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional departemen Hukum dan HAM, di Bogor, 26 Agustus 2008

¹⁷ TAP MPR Nomor IV Tahun 1999.

¹⁸ Diambil dari makalah Diani Sadiawati, tentang Evaluasi Pelaksanaan Program Pembangunan Nasional (Propenas) Bidang Pembangunan Hukum Program Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Tahun

1. Menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi;
2. Melanjutkan ratifikasi konvensi internasional, terutama yang berkaitan dengan hak asasi manusia sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan bangsa dalam bentuk undang-undang;
3. Mengembangkan peraturan perundang-undangan yang mendukung kegiatan perekonomian dalam menghadapi era perdagangan bebas tanpa merugikan kepentingan nasional.

Untuk menindaklanjuti arah-arrah kebijakan tersebut (terutama yang berkaitan dengan yang tiga hal di atas), maka Pemerintah dan DPR bersama-sama menyusun Program Pembangunan Nasional dan menuangkannya dalam UU Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000-2004.

Tujuan dari program tersebut adalah untuk mendukung upaya-upaya dalam rangka mewujudkan supremasi hukum terutama penyempurnaan terhadap peraturan perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat.

2000-2003, disampaikan pada Rapat Pembahasan Tahunan Prolegnas Tahun 2003, tanggal 7-8 Juli 2003 di Cisarua Bogor.

Dalam kurun waktu 2000-2004 ini (khususnya setelah ditetapkannya UU Nomor 25 tahun 2000 tentang Propenas), telah ditetapkan target bahwa 120 (seratus dua puluh) undang-undang harus ditetapkan sampai dengan tahun 2004, dengan dasar pertimbangan, 120 undang-undang yang ditetapkan dalam propenas akan menjadi landasan bagi seluruh penyelenggara negara untuk lebih mempercepat Bangsa Indonesia keluar dari krisis multidimensi sejak tahun 1997. Tapi pada kenyataannya menyimpang dari target dan prioritas yang ditetapkan oleh UU Propenas tersebut. Hal ini terjadi akibat adanya desakan/tekanan dari masyarakat internasional. Oleh karena itu menurut kami permasalahan skala prioritas dalam penyusunan peraturan perundang-undangan sangat signifikan sekali untuk diatur dalam suatu undang-undang.

Sebetulnya masalah skala prioritas RUU yang akan dibahas sudah ada kesepakatan antara pemerintah dan DPR, yaitu ada 10 dasar pertimbangan:¹⁹

1. Merupakan perintah dari UUD 1945;
2. Merupakan perintah Ketetapan MPR-RI;
3. Terkait dengan pelaksanaan UU lain (dalam hal ini Propenas dan Repeta);
4. RUU yang masih dalam pembahasan di DPR;
5. RUU yang telah disampaikan kepada Sekretariat Negara;
6. RUU yang telah mendapat izin prakarsa dari Presiden;

¹⁹ Ibid Diani Sadiawati

7. RUU yang telah memasuki pembahasan lintas departemen/LPND;
8. RUU yang telah ada Naskah Akademiknya;
9. RUU yang menjadi program prioritas dari masing-masing instansi
10. RUU yang Mendorong percepatan reformasi;

Meskipun sudah ada kriteria RUU yang akan dibahas di DPR, namun pada kenyataannya dari usulan RUU yang direncanakan ditetapkan dalam Repeta 2001, Repeta 2002, dan Repeta 2003 rata-rata hanya kurang lebih 20 % yang dapat ditetapkan menjadi Undang-Undang, baik yang sesuai dengan perintah Propenas yang jumlahnya 26 buah dari 120 Undang-Undang maupun yang terdapat diluar usulan prioritas Propenas yaitu sejumlah 46 (empat puluh enam) yang terdiri dari Pembentukan Propinsi, kabupaten dan kota sejumlah 37 Undang-Undang dan sisanya sebanyak 11, merupakan penetapan Undang-Undang tentang Pengesahan Persetujuan Bilateral, pengesahan Traktat, APBN, Sistem Nasional Penelitian dan Iptek, Bangunan Gedung dan Terorisme.

Secara kuantitatif, target/sasaran ditetapkannya undang-undang adalah sebagai berikut; Pada Repeta 2001, 30 rencana penetapan undang-undang telah ditetapkan 7 (tujuh) buah Undang-Undang yang sesuai dengan perintah Propenas, dan 16 (enam belas) Undang-Undang (di luar rencana Propenas). Pada Repeta 2002, dari 64 rencana penetapan Undang-Undang, telah ditetapkan sebanyak 15 (lima belas) Undang-Undang yang sesuai dengan perintah Propenas, dan 17 (tujuh belas) Undang-Undang (di luar rencana Propenas). Pada Repeta 2003, dari 64

rencana penetapan Undang Undang telah ditetapkan sebanyak 4 (empat) Undang Undang sesuai perintah Propenas dan 14 (empat belas) Undang-Undang (di luar rencana Propenas). Kondisi tersebut pada dasarnya mencerminkan beberapa kuantitatif antara lain:

1. Jumlah yang ditetapkan dalam UU Nomor 25 tahun 2000 menjadi tidak proporsional dibandingkan dengan kemampuan pelaksanaannya dalam Repeta;
2. Jumlah penetapan Undang-Undang yang tidak termasuk dalam Program Pembangunan Nasional 2000-2004 (Non-Propenas) lebih besar pada setiap tahunnya dibandingkan dengan penetapan Undang-Undang yang sebelumnya telah menjadi Program Pembangunan Nasional 2000-2004;
3. Terdapat kecenderungan untuk tidak menurunkan jumlah rencana penetapan Undang-Undang pada Repeta berikutnya meskipun terlihat bahwa jumlah yang dapat direalisasikan rata-rata mencapai kurang dari 30;
4. Terlihat masih belum jelasnya baik Pemerintah maupun DPR menyepakati prioritas Undang-Undang yang telah ditetapkan bersama;
5. Ketidakjelasan payung mekanisme yang dipakai baik oleh Pemerintah maupun DPR juga menjadi salah satu penyebab terjadinya "ego antar Lembaga Kenegaraan"²⁰

²⁰ *Adanya Amandemen UUD 1945 mengenai penguatan kelembagaan DPR di bidang legislasi dari yang semula pada lembaga eksekutif, menurut pengamatan penulis lebih banyak menimbulkan kesimpangsiuran pada pengusulan penetapan prioritas rancangan undang-undang. DPR mengacu*

Mengenai pelaksanaan Program Pembentukan Peraturan perundang-undangan dalam Repeta 2004, berdasarkan Surat dari Bapak Ketua Badan Legislasi DPR, tertanggal 17 Juni 2003, terdapat 67 (enam puluh tujuh) prioritas pembahasan RUU Tahun 2004 yang meliputi Bidang Hukum, 11 RUU; Bidang Ekonomi, 16 RUU; Bidang Politik, 12 RUU; Bidang Sosial Budaya, 8 RUU, Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup, 10 RUU; Bidang Pembangunan Daerah, 4 RUU; dan Bidang Pertahanan dan Keamanan, 6 RUU.

Sementara itu khusus memasuki tahun 2004 (tahun terakhir masa tugas anggota DPR periode 1999-2004) pelaksanaan Program Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khususnya melalui Prolegnas masih belum dapat menjawab kebutuhan yang prioritas dan terukur. Hal ini terkait dengan belum adanya aturan yang mengikat, baik Pemerintah maupun DPR terutama terkait dengan penetapan parameter dan mekanisme penentuan skala prioritas pembuatan peraturan perundang-undangan, penetapan mekanisme pengawasan proses penyusunan RUU, penetapan kewajiban untuk menyusun Naskah Akademik. (sebelum lahirnya UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan), sementara ini dasar hukum yang dipakai dalam penyusunan prolegnas adalah inpres nomor 15 tahun 1970 sebagaimana telah diubah dengan Keppres nomor 188

pada Tata Tertib DPR yang mempermudah persyaratan pengusulan suatu RUU yaitu minimal telah mendapatkan tandatangan 10 anggota DPR dan disampaikan kepada Badan Musyawarah untuk kemudian menjadi inisiatif DPR. Sebaliknya dari sisi lembaga Eksekutif, yang berlandaskan pada Keppres Nomor 188 Tahun 1998 mekanisme yang wajib diikuti oleh instansi/lembaga untuk mendapatkan izin prakrsa mengajukan RUU kepada Presiden membutuhkan waktu yang cukup lama, antara lain karena harus mempersiapkan Naskah Akademik, pembahasan inter=departemen/lembaga, pembahasan dengan setneg, pembahasan bersama dengan DPR

Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang. Ketentuan ini masih belum memberikan tempat yang jelas mengenai peran dan keberadaan Prolegnas di masa mendatang.

Perkembangan selanjutnya Program Legislasi Nasional sebagai instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis telah memasuki babak baru, menyusul dilakukannya Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Perubahan Pertama (1999) yaitu bergesernya kekuasaan membentuk Undang-Undang dari Eksekutif kepada Legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat). Dan dalam perubahan kedua UUD 1945 (2000) terdapat ketentuan baru²¹.

Melalui Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, untuk pertama kalinya Prolegnas diatur secara tegas di dalamnya, bahwa perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam suatu Program Legislasi Nasional. Sementara itu tata cara penyusunan dan pengelolaan Prolegnas diatur dengan Peraturan Presiden nomor 61 Tahun 2005 tentang Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional, khususnya di lingkungan Pemerintah.

Prolegnas disusun selama kurun waktu 5 tahun dan penyusunan tersebut berfungsi untuk menentukan skala prioritas pembentukan peraturan perundang-undangan dan berfungsi pula untuk menggalang komunikasi dalam proses perencanaan penyusunan peraturan

²¹ Lihat Pasal 22A (ketentuan baru) yang berbunyi: “Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang”.

perundang-undangan. Kegiatan tersebut telah dilaksanakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM dalam kurun waktu 20 tahun terakhir ini. Kegiatan tersebut dilaksanakan satu paket dengan penyusunan Naskah Akademik yang selama ini dilakukan juga oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional.

BPHN sebagai wakil Pemerintah, juga mengajak Dewan Perwakilan Rakyat untuk duduk bersama dalam menentukan prolegnas secara operasional. Prolegnas yang disusun oleh DPR dan pemerintah adalah program penentuan prioritas dalam rangka pembentukan hukum forum pematangan konsep, persamaan persepsi dan tukar menukar informasi tentang kebijakan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.

Penyusunan urutan prioritas dalam kurun waktu satu tahun tersebut, kemudian menjadi bagian dari rencana pembangunan hukum (REPETA). Di DPR, berdasarkan tata tertib DPR-RI (Tatib DPR) ditegaskan bahwa penyusunan Prolegnas ini merupakan tugas dari Badan Legislasi DPR. Pasal 41 Tatib DPR menentukan bahwa tugas badan legislasi adalah merencanakan dan menyusun program serta urutan prioritas pembahasan RUU untuk masa keanggotaan DPR dan setiap anggaran, dengan tahapan:

- a. menginventarisasi masukan dari Fraksi, komisi, dan masyarakat untuk ditetapkan menjadi keputusan Baleg;
- b. keputusan Baleg tersebut merupakan bahan konsultasi dengan pemerintah;

- c. hasil konsultasi dengan pemerintah dilaporkan kepada Rapat Paripurna untuk ditetapkan.

Selanjutnya ayat (2) Pasal 41 Tatib DPR menentukan bahwa dalam melaksanakan tugas tersebut, Baleg antara lain dapat:

- a. mengadakan koordinasi dan konsultasi dengan pihak pemerintah atau pihak lain yang dianggap perlu yang menyangkut ruang lingkup tugasnya;
- b. memberikan rekomendasi kepada Badan Musyawarah dan komisi yang terkait mengenai penyusunan program dan prioritas pembahasan RUU untuk satu masa keanggotaan DPR disetiap tahun anggaran;
- c. memberikan rekomendasi Badan Musyawarah dan/atau komisi yang terkait berdasarkan hasil pemantauan terhadap materi Undang-undang.

Berdasarkan ketentuan tatib DPR di atas, jelas ditentukan bahwa Baleg mempunyai peran yang setrategis dalam penyusunan Prolegnas. Selain mempunyai peran penting dalam penyusunan urutan prioritas, Baleg juga mempunyai peran untuk mewujudkan daftar RUU tersebut menjadi Undang Undang, karena Baleg juga mempunyai kewenangan untuk menyusun dan mengajukan RUU dan mempunyai kewenangan pula untuk membahas bersama dengan pemerintah apabila ditugaskan oleh DPR melalui Badan Musyawarah.

Selanjutnya salah satu hal baru dari UU No. 10 tahun 2004 adalah peran DPR dalam proses penyusunan Prolegnas, Proses yang

biasanya dilakukan di eksekutif, kali ini dipadukan dengan legislatif dan bahkan dikelola oleh legislatif.

Dalam perjalanannya, ternyata Prolegnas sebagai lembaga yang menghimpun dan menyusun skala prioritas penyusunan peraturan perundang-undangan, belum secara jelas menentukan kriteria skala prioritas terhadap suatu RUU yang diajukan dalam daftar perencanaan. Secara umum, Undang Undang Nomor 25 tahun 2000, hanya menyebutkan daftar suatu RUU yang diajukan masing-masing, baik dari DPR (melalui Baleg) maupun dari pemerintah (melalui Departemen/LPND). Karena tidak ada ketentuan yang jelas mengenai penentuan prioritas mengapa suatu RUU diajukan, maka yang terjadi dilapangan adalah terjadinya salip menyalip dari masing-masing yang berkepentingan, baik dilingkungan DPR maupun di pemerintah untuk mengajukan suatu RUU. Pernah terjadi kesepakatan bahwa urutan prioritas ditentukan untuk Repeta 2004 adalah RUU yang diamanatkan oleh UUD 1945, RUU yang di amanatkan oleh TAP MPR, dan RUU yang ditetapkan oleh Propenas yang tersisa.

Selanjutnya untuk pengajuan program masing-masing departemen perlu adanya mekanisme yang jelas. Hal ini bisa terjadi karena hampir dapat dipastikan bahwa pihak-pihak pemrakarsa yang mengajukan usulan atau rencana akan berpendapat bahwa usulannya benar-benar mempunyai tingkat urgensi yang tinggi sehingga perlu diprioritaskan untuk segera direalisasikan dalam waktu singkat. Demi alasan urgensi inilah, sering “pemilik” rencana tidak segan-segan

menempuh segala upaya agar programnya segera terealisasi, tanpa mempertimbangkan bahwa pihak lain pun mempunyai kepentingan yang sama. Sikap yang sering disebut “egoisme sektoral” inilah yang kerap menjadi “penyakit” dalam proses legislasi di negara kita. Setiap pemrakarsa berlomba mengajukan rencana legislasinya masing-masing, dengan target terbentuknya peraturan perundang-undangan. Oleh karena begitu banyaknya rencana legislasi yang diajukan, sementara lembaga yang mempunyai wewenang untuk menyelesaikannya sangat terbatas kemampuannya maka akibatnya muncul kemudian kondisi “*bottle-neck*” yang lebih memperumit keadaan.

Jumlah rencana legislasi yang diajukan dari tahun ke tahun semakin menumpuk karena harus antri menunggu realisasi. Karena keadaan ini, pola “*carry over*” rencana legislasi tahun dari sebelumnya ke tahun berikutnya menjadi hal yang lazim, mengingat begitu banyaknya tunggakan (*back log*) rencana legislasi yang tidak mampu tertangani dan terselesaikan. Lantas persoalan yang dihadapi adalah, bagaimana agar keseluruhan usulan rencana legislasi ini dapat direalisasikan secara tertib dan teratur sesuai dengan tingkat urgensinya. Untuk itu tentu diperlukan adanya suatu mekanisme yang mampu memfasilitasi terwujudnya pelaksanaan rencana-rencana legislasi yang diusulkan, sehingga benar-benar dapat terealisasi sesuai dengan skala prioritas.

Kondisi demikian telah diperkirakan sejak tahun 70-an. Pada kurun waktu Pelita III (Tahun 1976-1977-an) Prolegnas mulai digagas

sebagai suatu bentuk mekanisme koordinasi antar departemen/lembaga pemerintah non-departemen dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan. Mekanisme koordinasi ini dimaksudkan agar proses pembentukan peraturan perundang-undangan dapat berjalan secara harmonis, tertib dan teratur, dapat mengeliminir tumpang tindih materi/substansi, dan menetapkan prioritas penyusunan, pengajuan dan pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan berdasarkan tingkat urgensi dan kebutuhan masyarakat.

Sejak dirintisnya instrumen Prolegnas, dapat dikatakan bahwa instrumen ini hanya terkait dengan rencana-rencana legislasi atau usulan-usulan pembentukan peraturan perundang-undangan (baik undang-undang maupun peraturan pemerintah) yang diajukan oleh pemerintah (eksekutif) melalui Departemen-departemen dan Lembaga Pemerintah Non-departemen (LPND). Hal ini sesuai dengan situasi ketatanegaraan Indonesia saat itu, dimana kekuasaan pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 sangat “*executive heavy*”, sehingga selama periode itu lebih dari sembilan puluh persen peraturan perundang-undangan dibentuk atas prakarsa dari pihak eksekutif.

Perubahan signifikan terjadi mulai periode tahun 1999 menyusul amandemen UUD 1945, khususnya terhadap ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20. Paradigma baru dalam kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan membawa serta penguatan fungsi

badan legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat) dalam prakarsa pembuatan peraturan perundang-undangan.

Perubahan paradigma ini berpengaruh pada peranan Prolegnas. Jika di waktu-waktu sebelumnya Prolegnas merupakan satu-satunya mekanisme, sesudah amandemen UUD 1945, Prolegnas menjadi salah satu dari mekanisme program legislasi karena , juga terdapat mekanisme program legislasi yang dikelola oleh Badan Legislasi (Baleg) DPR. Bahkan juga ada program legislasi yang dikelola oleh masyarakat (organisasi profesi dan lembaga swadaya masyarakat).

Pengaruh lainnya yang cukup penting bagi instrumen Prolegnas muncul dari efektifnya otonomi daerah. Berkurangnya kewenangan Pemerintah Pusat menyebabkan pula berkurangnya usulan rencana legislasi yang diajukan oleh Departemen-Departemen/LPND, karena sekarang ini rencana legislasi harus dipertimbangkan lebih cermat dan hati-hati, tidak sebebas praktik di masa-masa lalu. Jika sebelumnya daerah-daerah boleh dikatakan hanya sebagai pelaksana dari peraturan-peraturan pusat, maka saat ini daerah mempunyai hak untuk mempersoalkan substansi peraturan yang dikeluarkan oleh pusat. Friksi antara kepentingan Pusat dan Daerah dalam kaitan peraturan perundang-undangan tidak mustahil akan timbul jikalau instansi pusat tidak cermat dalam memilah bidang-bidang yang menjadi kewenangannya. Tentunya masalahnya akan sangat rumit jika friksi itu timbul setelah terbentuknya suatu peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, akan lebih baik apabila dalam proses penyusunannya

pihak atau institusi pemrakarsa terlebih dahulu mengupayakan komunikasi dengan daerah sehingga aspirasi daerah dapat tertampung dalam peraturan nasional.

Kehadiran DPD membuat sistem politik di Indonesia menjadi lengkap. Dalam sistem politik Indonesia ada dua macam bentuk keterwakilan. Keterwakilan rakyat melalui partai politik (parpol) yang menjelma menjadi DPR dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Akan tetapi, ada juga keterwakilan geopolitik atau teritorial yang mewujudkan dalam DPD. Dalam pemahaman ini DPD memiliki posisi kelembagaan yang seimbang dengan DPR. Namun bila kita lihat lebih jauh, dengan legitimasi yang lebih kuat karena dipilih langsung oleh rakyat, UUD 1945 dan UU Susduk justru memberikan kewenangan minimal kepada DPD. Dari sisi fungsi, tugas, dan kewenangan, seperti terungkap pada UUD 1945 Pasal 22D, tampak bahwa DPD hanya menjadi "subordinat" dari DPR. Di situ diatur bahwa DPD "dapat mengajukan" kepada DPR dan "ikut membahas" RUU 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. Selain itu DPD juga diberi peranan dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan, peranannya hanya memberi pertimbangan kepada DPR. Kerdilnya fungsi, tugas, dan kewenangan DPD itu, dikemukakan oleh mantan Ketua Mahkamah Konstitusi Jimly Asshiddiqie, bahwa dalam hubungan antara DPR dan

DPD, kedudukan DPD sangat lemah, karena fungsinya hanya memberi pertimbangan kepada DPR. Jadi, pendeknya, tetap saja fungsi, tugas, dan kewenangan DPD lebih rendah dari DPR. Kewenangan DPD yang cukup lemah bila dibandingkan DPR akan menimbulkan kesulitan sendiri bagi DPD untuk menjalankan fungsinya dalam menjaga hubungan pusat dan daerah yang produktif. Kelemahan wewenang ini juga akan membuat kekuatan legitimasi para anggota DPD yang lebih kuat bila dibandingkan anggota DPR tidak akan mendorong terjadinya keseimbangan dalam lembaga perwakilan Indonesia.

Kedilnya fungsi, tugas, dan kewenangan DPD membawa akibat pada hubungan DPR dan DPD yang semakin lama terlihat semakin tidak harmonis. Setelah DPR dituding tidak pernah melibatkan DPD dalam penyusunan Program Legislasi Nasional, pengangkatan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan dalam perubahan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. DPD kembali merasa dikerdilkan dengan posisinya yang disejajarkan dengan fraksi, komisi, dan alat kelengkapan DPR dalam penyusunan Prolegnas. Perasaan dikerdilkan tersebut sesungguhnya muncul dari kesadaran bahwa sesungguhnya DPR dan DPD adalah dua lembaga negara yang sejajar, bahkan, jika dilihat dari proses pemilihannya, DPD seharusnya lebih diberikan wewenang karena dipilih secara langsung oleh rakyat di daerahnya masing-masing. Namun, kenyataannya bahwa DPD hanya diberikan wewenang yang terbatas, hal ini mengakibatkan muncul reaksi-reaksi seperti saat ini. Tidak dilibatkannya DPD dalam

pembahasan Prolegnas, menurut Ketua Baleg DPR, karena alasan Tata Tertib DPR Pasal 42 ayat (1) huruf a angka 1 Tata Tertib DPR menyatakan “tugas Badan Legislasi adalah menginventarisasi masukan dari anggota Fraksi, Komisi, DPD, dan masyarakat untuk ditetapkan menjadi keputusan Badan Legislasi.

Selanjutnya posisi DPD dalam Bidang legislasi, sebagaimana terdapat dalam Pasal 40 UU Susduk menyatakan bahwa DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Ini berarti, DPR dan DPD adalah lembaga negara yang sejajar kedudukannya. Kedua lembaga ini dapat dibedakan dari fungsinya. Dalam pasal 25 UU Susduk disebutkan bahwa DPR mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Sedangkan dalam pasal 41 UU Susduk. DPD mempunyai fungsi (a) pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu; (b) pengawasan atas pelaksanaan UU tertentu.

Namun, yang perlu dipikirkan kedepan adalah guna penguatan fungsi legislasi saling kontrol dan mengimbangi perlu dirancang dalam revisi UU Susduk memberikan tempat proporsional dengan kenyataan konstitusi yang ada terhadap DPD jikalau penguatan melalui Amandemen mengalami kegagalan politik di MPR. Dalam fungsi legislasinya ketika terdapat materi RUU gagal disetujui bersama Presiden dan DPR, maka salah satu atau keduanya dapat meminta pertimbangan konfirmasi (*statement of confirmation*) daerah akan materi

tersebut, sehingga bisa menjadi patron tegas keinginan daerah atau jalan tengah proses legislasi tersebut. Bahkan, daerah bisa meminta penundaan, atas RUU yang ingin disetujui, karena daerah akan memberikan sikap penegasan kembali maka dalam jangka waktu tertentu suspensi persetujuan dilakukan sambil menunggu penegasan daerah akan materi RUU tersebut.²²

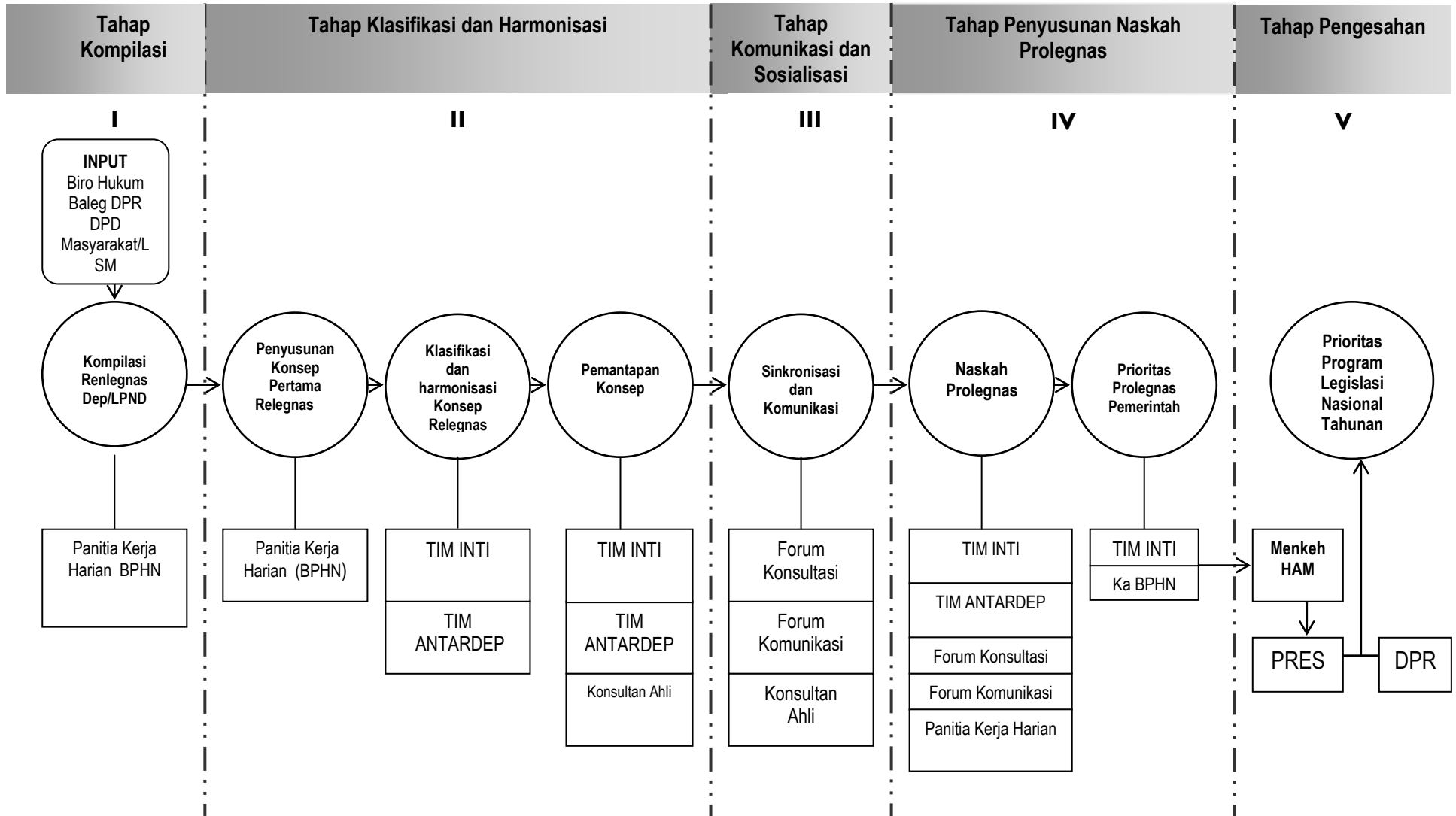
ALUR PROSES INSTRUMEN PROLEGNAS

Hingga saat ini pengelolaan instrumen Prolegnas difasilitasi oleh Departemen Hukum dan HAM c.q. Badan Pembinaan Hukum Nasional. Pola pengelolaannya adalah sebagaimana tergambar dalam Alur Proses Penyusunan Program Legislasi Nasional. Dalam kaitan ini secara ringkas akan dikemukakan bagaimana mekanisme Program Legislasi Nasional berjalan, dan apa saja bentuk-bentuk kegiatan yang berkaitan dengan instrumen Prolegnas.

Secara garis besar, instrumen atau mekanisme Program Legislasi Nasional mencakup 5 (lima) tahapan kegiatan, yaitu (1). Tahap Kompilasi; (2). Tahap Klasifikasi dan Sinkronisasi; (3). Tahap Konsultasi, Komunikasi dan Sosialisasi; (4). Tahap Penyusunan Naskah Prolegnas; dan (5) Tahap Pengesahan.

²² Irmanputra Sidin, A. 2008. Daerah, 'Adik Tiri' Kebijakan Nasional, Media Indonesia 4 November 2008.

ALUR PROSES PENYUSUNAN PROGRAM LEGISLASI NASIONAL



➤ **Tahap Kompilasi**

Tahap Kompilasi mencakup pengumpulan data melalui kegiatan monitoring ke setiap Departemen/LPND tentang rencana-rencana legislasi yang akan dan sedang digarap oleh Departemen/LPND. Disamping mendata usulan rencana legislasi baru, monitoring ini juga termasuk pemantauan tentang sudah sejauhmana kemajuan penggarapan rencana legislasi oleh departemen/LPND yang pernah diajukan pada periode sebelumnya. Sebagai contoh, apabila pada tahun 2004 Departemen Hukum dan HAM mengajukan program pembuatan naskah akademik RUU Perseroan Terbatas yang ditargetkan akan selesai tahun 2005, maka pada tahun 2005 program yang diajukan seharusnya sudah berubah tingkat penggarapannya menjadi penyusunan RUU, dan seterusnya sehingga prosesnya berkesinambungan.

Dari tahapan ini dihasilkan inventarisasi data rencana legislasi yang komprehensif, akurat dan sudah terevaluasi dari setiap Departemen/LPND. Selanjutnya data hasil inventarisasi ini disusun dalam bentuk Daftar Rencana Legislasi Nasional (Relegnas) sementara.

➤ **Tahap Klasifikasi dan Harmonisasi**

Tahap Klasifikasi dan Harmonisasi dilakukan dalam bentuk kegiatan rapat-rapat koordinasi antar-departemen/LPND, dengan tujuan memantapkan data yang diperoleh pada tahap kompilasi.

Pada tahapan ini ada kemungkinan dilakukan penyesuaian /harmonisasi rencana legislasi. Hal ini dapat disebabkan karena adanya perubahan rencana legislasi di departemen/LPND terkait atau, karena materi

muatan suatu rencana legislasi tumpang tindih dengan kewenangan departemen/LPND yang lain, sehingga dipandang perlu ada sinkronisasi. Pada tahapan ini masalah yang timbul apabila ada resistensi masing-masing departemen/LPND pemrakarsa untuk tetap mempertahankan rencana legislasi yang diusulkannya, sekalipun diketahui bahwa substansi rencana legislasinya jika tidak dilakukan perubahan atau penyesuaian kemungkinan akan berbenturan dengan kewenangan departemen/LPND lain.

➤ **Tahap Komunikasi dan Sosialisasi**

Sinkronisasi awal antara Prolegnas pemerintah dan Prolegnas Badan Legislasi (Baleg) DPR dilaksanakan melalui rapat-rapat Forum Konsultasi Prolegnas. Pada tahapan ini rencana-rencana legislasi yang berasal dari departemen-departemen/LPND dikonsultasikan dengan Badan Legislasi DPR. Mengingat Baleg DPR menyusun rencana legislasinya sendiri, tentunya berdasarkan pertimbangan dari sisi pandang DPR yang mungkin saja bersamaan atau justru berlainan dengan sisi Tahapan ini melibatkan Forum Prolegnas Pemerintah, wakil-wakil dari Badan Legislasi DPR dan unsur-unsur masyarakat (yang diwakili antara lain oleh organisasi profesi, organisasi kemasyarakatan, keagamaan, lembaga swadaya masyarakat, pakar, dan organisasi kemahasiswaanpemerintah, maka untuk mengurangi terlalu banyaknya duplikasi dan untuk kejelasan prakarsa, diperlukan sinkronisasi penggarapan rencana legislasi sesuai dengan kesepakatan antara pimpinan eksekutif dan legislatif (khususnya dalam kaitan usul inisiatif pembuatan peraturan perundang-undangan). Mekanisme ini sesuai dengan

ketentuan dalam Pasal 16 UU No. 10 Tahun 2004, yang menyatakan sebagai berikut:

- (1) Penyusunan Program Legislasi Nasional antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dikoordinasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat melalui alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus menangani bidang legislasi.
- (2) Penyusunan Program Legislasi Nasional di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dikoordinasikan oleh alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus menangani bidang legislasi.
- (3) Penyusunan Program Legislasi Nasional di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang peraturan perundang-undangan.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan dan pengelolaan Program Legislasi Nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Presiden.

Sedangkan pertemuan dengan lembaga atau organisasi masyarakat dilaksanakan dalam rapat-rapat Forum Komunikasi Prolegnas. Pertemuan ini dimaksudkan untuk mensosialisasikan program-program legislasi yang diusulkan oleh pemerintah, serta menampung usulan-usulan dan/atau pandangan-pandangan dari unsur-unsur masyarakat berkaitan dengan rencana pembentukan peraturan perundang-undangan. Opini-opini dari wakil-wakil elemen masyarakat mengenai rencana legislasi tersebut kemudian menyampaikannya kepada departemen/LPND pemrakarsa. Dalam kaitan ini BPHN sebagai fasilitator tidak memiliki kewenangan untuk, misalnya, menghapus suatu program legislasi yang dalam pandangan wakil

masyarakat tidak penting atau tidak mendesak, tetapi akan menyampaikan opini ini kepada pihak yang paling berwenang yaitu instansi pemrakarsa.

Selanjutnya, dalam kaitan dengan upaya sosialisasi Prolegnas, terutama ke daerah-daerah, BPHN memprogramkan kegiatan Forum Komunikasi Prolegnas dengan Pemerintah Daerah dan DPRD. Upaya pensosialisasian rencana legislasi dalam Prolegnas ini dilakukan sebagai salah satu bentuk konsultasi publik pra-RUU, yang tujuannya agar daerah memperoleh informasi tentang rencana-rencana legislasi apa saja yang akan disusun atau dibuat oleh pemerintah pusat baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Melalui sosialisasi dalam tahapan prematur ini di satu sisi diharapkan akan membantu departemen/LPND pemrakarsa dalam memperlancar penyusunan program legislasinya, sedangkan disisi lain juga akan membantu daerah untuk mengantisipasi konsekuensi kemungkinan adanya peraturan perundang-undangan baru yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

➤ **Tahap Penyusunan Naskah Prolegnas**

Kegiatan yang diselenggarakan pada tahapan ini biasa dilaksanakan dalam bentuk Pembahasan Tahunan Prolegnas, yang melibatkan seluruh wakil departemen/LPND (dari Biro Hukum), Badan Legislasi DPR, wakil-wakil fraksi DPR, dan masyarakat (yang diwakili organisasi profesi, keagamaan, lembaga swadaya masyarakat, pemuda, dan mahasiswa).

Forum Pembahasan Tahunan ini menghasilkan kesepakatan mengenai prioritas-prioritas penggarapan rencana-rencana legislasi berdasarkan tahun atau yang akan menjadi bahan untuk penyusunan

Rencana Pembangunan Tahunan Bidang Hukum khususnya sub-bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Hasil Rapat Pembahasan Tahunan Prolegnas disampaikan kepada Menteri Hukum dan HAM yang berdasarkan tugas dan fungsinya bertanggung jawab atas pembangunan hukum nasional.

➤ **Tahap Pengesahan**

Pada tahapan ini hasil yang diperoleh dari Rapat Pembahasan Tahunan menjadi pedoman bagi Pemerintah untuk menyusun Prioritas Program Legislasi Nasional jangka pendek atau tahunan.

C. Kondisi Saat ini

Sebagaimana telah dikemukakan pada Bab sebelumnya, bahwa sejak bergulirnya reformasi, masyarakat menuntut diubahnya Undang Undang Dasar 1945. Perubahan akhirnya dilakukan sebanyak empat kali, dan salah satu perubahan yang sangat mendasar adalah bergesernya tampuk kekuasaan pembuatan Undang-Undang dari eksekutif ke legislatif. Hal ini dapat kita jumpai dalam perubahan pertama UUD 1945 Pasal 20 ayat 1 yang menyatakan bahwa” Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang”. Akan tetapi, setelah sembilan tahun berjalan, semangat reformasi itu kian kehilangan daya. Apa yang diamanatkan perubahan pertama UUD 1945 itu baru sebatas kata dan cita-cita. DPR pun seakan semakin kehilangan daya untuk merealisasikannya. Penilaian seperti ini tidak saja dilontarkan oleh orang-orang di luar pemerintahan, tapi komentar yang sama juga dikemukakan oleh anggota DPR seperti: Slamet

Effendi Yusuf (Fraksi Partai Golkar), Nursyahbani Katjasungkana (wakil Ketua Baleg)²³, yang pada dasarnya bahwa roda reformasi legislasi belum berjalan secara maksimal.

Belum maksimalnya berjalan roda legislasi ini, dapat kita lihat dari berbagai aspek. Salah satu parameternya bisa dilihat dari seberapa banyak DPR dan Pemerintah menghasilkan undang-undang setiap tahunnya.

Sebagai gambaran pada periode anggota DPR 2004-2009, untuk pertama kalinya telah menetapkan Prolegnas 2005-2009 yang berisi 284 judul RUU yang akan digarap dalam kurun waktu empat tahun (jangka menengah)²⁴. Dan setiap tahun dalam bentuk Prolegnas prioritas.

Keberadaan daftar program legislasi yang selalu ditetapkan setiap tahunnya, dinilai tidak jelas implementasinya, karena walaupun telah ditetapkan tetapi setiap tahunnya selalu ada RUU yang tidak selesai, dan diluncurkan untuk periode berikutnya. Dan mengenai masalah ini sebaiknya DPR mengevaluasi kebijakan program legislasi tersebut. Program Legislasi seharusnya realistis, jangan terlalu ambisius sehingga tidak menimbulkan kekecewaan publik

Sementara itu dari segi proses, masih banyak pembahasan RUU yang dilaksanakan secara tertutup dan belum partisipatif, khususnya RUU yang kental muatan politisnya. Tidak hanya itu, DPR bahkan ditenggarai sengaja menunda pembahasan agar dapat dibawa ke proses Panitia Kerja (Panja) yang selalu dinyatakan tertutup. Dan DPR selalu menggunakan Pasal 95

²³ Data diambil dari Internet yang diakses tanggal 15 September 2008

²⁴ Keputusan DPR-RI No. 01/DPR-RI/III/2004-2005 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009.

ayat (2) Tata Tertib DPR, sebagai tameng, padahal masih ada kemungkinan diselenggarakan terbuka.

Penyusunan Prolegnas 2005-2009 dilakukan oleh DPR bersama dengan Pemerintah dengan mengundang partisipasi masyarakat. Dari 284 daftar RUU, setiap tahun ditetapkan prioritas sebagai berikut:

1. Tahun 2005 sebanyak 55 RUU;
2. Tahun 2006 sebanak 43 RUU;
3. Tahun 2007 sebanak 32 RUU; dan
4. Tahun 2008 senyak 31 RUU²⁵

Selain prolegnas yang yang sudah diprioritaskan di atas, masih terdapat lagi sejumlah RUU di luar Pprolegnas yang dibahas DPR dan Pemerintah yaitu yang dikenal dengan daftar komulatif terbuka (seperti RUU Pembentukan Daerah Otonom) dan RUU Ratifikasi Perjanjian Internasional. Pembahasan RUU di luar Prolegnas ini dimungkinkan berdasarkan ketentuan Pasal 17 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 jo Perpres Nomor 68 Tahun 2005 Pasal 3 ayat (2).

Sebagai gambaran tabel di bawah ini dapat dikemukakan jumlah RUU yang diprogramkan, penambahan RUU di luar Prolegnas dan RUU komulatif yang diajukan, serta jumlah RUU yang dapat diselesaikan sebagai berikut:

**Tabel
Prolegnas 2005-2009**

NO	Keterangan	Diusulkan	Selesai	%
1	RUU dalam List Prolegnas 2005-2009	284	44	15,5
2	Jumlah RUU Non Prolegnas 2005-	22	7	31,8

²⁵ Data diambil dari Makalah FX. Soekarno, SH (Ketua Baleg DPR-RI) yang disampaikan pada Rapat Pembahasan Tahunan Prolegnas Tahun 2008 di Hotel Salak Bogor, 25-27 Agustus 2008.

	2009			
3	Daftar RUU Kumlatif Terbuka ttg Pembentukan Daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota	44	44	100
4	Daftar RUU Kumulatif Terbuka ttg Pengesahan Perjanjian Internasional (diluar daftar Prolegnas)	10	7	70
5	Daftar RUU Kumulatif Terbuka akibat Putusan Mahkamah Konstitusi	6	0	0
6	Daftar RUU tentang APBN	11	11	100
7	Daftar RUU Pembentukan Pengadilan Tinggi Agama	4	4	100
8	Daftar RUU Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang	4	4	100
	TOTAL	385	121	31,43%

Sumber: Data Koran Republika 9 September 2008

Berdasarkan data (tabel) di atas, terlihat dari 385 Program Legislasi yang masuk dalam daftar Prolegnas 2005-2009 dalam empat tahun terakhir ini baru diselesaikan sebanyak 121 RUU atau 31,43 persen. Sementara sisa waktu masa bhakti DPR periode 2004-2009 tinggal sekitar sembilan bulan lagi.

FX. Sukarno lebih rinci menjelaskan, mengenai 121 RUU yang telah diselesaikan DPR hingga 9 September 2008, terdiri dari 44 RUU Prolegnas, 7 RUU Non Prolegnas, 44 RUU Pembentukan Daerah Otonom, 7 RUU Pengesahan Perjanjian Internasional, 11 RUU APBN, 4 RUU Pembentukan Pengadilan Tinggi Agama, dan 4 RUU tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.

Yang masih menjadi pekerjaan rumah adalah 240 RUU Prolegnas, 15 RUU Non Prolegnas, 3 RUU Perjanjian Internasional, 6 RUU Akibat Putusan Mahkamah Konstitusi. Selain itu DPR sendiri mengajukan usul inisiatif 107

RUU, terdiri dari 42 RUU bukan Pembentukan Daerah Otonom/pengadilan Tinggi Agama dan 65 RUU Pembentukan RUU Pembentukan Daerah Otonom. Dari 107 RUU Usul Inisiatif DPR, tercatat baru 60 RUU yang telah selesai pembahasannya, dan masih ada 47 RUU usul inisiatif yang masih dalam tahap pembahasan.

Sulit memang mengharapkan seluruh RUU yang belum selesai bisa dituntaskan dalam waktu yang tersisa, mengingat anggota Dewan akan lebih disibukkan dengan persiapan berkompetisi dalam Pemilu 2009, dan selepas Pemilu, anggota DPR kemungkinan akan kehabisan energi dan lebih banyak menikmati agenda DPR yang teralokasikan anggarannya, tetapi belum dilaksanakan. Namun dalam waktu yang singkat ini, setidaknya terbuka peluang bagi DPR untuk paling tidak menyelesaikan sejumlah RUU mendesak dan strategis bagi bangsa ini.

Menurut Sabastian, selaku Koordinator Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (Formappi), mengatakan bahwa "capaian DPR periode sekarang bisa lebih buruk dibandingkan dengan periode 1999-2004 yang kinerja legislasinya mencapai sekitar 70 persen Prolegnas. Capaian DPR sekarang lebih banyak berupa UU pembentukan daerah otonomi baru"²⁶

Menurut FX Soekarno ada beberapa kendala dan permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan pembahasan RUU, antara lain yaitu:

1. Faktor waktu Dalam pembahasan substansi

Dalam pembahasan satu RUU, selain pemerintah, terdapat banyak mitra kerja lain yang terlibat. Di internal DPR sendiri, pihak-pihak terkait antara lain Panitia kerja, Panitia Khusus, Fraksi, Komisi hingga sidang

²⁶ Koran Kompas, tgl 11 Nopember 2008 hal. 3

Paripurna. Disamping itu DPR juga melakukan rapat dengar pendapat dengan berbagai pihak dan pakar, termasuk melakukan kunjungan kerja guna mendapatkan masukan langsung dari masyarakat. Ia melukiskan bahwa pembahasan substansi sering menyita waktu. Banyaknya elemen yang terkait dalam pembahasan satu RUU, menjadikan waktu yang dibutuhkan relatif lama. Paling cepat satu RUU bisa disetujui dalam waktu enam bulan dan paling lama mencapai 2-3 tahun

2. Faktor harmonisasi

Harmonisasi yang dimaksud disini adalah harmonisasi antara berbagai departemen dengan pemerintah daerah juga menjadi salah satu alasan mengapa realisasi prolegnas dan pembahasan RUU terhambat.

3. Masalah isi atau substansi pembahasan

Terkadang dalam dalam pembahasan suatu isi atau substansi dari suatu RUU, persoalan titik dan koma saja dibahas demi mendapatkan kalimat dan kata yang baik dan benar, sehingga mudah dipahami oleh masyarakat.

4. Aspek Koordinasi Kelembagaan

Pembentukan Undang-Undang, tersebar pada kelembagaan masing-masing. Aspek koordinasi yang menjadi "kata kunci" dalam prolegnas ini menjadi salah satu titik lemah pelaksanaan prolegnas. Fungsi forum prolegnas sebagai wadah pengintegrasikan Program Legislasi masing-masing Departemen/LPND belum berjalan maksimal. Prolegnas sebagai sebuah sistem masih terbatas pada terkumpulnya rencana dan program departemen atau LPND. Tetapi belum mencerminkan satu keterpaduan arah dan tujuan yang hendak dicapai bersama untuk kurun waktu

tertentu. Sebagai akibatnya, forum prolegnas belum mampu mencapai kesamaan visi dan persepsi, baik menyangkut substansi atau materi hukum yang dibutuhkan maupun urutan prioritasnya. Hal ini dapat dilihat ada beberapa RUU yang tidak tercantum dalam prolegnas yang telah menjadi Undang-Undang.

5. Sumber Daya Manusia di DPR

a. SDM sebagian anggota Dewan yang ada di DPR, atau para legislator, memang tak pernah diseleksi, dan sekonyong-konyong saja, usai pemilu, mereka rame-rame duduk di DPR Senayan dengan julukan keren "wakil rakyat". Dan hebatnya sekonyong-konyong pula mereka dibaptis legislator – pembuat UU – tanpa kecuali. Padahal di kampung asal mereka, seumur-umurnya belum pernah bersentuhan dengan ilmu hukum, apa lagi dengan mahluk *Gesetzgebungs Wissenschaft*, dan nyaris mustahil pula mendidik mereka *Gesetzgebungs Wissenschaft*, karena sudah terlanjur disebut pembuat UU dan dari sananya.

Jadi sulit menemukan legislator yang paham elaborasi ilmu peraturan perundang-undangan atau *Gesetzgebungs Wissenschaft* – dengan kata lain tak sekedar Legal Drafting – sekalipun saban hari bergelut dengan pekerjaan membuat UU di DPR, hal demikian bisa dimaklumi karena aturan main kita dalam benegara amburadul dan tumpang tindih.

b. Sumber daya manusia pendukung dalam pelaksanaan fungsi legislasi juga mengalami kendala. Dalam Peraturan Sekretaris Jenderal DPR No. 400/SEKJEN/2005 dan bila dilihat pada

praktiknya, paling tidak ada tiga subyek penting yang berperan sebagai dukungan proses legislasi, yaitu Deputi Bidang Perundang-undangan, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), dan Staf ahli Komisi/Staf ahli Baleg, memegang peranan dalam proses ini. Yang jadi persoalan adalah belum ada perencanaan ataupun konsep yang menyeluruh dalam pembangunan SDM pendukung legislasi di DPR. Masih belum jelas alur kerja dan hubungan kerjasama antara Perancang, Peneliti P3DI dan Staf Ahli Komisi/Fraksi sehingga sering terjadi tumpang tindih ataupun ketidak efektifan.

Beratnya bobot kerja tentunya harus diimbangi oleh staf dan tenaga ahli yang memadai, khususnya di DPR jumlah tenaga pendukung lebih banyak pada staf administratif. Menurut data yang diperoleh, sekarang ini DPR setidaknya memiliki lebih dari 1300 an PNS di bawah Sekretariat Jenderal, dengan tenaga ahli sekitar 120 an orang. Khusus untuk perancang UU, DPR hanya memiliki 23 orang ahli legal drafter. Sedangkan masing-masing anggota Dewan memiliki jatah 1 staf pribadi. Jadi selama ini tenaga drafternya yang ada tersebar di komisi-komisi, seharusnya difokuskan ke Baleg sebagai *law center* (hasil wawancara dengan Gayus Lumbuun)

Selain apa yang dikemukakan di atas, berdasarkan pengamatan penulis ada beberapa kendala yang menyebabkan tidak efektifnya penyusunan Prolegnas seperti:

1. Tidak maksimal memperdayakan masyarakat

Prolegnas selama ini ditafsirkan secara sempit sebagai kompilasi daftar RUU dari berbagai departemen/LPND atau kompilasi berbagai usulan komisi atau Baleg DPR serta usulan DPD. Padahal Prolegnas mempunyai makna yang lebih mendasar sebagai program yang integratif dengan visi, misi, arah kebijakan dan sasaran yang jelas untuk jangka waktu tertentu. Selain itu, diseminasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang kurang mencakup pihak-pihak yang terkait dalam rangka membuka akses dan peningkatan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan²⁷.

Dalam hal pengaturan, partisipasi masih tidak mendapat tempat, sebab UU No. 10/2004 hanya mengatur mengenai tahap perencanaan yang dituangkan dalam bentuk Prolegnas serta lembaga yang terlibat dalam proses pembuatannya. Untuk proses di DPR, Pasal 8 Perpres No. 61 tahun 2005 mengatur adanya forum konsultasi. Di dalam forum konsultasi ini, pemerintah dapat mengundang "para ahli dari lingkungan perguruan tinggi dan organisasi di bidang sosial, politik, profesi atau kemasyarakatan lainnya sesuai dengan kebutuhan.

Bila dicermati lebih dalam ada dua makna partisipasi dalam UU No. 10/2004 dan Perpres 61 tahun 2005 ini, pertama, partisipasi dalam hal perencanaan pembuatan hukum masih belum mendapatkan

²⁷ Keputusan DPR-RI No. 01/DPR-RI/III/2004-2005 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009.

tempat yang layak. Hal ini bisa dilihat dalam pengaturannya yang sangat singkat dan hanya dilihat sebagai upaya yang tidak bersifat keharusan, baik untuk Baleg maupun untuk pemerintah, proses partisipasi dibumbui dengan kata "dapat" Seharusnya pada tahap perencanaan sama pentingnya dengan tahap persiapan dan pembahasan, karena justru di dalam tahap inilah terjadi proses identifikasi masalah yang perlu diatasi melalui pembuatan undang-undang. Dan identifikasi masalah akan maksimal bila para pemangku kepentingan (stakeholders) yang mengatur partisipasi juga merupakan suatu hasil perjuangan panjang dari kalangan organisasi non-pemerintah dalam koalisi kebijakan partisipatif.

Hal kedua yang penting disoroti dalam pemaknaan partisipasi dalam ketentuan diatas adalah adanya kecenderungan menyempitkan partisipasi menjadi "konsultasi". Karenanya, dari nama forum konsultasi, dipahami bahwa pesertanya diasumsikan sebagai pihak yang dapat memberikan nasehat yang dapat memberikan nasehat berdasarkan keahliannya. Padahal partisipasi berbeda dengan konsultasi justru karena dalam partisipasi ada pelibatan dari pemangku kepentingan, yang bisa memberikan masukan karena pengalamannya atau aspirasinya, bukan karena keahliannya.

2. Prosedur Birokrasi

Pada tingkat Departemen/LPND penyusunan peraturan perundang-undangan berada ditangan Kepala Biro atau satuan menyelenggarakan fungsi bidang peraturan perundang-undangan.

Akan tetapi tidak setiap Departemen/LPND memiliki pemahaman tersebut, hal ini terbukti sangat dominannya Direktorat Jenderal atau Badan dalam menyusun rancangan peraturan perundang-undangan sendiri tanpa konsultasi atau menyerahkan pada biro Hukum bahkan pada tingkat Antardep yang seharusnya sekretaris adalah Biro Hukum sesuai dengan UU No. 10 tahun 2004 tidak dilakukan

3. Prosedur pembuatan RUU

Berbicara tentang prosedur legislasi, menurut Bivitri, berarti berbicara tentang pembentukan Undang-undang dari awal sampai akhir. Mulai dari tahap perencanaan, perancangan, pembahasan, hingga pengundangan, sebagaimana diatur dalam UU No. 10 tahun 2004. Salah satu penyebab tidak tercapainya target Prolegnas selama ini merupakan akibat dari menumpuknya beban kerja pembahasan RUU pada sejumlah anggota DPR. Ini terlihat dari hasil kinerja DPR 2004-2009 yang secara kuantitas baru mengesahkan 44 UU dari 284 RUU yang ditargetkan.

Adapun akar penyebab penumpukan beban kerja pada anggota adalah sistem pengelompokan berdasarkan Fraksi. Fraksilah yang dianggap harus memberikan opini, memposisikan, dan menyepakati substansi undang-undang. Sedangkan Undang-Undang disahkan bila disetujui fraksi-fraksi dan pemerintah. Keberatan individu hanya dicatat dan diistilahkan sebagai catatan minor, yaitu catatan yang tidak penting. Belum lagi, kerap rapat tersebut tidak memenuhi

kuorum, yang juga sering disebabkan tak sinkronnya jadwal rapat antar alat kelengkapan Dewan.

IV.

PERAN PROLEGNAS BERDASARKAN UUD 1945 (PASCA AMANDEMEN)

Secara sistem, sebelum adanya UU No. 10 tahun 2004. Prolegnas dikonstruksikan untuk menerjemahkan Program Pembangunan Nasional (Propenas) ke dalam indikator kinerja pembangunan di bidang hukum. Dasarnya adalah Ketetapan MPR-RI No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1999-2004. Dalam GBHN tersebut disebutkan mengenai arah kebijakan bidang hukum butir kedua:

“Menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan menegakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbarui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi”

Dari uraian di atas, sebelum adanya UU No./2004, Prolegnas diletakkan sebagai bagian dari perencanaan kebijakan publik bagi pemerintah, dengan GBHN (yang dimandatkan oleh MPR kepada Presiden) sebagai dasarnya. Artinya, Prolegnas adalah dianggap sebagai wilayah kerja pemerintah, ketika itu UUD 1945 belum diamandemen. Ketika pola legislasi berubah dalam amandemen pertama pada tahun 1999, kebiasaan merencanakan legislasi dalam Prolegnas, yang dianggap baik ingin diteruskan.

Meneruskan kebiasaan baik menjadi problematik ketika esensi kebiasaan itu tidak dipertimbangkan. Dalam logika perencanaan pembangunan yang terkandung dalam gagasan awal Prolegnas, tetap harus

ada program pembangunan yang menjadi dasarnya. Padahal, pasca amandeman UUD 1945, GBHN tidak ada lagi. Maka yang seharusnya dijadikan dasar dalam Program pembangunan adalah visi dan misi Presiden terpilih. Dengan konteks itu, dibuat UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dalam UU No. 25 tahun 2004 itu, diatur mengenai adanya Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) sebagai dokumen perencanaan untuk priode lima tahun dan dituangkan dalam bentuk Peraturan Presiden.

Selanjutnya, model pembuatan Prolegnas dibuat menjadi lebih terbuka, namun bukan sebagai perdebatan publik dalam konteks perumusan kebijakan publik, yang biasanya memakan waktu lama dan diadakan secara partisipatif, seperti yang dilakukan dalam pembentukan Prolegnas tahun-tahun sebelumnya, sebagai pengumpulan daftar dari pemerintah, DPD, komisi-komisi di DPR, dan kelompok-kelompok kepentingan (organisasi non-pemerintah, lembaga studi, dan lain sebagainya). Akibatnya yang terjadi adalah sekedar pengumpulan daftar judul tanpa penjelasan isu publik yang ingin dirumuskan menjadi rencana kebijakan dan tanpa pertimbangan tingkat urgensi, rencana implementasi makro, serta rencana evaluasi kebijakan.

Untuk kedepan barangkali Prolegnas harus berkorelasi dengan perencanaan pembangunan secara keseluruhan. Dalam arti pembuatan Prolegnas harus dikonstruksikan sebagai perdebatan perumusan kebijakan publik secara partisipatif dan terbuka.

Legislasi mesti dilihat sebagai sesuatu yang tidak kaku. Ia adalah suatu proses kebijakan yang dinamis dan bernuansa sosiologis dan politis. Legislasi adalah instrumen hukum, namun hukum dibuat untuk masyarakat yang terus

berubah. Dalam konteks ini, pembentuk hukum juga harus mulai melihat monitoring dan evaluasi dalam kaca mata

Sebelum perubahan UUD 1945, kekuasaan badan eksekutif dalam proses legislasi nasional memegang peranan yang strategis, dan peranan DPR RI selaku badan legislatif lebih bersifat pasif yaitu menunggu pengajuan RUU dan memberikan persetujuannya untuk disahkan menjadi Undang-Undang. Setelah perubahan UUD 1945 sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (3), maka DPR memiliki kekuasaan membentuk Undang-undang sekalipun demikian pemerintah tetap dapat mengajukan RUU sebagai usul inisiatif (Pasal 5).

Semangat perubahan UUD 1945 dalam pembentukan Undang-Undang yang melimpahkan tugas dan tanggung jawab penuh kepada DPR, dapat dikatakan, sebagai perubahan baru dan mendasar dalam politik perundang-undangan (*legislation policy*) di Indonesia saat ini. Perubahan politik perundang-undangan tersebut harus ditindaklanjuti dengan mendalami keempat faktor (yaitu kultur, geografis, etnis dan agama) . Pada konteks tersebut maka fungsi legislasi sesungguhnya juga meberikan ruang bagi daerah terlibat didalamnya melalui Dewan Perwakilan Daerah.²⁸ Dengan

²⁸ **Pasal 22D** Perubahan Ketiga UUD 1945

(1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat 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.

(2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

melihat semua faktor ini sebagai modal dasar maka dipandang perlu meningkatkan keterampilan dalam penyusunan rancangan undang-undang (*legal drafting*). Selain itu juga diperlukan ketajaman dalam mempertimbangkan kultur politik, sehingga undang-undang yang akan dihasilkan dalam jangka panjang tidak menimbulkan masalah baru atau bahkan tidak dapat diterapkan dengan efektif.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bahwa Penyusunan Prolegnas dilakukan oleh DPR dan Pemerintah secara berencana, terpadu dan sistematis, yang pelaksanaannya dikoordinasikan oleh DPR. Penyusunan Prolegnas dilingkungan DPR dikoordinasikan oleh Badan Legislasi. Adapun dilingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan.

Khusus Prolegnas yang disusun oleh Pemerintah dalam hal ini pelaksanaannya dapat dilakukan oleh Institusi Badan Pembinaan Hukum Nasional. Mengingat lembaga ini telah lama eksis sebagai lembaga pembangunan hukum nasional. Kinerja Program Legislasi Nasional yang dilakukan oleh BPHN ini hendaknya dapat dibawah pengawasan langsung Presiden yang dapat di koordinasikan melalui Menteri-Menteri terkait.

Hal ini perlu, karena program ini merupakan program nasional yang melibatkan berbagai instansi, lembaga pemerintah dan pembentuk undang – undang. Penyusunan Prolegnas harus diselenggarakan oleh suatu lembaga

(3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan 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 Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

disertai dengan otoritas, legitimasi, serta sarana dan prasarana yang memadai untuk melakukan koordinasi (baik di antara lembaga pemerintah maupun dengan Badan Legislasi DPR) dan sinkronisasi suatu Prolegnas yang berencana, terpadu dan sistematis dalam rangka mendukung terwujudnya sistem hukum nasional yang mengabdikan kepentingan nasional.

Selain itu, masalah etika dan moral pembentukan undang-undang di Indonesia juga harus dipertimbangkan sejak tahap penyusunan Prolegnas sampai kepada tahap implementasi peraturan perundang-undangan dan pemberlakuannya di tengah-tengah masyarakat. Krisis etika dan moral yang terjadi dalam kedua tahap yang sangat penting dan kritis serta sangat strategis dalam pembangunan bangsa dan negara ini, sangat menentukan bentuk dan wujud serta karakter perundang-undangan yang dihasilkan dan kondisi masyarakat dan bangsa yang akan diciptakan dengan undang-undang tersebut.

Etika dan moral pembentukan hukum nasional dalam sistem pemerintahan yang demokratis sudah tentu berbeda secara mendasar dengan sistem pemerintahan yang otoriter. Di dalam sistem pemerintahan yang demokratis maka etika dan moral dapat diukur dari tiga hal yaitu: hak asasi manusia; keadilan; dan aksesibilitas masyarakat ke dalam Prolegnas.²⁹

Ketiga tolok ukur etika dan moral pembentukan hukum nasional tersebut merupakan penentu seberapa jauhkah politik perundang-undangan

²⁹ Frans Magnis Suseno, dalam buku, "Kuasa dan Moral" (1986, 2000); menegaskan dalam bagian tentang "Prinsip-prinsip Etis bagi suatu Pembangunan" antara lain: "... syarat mutlak agar suatu pembangunan dapat terarah pada manusia.. adalah: (1) Pembangunan harus menghormati hak asasi manusia, (2) Pembangunan harus demokratis dalam arti bahwa arahnya ditentukan oleh rakyat, (3) Prioritas pertama pembangunan harusna menciptakan taraf minimum keadilan sosial (halaman 45-48).

nasional sudah secara implisit mempertimbangkan etika dan moral pembangunan hukum.

Dari sisi hak asasi manusia maka etika dan moral yang seharusnya dibangun dan dipelihara adalah etika dan moralitas yang sejalan dengan landasan kehidupan politik yang dicita-citakan dalam pembukaan UUD 1945 dan secara khusus harus mengacu kepada bunyi perubahan Kedua UUD 1945 Bab XA tentang Hak Asasi Manusia secara utuh.

Dari sisi keadilan maka etika dan moralitas pembentukan hukum nasional seharusnya memberikan secara proporsional kepada setiap orang apa yang menjadi HAKNYA sesuai dengan KEWAJIBANNYA dalam ikut serta melaksanakan dan memelihara penyelenggaraan negara.

Dari sisi aksesibilitas masyarakat ke dalam Prolegnas diperlukan pemberdayaan masyarakat tentang hak dan kewajiban sesuai dengan perintah Undang-Undang yang berlaku dan pemahaman bahwa pemberdayaan masyarakat harus disertai peningkatan budaya hukum termasuk kesadaran hukum masyarakat. Di sisi lain, aksesibilitas masyarakat tersebut harus juga didukung oleh kesadaran peningkatan pemahaman birokrasi tentang peranannya selaku panutan yang dapat memberikan contoh dan teladan yang baik dalam menaati setiap peraturan perundang-undangan yang berlaku³⁰

Dalam konteks tiga tolok ukur masalah etika dan moral Pembentukan hukum nasional, maka efektivitas penerapan pandangan hidup bangsa Indonesia termasuk ke dalamnya filosofi, viisi dan misi kehidupan berbangsa dan bernegara merupakan tolok ukur keberhasilan politik perundang-

³⁰ Diambil dari makalah Prof. Romli Atamasasmita, "Menata Kembali Pembangunan Hukum Nasional" (2003).

undangan nasional. Dalam kaitan ini maka ukuran kuantitatif dan kualitatif normatif bukan tolok ukur yang semata-mata harus dipertimbangkan dalam menilai efektivitas penyelesaian RUU oleh DPR dan Pemerintah setiap tahunnya, melainkan juga perlu dipertimbangkan aspek kultur masyarakat dan kultur politik terutama sejak era reformasi digulirkan. Sebab proses legislasi dengan produk perundang-undangan bukanlah proses yang steril dari kepentingan politik karena ia merupakan proses politik. Bahkan implementasi perundang-undangan tersebut, dikenal dengan sebutan “penegakan hukum” atau “*law enforcement*”, juga tidaklah selalu steril dari pengaruh politik

Selanjutnya berbicara tentang Program Legislasi Nasional (Prolegnas), fokus utamanya tentu hanya berkaitan dengan salah satu elemen dari Hukum, yaitu materi/substansi hukum atau peraturan perundang-undangan³¹ Karena sebagaimana umumnya difahami, pembangunan hukum pada dasarnya adalah pembangunan Sistem Hukum. Dalam kerangka sistem ini tercakup empat unsur atau sub-sistem hukum yang satu sama lain saling terkait, yakni: (1) materi atau substansi hukum; (2) sarana atau kelembagaan hukum; (3) aparatur hukum; dan (4) budaya atau kesadaran hukum masyarakat

Program pembangunan hukum perlu menjadi prioritas utama karena perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memiliki implikasi yang luas dan mendasar dalam sistem ketatanegaran kita yang perlu diikuti dengan perubahan-perubahan di bidang

³¹ Pasal 7 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menetapkan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan, sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

hukum. Di samping itu arus globalisasi yang berjalan pesat yang ditunjang oleh perkembangan teknologi informasi telah mengubah pola hubungan antara negara dan warga negara dengan pemerintahnya. Perubahan tersebut menuntut pula adanya penataan sistem hukum dan kerangka hukum yang melandasinya.

Dalam kerangka itu maka Prolegnas diperlukan untuk menata sistem hukum nasional secara menyeluruh dan terpadu yang senantiasa harus didasarkan pada cita-cita proklamasi dan landasan konstitusional yang menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum (*rechtstaats*) sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Meskipun materi hukum atau peraturan perundang-undangan hanya merupakan salah satu elemen dari Sistem Hukum, akan tetapi unsur inilah yang umumnya dinilai menduduki tempat paling penting, karena merupakan landasan berpijak bagi berfungsinya (sistem) hukum dalam kehidupan masyarakat. Berangkat dari asumsi ini, maka dikatakan bahwa kalau mau memperbaiki kondisi hukum di suatu negara, maka yang terlebih dahulu harus dibenahi adalah materi hukumnya.

Konsekuensinya adalah muncul tafsiran bahwa semakin banyak aturan hukum (tertulis) atau peraturan perundang-undangan maka kondisi hukum akan semakin baik. Untuk itu diperlukan sebanyak mungkin peraturan perundang-undangan yang mengatur segala aspek kemasyarakatan dan kenegaraan. Untuk kepastian hukum tentu saja adanya berbagai macam peraturan perundang-undangan sangat diperlukan. Akan tetapi apabila dasarnya aliran usulan-usulan atau rencana pembentukan peraturan

perundang-undangan (rencana legislasi) yang diajukan tersebut tidak disertai dengan adanya suatu mekanisme yang efektif yang mampu menjamin ketertiban, maka yang terjadi bukan perbaikan kondisi hukum malah justru lebih memperburuk kondisi hukum.

Dalam rangka menggulirkan reformasi legislasi ini ke depan, DPR perlu membuat desain besar arah legislasi nasional yang dijiwai semangat Perubahan UUD 1945. Dengan semangat DPR yang tinggi untuk menghasilkan Undang-Undang yang propemberdayaan rakyat, dan rakyat pun akan mendukung peningkatan sarana dan prasarana DPR untuk pengembangan legislasi. Hal itu tentu juga dibuktikan dengan adanya kemauan yang tinggi dari DPR membuka akses yang seluas-luasnya pada masyarakat untuk memberi masukan.

Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Bbab 1 Ketentuan umum Pasal 1 ayat 9 menyebutkan bahwa Program Legislasi Nasional adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis. Pada Pasal 2 juga disebutkan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara, karena itu setiap materi muatan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

V PENUTUP

A. Kesimpulan

Bahwa Prolegnas sesungguhnya tidak pernah tercapai, bahkan lebih sering prioritas pembahasan didasarkan pada kebutuhan undang-undang yang saat itu mendesak, apalagi kalau menyangkut kepentingan politik. Oleh karena itu Prolegnas selalu gagal memenuhi targetnya, bila dibandingkan antara perencanaan yang dibuat dalam prolegnas dan realisasi setiap tahunnya

B. Saran/Rekomendasi

1. Perlu ada transparansi yang lebih baik dalam hal perencanaan, monitoring, dan hasil evaluasi Prolegnas. Hal ini terutama harus dilakukan oleh DPR sebagai lembaga yang berperan sebagai koordinator Prolegnas. Dalam penyusunan Prolegnas kedepan harus diperhatikan beberapa hal: DPR harus membuat metode dan mekanisme yang lebih baik dalam mempersiapkan penyusunan Prolegnas; Partisipasi harus dibuat lebih efektif dengan mengidentifikasi lebih luas pemangku kepentingan, pemberian informasi yang memadai, dan waktu pengundangan yang cukup. Selain itu hal yang penting harus diperhatikan bahwa DPD harus dilibatkan secara lebih substantif, terkait dengan perannya sebagai perwakilan daerah, serta pengaturan dalam 17 ayat (3) UU No. 10/2004 yang menyatakan bahwa hanya Presiden dan DPR yang bisa mengajukan RUU di luar Prolegnas. Ketentuan ini pada dasarnya menyatakan bahwa DPD tidak akan dapat melaksanakan perannya untuk mengajukan usulan RUU kepada DPR bila RUU tersebut tidak ada di dalam Prolegnas.

2. Di sektor Pemerintah harus ada konsistensi kriteria prioritas Prolegnas yang telah disusun sebelumnya. Semua ini agar tidak menimbulkan ketidak pastian dalam prolegnas. Oleh karenanya mungkin dapat dipikirkan bahwa Prolegnas yang disusun Pemerintah harus lebih fokus dan profesional pengelolaannya. Salah satu institusi yang dapat di optimalkan perannya adalah BPHN, mengingat lembaga ini telah lama eksis dan hadir buat pembangunan hukum nasional. Kinerja ini dapat ditempatkan langsung dibawah Presiden, yang berkoordinasi melalui Menteri-Menteri terkait. Selain itu, tentunya semua ini bisa meminimalisir kendala birokrasi dan informasi antar Departemen dalam Prolegnas yang sering menjadi hambatan tersendiri.

DAFTAR PUSTAKA

Buku, Jurnal dan Lainnya

Frans Magnis Suseno, dalam buku, "Kuasa dan Moral" (1986, 2000)

30 Tahun Program Legislasi Nasional 1977-2007, Departemen Hukum dan HAM, BPHN, Jakarta, 2007

John Gillisen dan Frits Gorle, Sejarah Hukum Suatu Pengantar, Refuka Aditama, Bandung, 2005

Natabaya, H.A.S, 2006, Sistem Peraturan perundang undangan, Setjen dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia, Mandar Maju /1998/Bandung

Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia, Mandar Maju /1998/Bandung

Seidman, Ann *et all*, 2000, *Penyusunan Rancangan Undang-undang dalam Perubahan masyarakat yang Demokratis : Sebuah Panduan untuk Pembuat Rancangan Undang-undang*, Universitas of San Fransisco School of Law Indonesia Program. (diterjemahkan oleh : Johanes Usfunan, Endah P. Wardhani dan Ningrum Sirait).

Susan Thompson Spence, 1999, *COMMENTARY: The Usurpation of Legislative Power by The Alabama Judiciary: From Legislative Apportionment to School Reform*, Alabama Law Review

Peraturan Perundang-Undangan

RI Undang Undang Dasar 1945

RI Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

RI Undang Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) Tahun 2000-2004.

RI Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

RI Keppres Nomor 188 tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang Undang.

RI Keppres Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan bentuk RUU, RPP, dan Keppres

RI Keppres Nomor 188 tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang Undang

RI Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional

RI Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.

RI Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.

Keputusan DPR-RI Nomor 01/DPR-RI/III/2004-2005 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009, Dewan Perwakilan Rakyat, Jakarta, 2005

Makalah

Bivitri Susanti, Catatan Pelaksanaan Prolegnas 2005-2009, Makalah yang disampaikan dalam Rapat Pembahasan Tahunan Prolegnas Tahun 2008, yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional departemen Hukum dan HAM, di Bogor, 26 Agustus 2008

Diani Sadiawati, Makalah tentang Evaluasi Pelaksanaan Program Pembangunan Nasional (Propenas) Bidang Pembangunan Hukum Program Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Tahun 2000-2003, disampaikan pada Rapat Pembahasan Tahunan Prolegnas Tahun 2003, tanggal 7-8 Juli 2003 di Cisarua Bogor.

FX. Soekarno (Ketua Baleg DPR-RI) Makalah tentang Strategi dan Arah Kebijakan Penyusunan Program Legislasi Nasional 2009-2014 Yang disampaikan pada Rapat Pembahasan Tahunan Prolegnas Tahun 2008 di Hotel Salak Bogor, 25-27 Agustus 2008.

Irmanputra Sidin, 2007, (Perbaikan Kualitas Undang-Undang di Indonesia), **Naskah Akademik atau Naskah Konstitusional ?** Makalah disampaikan pada Diskusi Ahli dengan topic "Memperbaiki Kualitas Pembuatan Undang-Undang di Indonesia", Selasa 27 Pebruari 2007 Gedung The Habibie Center, Jakarta diselenggarakan oleh The Habibie Center kerjasama dengan Hans Seidel Foundation.

_____. Mernimbang Payung Hukum Prolegnas, Makalah dipresentasikan pada *Roubdtable Discussion* "Menimbang Payung Hukum Prolegnas" Senin, 4 Juli 2005, bertempat di Center for Strategic of International Studies (CSIS), Jl. Tanah Abang III, Jakarta. Koalisi Kebijakan Publik

_____. 2008. Daerah, 'Adik Tiri' Kebijakan Nasional, Media Indonesia 4 November 2008

Romli Atmasasmita, "Menata Kembali Pembangunan Hukum Nasional" (2003).

Republika tanggal 12 September 2008.