

BAB 3

Program Legislasi Nasional (Prolegnas)

3.1 Pengertian dan Konsep Prolegnas

Pembangunan hukum di Indonesia yang berlangsung sejak kemerdekaan Republik Indonesia terus mengalami perkembangan. Pada tahun 1965-an, perkembangan hukum masih terbatas pada bidang penataan pemerintahan. Namun sejak tahun 1970 sampai 1998, pembangunan hukum ditekankan pada pembangunan pertahanan dan keamanan negara. Proses reformasi dan amandemen UUD NRI membawa perubahan mendasar di bidang politik, hukum dan ketatanegaraan. Sejak reformasi tersebut, pembangunan hukum menjadi sarana pembaruan masyarakat. Pembangunan melalui pembaruan hukum tidak terlepas dari suatu mata rantai sejarah perkembangan masyarakat hukum di Indonesia. Reformasi hukum yang sedang berlangsung sekarang ini juga merupakan perkembangan ketiga setelah kolonisasi hukum terhadap hukum adat pada masa penjajahan, yang dilanjutkan oleh masa transisi hukum mulai sejak awal kemerdekaan Indonesia dan transformasi hukum sampai dengan berakhirnya orde baru.¹⁰⁰

Di bidang hukum, khususnya di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, reformasi hukum yang menonjol adalah terbentuknya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Penjelasan Undang-Undang tersebut disebutkan bahwa sebagai negara yang mendasarkan pada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum. Untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib antara lain di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Tertib

¹⁰⁰“Program Legislasi Nasional Dalam Prospek Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang”, diunduh dari <http://www.legalitas.org/incl-php/buka.php?d=art+4&f=prolegnas.htm> diakses 1 November 2010

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundangnya. Untuk membentuk Peraturan Perundang-undangan yang baik, diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik penyusunan maupun pemberlakuannya. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tersebut, pembentukan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.¹⁰¹

Dalam tahap perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan inilah pada awalnya tertuang suatu program perencanaan di bidang perundang-undangan secara nasional. Pengertian Program Legislasi Nasional (Prolegnas) menurut UU Nomor 10 tahun 2004 adalah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis.¹⁰² Pengertian ini menunjukkan bahwa prolegnas merupakan instrumen mekanisme perencanaan hukum, yakni para pembentuk undang-undang (DPR dan Pemerintah) merencanakan pembangunan materi hukum melalui perundang-undangan melalui suatu program yang terencana, terpadu dan tersistematis.

Prolegnas menjadi acuan dalam proses perencanaan penyusunan Undang-Undang secara nasional dan memiliki peran yang sangat penting dalam pembangunan hukum secara keseluruhan. Upaya pembangunan sistem hukum nasional sendiri mencakup beberapa hal. Pertama, pembangunan substansi hukum, baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis dengan mekanisme pembentukan hukum nasional yang lebih baik sesuai dengan kebutuhan pembangunan dan aspirasi masyarakat. Kedua, penyempurnaan struktur hukum yang lebih efektif. Ketiga, pelibatan seluruh komponen masyarakat dengan kesadaran hukum tinggi untuk mendukung pembentukan sistem hukum nasional yang dicita-citakan.

Pembangunan hukum diarahkan pada makin terwujudnya sistem hukum nasional yang mantap bersumber pada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, yang

¹⁰¹ *Ibid*

¹⁰² Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan...*, *Op. Cit.*, Pasal 1 angka 9

mencakup pembangunan materi hukum, struktur hukum termasuk aparat hukum, sarana dan prasarana hukum; perwujudan masyarakat yang mempunyai kesadaran dan budaya hukum yang tinggi dalam rangka mewujudkan negara hukum; serta penciptaan kehidupan masyarakat yang adil dan demokratis.¹⁰³

Lebih lanjut pembangunan materi hukum tersebut diarahkan untuk melanjutkan pembaruan produk hukum untuk menggantikan peraturan perundang-undangan warisan kolonial. Pembaruan ini diharapkan tetap mencerminkan nilai-nilai sosial dan kepentingan masyarakat Indonesia serta mampu mendorong tumbuhnya kreativitas dan melibatkan masyarakat untuk mendukung pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional yang bersumber pada Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembangunan materi hukum ini mencakup perencanaan hukum, pembentukan hukum, penelitian dan pengembangan hukum.¹⁰⁴

Perencanaan hukum sebagai bagian dari pembangunan materi hukum harus diselenggarakan dengan memerhatikan berbagai aspek yang memengaruhi, baik di dalam masyarakat sendiri maupun dalam pergaulan masyarakat internasional yang dilakukan secara terpadu dan meliputi semua bidang pembangunan sehingga produk hukum yang dihasilkan dapat memenuhi kebutuhan kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara serta dapat mengantisipasi perkembangan zaman.¹⁰⁵ Berdasarkan aspek-apsek inilah suatu program legislasi nasional dibentuk.

Prolegnas juga merupakan potret politik hukum Indonesia yang berisi rencana pembangunan peraturan perundang-undangan dalam periode tertentu. Perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang berencana, terpadu dan sistematis ini memuat skala prioritas program legislasi nasional jangka menengah (5 Tahun) dan program legislasi nasional tahunan yang sesuai dengan program pembangunan nasional, dan perkembangan kebutuhan dalam masyarakat.

Selain sebagai instrumen mekanisme perencanaan hukum yang menggambarkan sasaran politik hukum secara mendasar, Prolegnas secara

¹⁰³Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025*, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 , LN No.33 tahun 2007, TLN No.4700, lampiran.

¹⁰⁴*Ibid*

¹⁰⁵*Ibid*

isi/materi hukum (*legal substance*) memuat daftar Rancangan Undang-Undang yang dibentuk selaras dengan tujuan pembangunan nasional yang tidak dapat dilepaskan dari rumusan pencapaian tujuan negara sebagaimana dimuat dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu guna melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia; mencerdaskan kehidupan bangsa; memajukan kesejahteraan umum; dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Dalam tataran konkrit, sasaran politik hukum nasional harus mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) sebagai arah dan prioritas pembangunan secara menyeluruh yang dilakukan secara bertahap untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Politik hukum tertinggi terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945 yang memuat arah kebijakan hukum yang harus dijalankan sesuai dengan tujuan nasional yang hendak dicapai dan berdasarkan pada Pancasila yang termaktub dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Pancasila merupakan nilai-nilai dasar yang menjadi rambu-rambu pembangunan hukum nasional, yang melahirkan empat kaidah penuntun hukum yang harus dipedomani dalam pembangunan hukum. Pertama, hukum yang dapat menjaga integrasi (keutuhan kesatuan) baik ideology maupun teritori sesuai dengan tujuan nasional. Kedua, hukum nasional harus dibangun secara demokratis dan nomokratis, mengandung partisipasi dan menyerap aspirasi melalui mekanisme yang fair, transparan dan akuntabel. Ketiga, hukum nasional harus mampu menciptakan keadilan sosial, memperpendek jurang kesenjangan. Keempat, hukum harus menjamin toleransi beragama yang berkeadaban antar pemeluknya.¹⁰⁶

Politik hukum pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945 juga dituangkan dalam Prolegnas (dan prolegda) sebagaimana diatur dalam UU Nomor 10 tahun 2004. Prolegnas merupakan penjabaran politik hukum untuk mencapai tujuan Negara dalam periode tertentu. Di dalam prolegnas memuat rencana UU yang akan dibuat dalam lima tahun dan dapat dipenggal-penggal lagi berdasarkan prioritas tahunan. Dari prolegnas inilah dapat diketahui politik hukum selama lima tahun dan prioritas setiap tahunnya. prolegnas bukan hanya berisi rencana hukum

¹⁰⁶ Moh Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: LPES, 2007, Hal 48 – 49.

yang akan dibuat melainkan juga merupakan pedoman atau mekanisme pembuatan UU yang mengikat. Oleh karena itu, untuk emncapai konsistensi pembuatan suatu undang-undang dengan konstitusi, harus dilakukan melalui alur politik hukum nasional yang telah diatur dengan rapi agar setiap hukum selalu mengalir dan konsisten dengan tujuan Negara, sistem hukum, kaidah penuntun dan konstitusi.¹⁰⁷

Secara garis besar Prolegnas merupakan bagian dari sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional terdiri atas 4 (empat) sub-sistem atau unsur, yaitu budaya atau kesadaran hukum (*legal culture*), materi hukum (*legal substance*), aparatur hukum (*legal apparatus*) dan sarana prasarana hukum (*legal structure*).¹⁰⁸ Pendekatan kesisteman (*sistem approach*) inilah yang digunakan dalam politik hukum nasional sebagaimana tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM).¹⁰⁹ Menurut pendekatan ini, yang dimaksud hukum adalah Undang-Undang itu sendiri dan berada dalam sub-sistem materi hukum (*legal substance*).

Peraturan perundang-undangan merupakan salah satu instrumen untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang ingin dicapai. Dalam praktik, proses pembentukan undang-undang memberikan arah dan menunjukkan jalan bagi terwujudnya cita-cita kehidupan bangsa melalui aturan hukum yang dibentuknya. Disamping itu, pembentukan undang-undang merupakan salah satu unsur penting dalam rangka pembangunan hukum nasional dan merupakan suatu proses yang dinamis sesuai dengan dinamika dan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan secara komprehensif harus memperhatikan 3 (tiga) hal, yaitu:

- a. masa lalu yang terkait dengan penyesuaian hukum warisan kolonial dengan hukum nasional;

¹⁰⁷Moh Mahfud MD., “Konsistensi Materi Muatan Undang-Undang dengan Konstitusi: Antisipasi Konstitusional Review”, makalah disampaikan dalam *Lokakarya Program Legislasi Nasional 2009-2014*, Departemen Hukum dan HAM RI, BPHN, Bandung 10-12 Juni 2009, Hal 8-11.

¹⁰⁸Sistem hukum ini lazimnya merujuk pada pemikiran Lawrence M. Friedman yang mensarikan 3 unsur sistem hukum dalam a. *structure* (tatanan kelembagaan dan kinerja lembaga); b. *substance* (materi hukum); dan c. *legal culture* (budaya hukum). Lihat Lawrence M. Friedman, *American Law: An Introduction*, New York: W.W. Norton and Company, 1984.

¹⁰⁹Lihat Dokumen RPJM 2004-2009 Bab 9 Pembentukan Sistem dan Politik Hukum sebagai lampiran dari Perpres Nomor 7 Tahun 2005 tentang RPJM 2004-2009.

- b. masa kini yang berkaitan dengan kondisi obyektif dan kebutuhan hukum saat ini; dan
- c. masa yang akan datang sesuai tujuan negara yang dicita-citakan dan perkembangan lingkungan strategik.

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang terarah melalui Prolegnas diharapkan dapat mengarahkan pembangunan hukum, mewujudkan konsistensi peraturan perundang-undangan, serta meniadakan pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang ada (vertikal maupun horizontal) yang bermuara pada terciptanya hukum nasional yang adil. Selain itu, melalui Prolegnas diharapkan akan menghasilkan kebijakan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat, mengandung perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta mempunyai daya laku yang efektif dalam masyarakat.¹¹⁰

Secara teknis, prolegnas memuat daftar rancangan undang-undang yang akan dibentuk dalam suatu periode tertentu berdasarkan metode dan parameter tertentu. Ditegaskan dalam penjelasan Pasal 15 UU Nomor 10 tahun 2004 bahwa dalam prolegnas tersebut ditetapkan skala prioritas sesuai perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Untuk maksud tersebut maka prolegnas memuat program legislasi jangka panjang, menengah atau tahunan seiring dengan program atau rencana pembangunan nasional guna mendukung tugas umum pemerintahan dan pembangunan sesuai amanat UUD NRI Tahun 1945. Karenanya arah kebijakan dalam prolegnas disesuaikan agar sejalan dengan arah kebijakan pembangunan nasional yang dilakukan dalam periode yang sama.

3.2 Penyusunan dan Pengelolaan Prolegnas

Sebelum mendapat landasan hukum yang kuat yakni Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, cikal bakal pemikiran tentang Prolegnas, atau yang pada awalnya disebut sebagai pola perencanaan hukum peraturan perundang-undangan,- sesungguhnya sudah mulai dibicarakan sejak tahun 1976 dalam Simposium mengenai Pola Perencanaan Hukum dan Peraturan Perundang-undangan di Daerah Istimewa Aceh yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan

¹¹⁰ BPHN Depkumham, *Pedoman Lokakarya Program Legislasi Nasional 2009-2014*, Bandung, 10-12 Juni 2009, Hal 2.

Hukum Nasional (BPHN), Universitas Syah Kuala dan Pemda D.I. Aceh. Dalam simposium tersebut disepakati bahwa pola umum perencanaan peraturan perundang-undangan sekurang-kurangnya memuat:

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

Setahun kemudian pemikiran ini mulai dioperasionalkan dengan diselenggarakannya Lokakarya Penyusunan Program Legislatif Nasional di Manado, Sulawesi Utara, pada tanggal 3-5 Februari 1977. Dalam lokakarya inilah, untuk pertama kalinya konsep prolegnas disusun sebagai konsep penyusunan peraturan perundang-undangan secara berencana dari hulu sampai hilir berdasarkan tahapan-tahapan yang integratif. Lokakarya tersebut juga menyepakati peran BPHN guna menunjang prolegnas melalui kegiatan-kegiatan:

- a. melaksanakan penelitian dan usaha lain;
- b. melaksanakan inventarisasi peraturan perundang-undangan;
- c. pengkajian dan evaluasi peraturan perundang-undangan yang ada mengenai efektivitas dan keserasiannya dengan kebutuhan yang berkembang di masyarakat; dan
- d. penyusunan dan perumusan naskah rancangan akademis dari suatu RUU dan peraturan pelaksanaannya.

Prolegnas mulai dilembagakan dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Kehakiman Nomor M-PR.02.08-41 tertanggal 26 Oktober 1983 yang ditujukan kepada semua pimpinan departemen/Lembaga Pemerintah Non-Departemen (LPND) yang bertujuan membentuk Panitia Kerja Tetap Prolegnas. Cikal bakal pelembagaan 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. Dengan dikeluarkannya

Keppres No. 32 Tahun 1988 tentang Susunan Organisasi Departemen, BPHN berperan dalam perencanaan pembangunan hukum nasional untuk menyusun Rencana Pembangunan Hukum Jangka Panjang dan Menengah pada GBHN 1993 dan Repelita VI serta Rencana Legislasi Nasional.

Secara sistem, sebelum adanya UU Nomor 10 Tahun 2004, Prolegnas dikonstruksikan untuk menerjemahkan Program Pembangunan Nasional (Propenas) ke dalam indikator kinerja pembangunan di bidang hukum. Pada tahun 2001 dengan diundangkannya Undang-Undang No. 25 Tahun 2000, program legislasi disusun berdasarkan Propenas dimana penyelenggaraan Propenas tersebut merupakan amanat dari Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1999-2004 (Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1999-2004) yang ditetapkan pada Rapat Paripurna ke-12 tanggal 19 Oktober 1999.

Dalam GBHN disebutkan mengenai arah kebijakan bidang hukum butir kedua: "Menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbaiki perundangan-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi." Kemudian di dalam GBHN yang sama pada bagian kaidah Pelaksanaan disebutkan bahwa pelaksanaan GBHN dituangkan dalam Propenas.¹¹¹ disebutkan pula bahwa "...konsepsi penyelenggaraan negara untuk menjadi pedoman bagi penyelenggaraan negara dan seluruh rakyat Indonesia, dalam melaksanakan penyelenggaraan negara dan melakukan langkah-langkah penyelamatan, pemulihan, pemantapan, dan pengembangan pembangunan, selama lima tahun ke depan guna mewujudkan kemajuan di segala bidang."¹¹²

Propenas sebagai pengganti Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) juga merupakan acuan bagi eksekutif dan legislatif dalam menentukan arah

¹¹¹Bivitri Susanti, dkk (Tim Peneliti PSHK), *Bobot Berkurang, Janji Masih Terhutang: Catatan PSHK tentang kualitas legislasi 2006*, Jakarta: PSHK (Pusat Studi Hukum & Kebijakan) & Konrad Adenauer Stiftung/KAS, 2006, Hal 44.

¹¹²Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)*

pembenahan masalah-masalah negara. Propenas menggunakan pendekatan yang bersifat strategis. Jika Repelita menguraikan rencana yang akan dilakukan oleh seluruh sektor dan daerah secara rinci, maka Propenas hanya memuat program-program pembangunan yang pokok, penting, mendasar, serta mendesak untuk dilaksanakan. Sedangkan program yang lebih rinci dituangkan dalam Rencana Pembangunan Tahunan (Repeta) yang dibuat setiap tahunnya. Dari Propenas inilah kemudian lahir Prolegnas yang merupakan penjabaran lebih lanjut program pemerintah khusus di bidang hukum khususnya legislasi. Berkaitan dengan itu maka untuk pertama kalinya dibuatlah Prolegnas yang digunakan untuk tahun 2001-2005. Kemudian, Prolegnas, yang bentuknya berupa daftar kebutuhan undang-undang, menjadi pedoman baik bagi DPR maupun pemerintah dalam menyusun dan memprioritaskan suatu rancangan undang-undang (RUU) dalam lima tahun ke depan.

Jika Prolegnas 2001-2005 disusun berdasarkan Propenas 2001-2005 maka tidak demikian halnya dengan Prolegnas 2005-2009. Implikasi dilaksanakannya pemilihan presiden secara langsung berakibat pula pada proses penyusunan rencana pembangunan. Rencana pembangunan merupakan penjabaran visi dan misi presiden yang dipilih secara langsung.¹¹³ Perubahan konteks perencanaan pembangunan ini diatur dalam UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN). Dalam UU inilah diatur tentang mekanisme perencanaan pembangunan nasional jangka menengah yang disebut dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah.¹¹⁴ Agar tercapainya tujuan prolegnas dalam pembangunan hukum nasional, maka prolegnas seharusnya disusun dengan berpatokan pada RPJM, sehingga ada kesesuaian antara program yang akan dijalankan oleh pemerintah dengan rencana legislasi yang akan dibuat.

¹¹³“Peran Strategis Departemen Hukum dan HAM dalam Proses Legislasi” (Rabu, 09 Maret 2005) diunduh dari <http://www.bphn.go.id/index.php?action=news&id=38> diakses pada 1 November 2010.

¹¹⁴ Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) diatur dalam Pasal 14 sampai Pasal 19 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. RPJM dibuat dengan mekanisme yang ada dalam UU SPPN tersebut dan harus diselesaikan paling lambat tiga bulan setelah Presiden dilantik (Pasal 19 ayat (1)), lihat Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, LN. No.104 Tahun.2004 TLN No. 4421.

Dengan disahkannya UU Nomor 10 Tahun 2004, penyusunan Prolegnas di lingkungan pemerintah dikoordinasikan oleh Departemen Hukum dan HAM, yaitu oleh BPHN. Sedangkan di DPR, Badan Legislasi (Baleg) bertugas untuk mengkoordinasikan penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR serta penyusunan Prolegnas antara Pemerintah dan DPR. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan dan pengelolaan prolegnas diatur dalam Perpres Nomor 61 tahun 2005. Untuk pertama kalinya pada tanggal 1 Pebruari 2005 ditetapkan Prolegnas jangka menengah 2005-2009 melalui Keputusan DPR RI Nomor 01/DPR-RI/III/2004-2005 tentang Persetujuan Penetapan Prolegnas tahun 2005-2009 yang menetapkan 284 RUU yang direncanakan untuk dibentuk dalam periode 2005-2009.

Proses penyusunan dan pengelolaan prolegnas secara yuridis diatur dalam UU Nomor 10 tahun 2004. Proses 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. Sebagai akibat dari berubahnya kekuasaan pembentukan Undang-undang dari pemerintah kepada DPR sesuai amandemen UUD NRI tahun 1945, maka kewenangan mengkoordinasi program legislasi nasional diberikan kepada Badan Legislasi DPR. Koordinasi ini merupakan tahap akhir dari koordinasi internal pada masing-masing lembaga legislative maupun eksekutif. Adapun Penyusunan prolegnas di lingkungan atau internal Dewan Perwakilan Rakyat dikoordinasikan oleh alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus menangani bidang legislasi. Sedangkan penyusunan prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang peraturan perundang-undangan yakni Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.¹¹⁵ Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan dan pengelolaan prolegnas didelegasikan kepada peraturan presiden yakni Perpres Nomor 61 tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Prolegnas.

¹¹⁵Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan...*, *Op. Cit.*, Pasal 16.

Penyusunan prolegnas dikelompokkan dalam dua proses penyusunan, yakni penyusunan prolegnas di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dan penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah. Penyusunan prolegnas di DPR dikoordinasikan oleh suatu alat kelengkapan dewan yang bertanggung jawab di bidang legislasi yaitu Badan Legislasi (Baleg). Sedangkan di lingkungan pemerintah, dikoordinasikan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi manusia.¹¹⁶

3.2.1 Penyusunan Prolegnas di Lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat

Salah satu tugas Badan Legislasi (Baleg) sebagai suatu alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap adalah menyusun rancangan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan dan orioritas rancangan undang-undang beserta alasannya untuk satau masa keanggotaan dan untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPR dengan mempertimbangkan masukan dari DPD. Terkait dengan tugas tersebut, Baleg juga bertugas mengoordinasikan penyusunan prolegnas antara DPR dan Pemerintah.¹¹⁷

Dalam proses penyusunan prolegnas di DPR, Baleg mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, DPD dan/atau masyarakat.¹¹⁸ Hal ini sejalan dengan ketentuan dalam Perpres Nomor 61 Tahun 2005 bahwa dalam menjalankan fungsi koordinator dalam penyusunan prolegnas tersebut Baleg, selain memperhatikan usulan dari internal DPR yang berasal dari fraksi-fraksi dan/atau komisi, dapat meminta atau memperoleh bahan dan/atau masukan dari Dewan Perwakilan Daerah dan/atau masyarakat. Dalam teknis pelaksanaannya, Badan Legislasi meminta usulan dari fraksi, komisi, atau DPD paling lambat 1 (satu) masa sidang sebelum dilakukan penyusunan Prolegnas. Usulan dimaksud disampaikan oleh fraksi, komisi, atau DPD paling lambat 20 (dua puluh) hari kerja dalam masa sidang sebelum dilakukan penyusunan Prolegnas. Usulan dari fraksi atau komisi disampaikan oleh pimpinan fraksi atau pimpinan komisi kepada pimpinan Badan Legislasi.

¹¹⁶Lihat Republik Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Prolegnas, Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005*, Pasal 6.

¹¹⁷Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Peraturan DPR RI Nomor 01/2009 tentang Tata Tertib*, Pasal 60 huruf a dan huruf b.

¹¹⁸*Ibid*, Pasal 104.

Sedangkan usulan dari DPD disampaikan oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan oleh pimpinan DPR disampaikan kepada Badan Legislasi.¹¹⁹ Keterlibatan pimpinan fraksi dan komisi serta pimpinan DPD serta masyarakat tidak hanya dalam hal penyampaian usulan. Badan Legislasi dapat mengundang pula pimpinan fraksi, pimpinan komisi, pimpinan alat kelengkapan DPD yang khusus menangani bidang legislasi, dan/atau masyarakat dalam penyusunan prolegnas dimaksud.¹²⁰

Usulan yang disampaikan baik oleh fraksi, komisi, DPD dan/atau masyarakat disampaikan secara tertulis dengan menyebutkan judul rancangan undang-undang yang diusulkan dengan menyertakan beberapa alasan dan atau latar belakang dari usulan tersebut yang memuat:

- a. urgensi dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. pokok pikiran, lingkup, atau obyek yang akan diatur; dan
- d. jangkauan serta arah pengaturan.¹²¹

Hal ini berarti suatu usulan rancangan undang-undang yang diajukan dalam prolegnas harus memiliki kejelasan mengenai konsepsi rancangan undang-undang dengan penjelasan yang lengkap tentang pokok materi yang akan diatur serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Selanjutnya judul rancangan undang-undang yang berasal dari masukan dan usulan beberapa pihak di atas diinventarisasi oleh Sekretariat Badan Legislasi untuk dibahas dan ditetapkan oleh Badan Legislasi, sebagai bahan dalam rapat koordinasi dengan menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan.¹²²

¹¹⁹Republik Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Prolegnas...*, *Op. Cit.*, Pasal 8

¹²⁰Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Peraturan DPR RI Nomor 01/2009 tentang Tata Tertib*, *Op. Cit.*, Pasal 105

¹²¹*Ibid.*, Pasal 104 ayat (8), lihat juga *Peraturan Presiden tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Prolegnas...*, *Op. Cit.*, Pasal 4 ayat (2).

¹²²Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Peraturan DPR RI Nomor 01/2009 tentang Tata Tertib*, Pasal 104 ayat (9)

Adapun contoh format dari konsepsi usulan rancangan undang-undang dalam proses penyusunan prolegnas sebagai berikut:

Tabel 1.

KODE NOMOR	1
1. Judul RUU	Intelejen
2. Pengusul	Komisi I, Fraksi Partai Gerindra, Fraksi Partai Golkar
3. Urgensi dan tujuan penyusunan	<ul style="list-style-type: none"> a. untuk mendukung Presiden sebagai institusi dalam menentukan kebijakan dan strategi nasional dengan menyediakan analisis intelijen negara. b. sebagai dasar pijakan untuk menjalankan fungsi lembaga untuk mengkoordinir terhadap organisasi badan-badan intelijen negara yang ada
4. Sasaran yang ingin diwujudkan	mengembangkan sistem intelijen negara yang modern dengan memberikan kewenangan yang profesional terhadap badan yang menjalankan fungsi intelijen negara.
5. Pokok pikiran, lingkup, atau obyek yang akan diatur	<ul style="list-style-type: none"> a. Pengertian tentang tugas pokok intelijen dan batas wewenang praktek intelijen, b. lingkungannya: yuridiksi intelijen
6. Keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan	<ul style="list-style-type: none"> a. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 Tentang Keimigrasian b. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia c. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara d. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme e. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2003 Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang f. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia g. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah h. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia i. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

3.2.2 Penyusunan Prolegnas di Lingkungan Pemerintah

Meskipun secara mendasar proses penyusunan prolegnas di internal DPR dan pemerintah sama, namun teknis penyusunan prolegnas di lingkungan pemerintah lebih panjang terutama terkait koordinasi antar kementerian dan pimpinan LPND. Menteri Hukum dan HAM meminta kepada Menteri lain dan Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen perencanaan pembentukan Rancangan Undang-Undang di lingkungan instansinya masing-masing sesuai dengan lingkup bidang tugas dan tanggung jawabnya. Penyampaian perencanaan pembentukan Rancangan Undang-Undang kepada Menteri Hukum dan HAM tersebut disertai dengan pokok materi yang akan diatur serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya, sebagaimana ketentuan yang berlaku bagi pengajuan usulan judul rancangan undang-undang di lingkungan DPR. Dalam hal Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen telah menyusun Naskah Akademik atas suatu Rancangan Undang-Undang yang diusulkan/direncanakan, maka Naskah Akademik tersebut wajib disertakan dalam penyampaian perencanaan pembentukan Rancangan Undang-Undang.¹²³

Tahapan selanjutnya adalah pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang diterima. Secara teknis pengharmonisasian dilaksanakan melalui forum konsultasi yang dikoordinasikan oleh Menteri Hukum dan HAM dengan Menteri atau Pimpinan Lembaga, Pemerintah Non Departemen penyusun perencanaan pembentukan Rancangan Undang-Undang dan Pimpinan instansi Pemerintah terkait lainnya. Apabila rancangan undang-undang yang diusulkan telah dilengkapi dengan naskah akademik, maka naskah akademik ini dijadikan bahan pembahasan dalam forum konsultasi. Dalam forum konsultasi dimaksud dapat pula diundang para ahli dari lingkungan perguruan tinggi dan organisasi di bidang sosial, politik, profesi atau kemasyarakatan lainnya sesuai dengan kebutuhan. Terdapat penekanan bahwa upaya pengharmonisasian,

¹²³Republik Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Prolegnas...*, *Op. Cit.*, Pasal 11, 12 dan 13.

pembulatan, dan pemantapan konsepsi ini, diarahkan pada perwujudan keselarasan konsepsi tersebut dengan falsafah negara, tujuan nasional berikut aspirasi yang melingkupinya, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang lain yang telah ada berikut segala peraturan pelaksanaannya dan kebijakan lainnya yang terkait dengan bidang yang diatur dalam Rancangan Undang-Undang tersebut.¹²⁴

Sebelum Menteri Hukum dan HAM melakukan koordinasi dengan DPR, konsepsi berbagai rancangan undang-undang yang telah diharmonisasi, dibulatkan serta dimantapkan terlebih dahulu dimintakan persetujuan kepada Presiden sebagai prolegnas yang disusun di lingkungan pemerintah. Jika dalam proses permintaan persetujuan tersebut presiden memandang perlu untuk mendapatkan kejelasan lebih lanjut atas dan/atau memberikan arahan terhadap konsepsi Rancangan Undang-Undang, Presiden menugaskan Menteri Hukum dan HAM untuk mengkoordinasikan kembali konsepsi Rancangan Undang-Undang dengan Menteri lain atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen penyusun perencanaan pembentukan Rancangan Undang-Undang dan Pimpinan instansi Pemerintah terkait lainnya. Kemudian hasil koordinasi tersebut dilaporkan kembali kepada presiden.¹²⁵ Hasil inilah yang merupakan bahan dalam koordinasi antara Pemerintah dan DPR dalam rangka sinkronisasi dan harmonisasi prolegnas.

3.2.3 Penyusunan Prolegnas antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah

Hasil Penyusunan Prolegnas di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dibahas bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah yang pelaksanaannya dikoordinasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat melalui Badan Legislasi.¹²⁶ Dalam rangka pembahasan prolegnas tersebut, Menteri Hukum dan HAM mengkonsultasikan terlebih dahulu masing-masing konsepsi Rancangan Undang-Undang yang dihasilkan oleh

¹²⁴*Ibid.*, Pasal 14, 15 dan 16.

¹²⁵*Ibid.*, Pasal 17, 18 dan 19.

¹²⁶*Ibid.*, Pasal 20.

Dewan Perwakilan Rakyat kepada Menteri lain atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen sesuai dengan lingkup bidang tugas dan tanggung jawabnya dengan masalah yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang dan Pimpinan instansi Pemerintah terkait lainnya. Konsultasi ini dilaksanakan dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang- Undang termasuk kesiapan dalam pembentukannya. Dalam pelaksanaannya pengharmonisasian ini tetap harus memperhatikan arahan dan kesesuaian dengan falsafah Negara, tujuan nasional, UUD NRI Tahun 1945 dan sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan terkait. Menteri juga melaporkan dan memintakan persetujuan kepada Presiden atas hasil penyusunan tersebut sebelum dikoordinasikan kembali dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Persetujuan Presiden terhadap Prolegnas yang disusun di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat diberitahukan secara tertulis kepada dan sekaligus menugaskan Menteri untuk mengkoordinasikan kembali dengan Dewan Perwakilan Rakyat.¹²⁷

Pembahasan prolegnas antara DPR dan pemerintah adalah guna menyusun dan menetapkan prolegnas yang berasal dari lingkungan pemerintah maupun DPR untuk jangka waktu tertentu. Terdapat tiga kategori program terkait dengan hal tersebut yakni: a. prolegnas jangka panjang 20 (dua puluh) tahun yang penyusunan dan penetapannya dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; b. prolegnas jangka menengah 5 (lima) tahun yang dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai pelaksanaan Prolegnas jangka panjang; dan c. prolegnas prioritas tahunan sebagai pelaksanaan prolegnas jangka menengah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara.

Dalam pelaksanaannya, prolegnas jangka menengah dapat dievaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan Prolegnas

¹²⁷*Ibid.*, Pasal 21, 22, 23 dan 24.

prioritas tahunan.¹²⁸ Pembahasan antara DPR dan pemerintah dalam rangka penyusunan dan penetapan prolegnas dilakukan dalam kegiatan rapat kerja; rapat panitia kerja; rapat tim perumus; dan/atau rapat tim sinkronisasi. Proses ini sejalan dengan proses pembahasan suatu RUU yang berlaku di DPR. Hasil penyusunan Prolegnas antara Badan Legislasi dan Menteri Hukum dan HAM yang disepakati menjadi prolegnas, selanjutnya dilaporkan oleh Badan Legislasi dalam rapat paripurna untuk ditetapkan. Keputusan mengenai prolegnas dimaksud ditetapkan dengan keputusan DPR.

Terdapat beberapa indikator dalam penyusunan daftar rancangan undang-undang dalam prolegnas yang harus dipenuhi sebagai suatu arah kebijakan, yakni :¹²⁹

- a. perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. perintah undang-undang lainnya;
- d. sistem perencanaan pembangunan nasional;
- e. rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- f. rencana pembangunan jangka menengah;
- g. rencana kerja pemerintah; dan
- h. mengakomodasi aspirasi masyarakat.

Sedangkan dalam menentukan prolegnas prioritas tahunan selain indikator-indikator di atas, harus memperhatikan pula pelaksanaan prolegnas tahun sebelumnya serta terpenuhinya dua syarat administratif/teknis yaitu tersusunnya naskah rancangan undang-undang; dan/atau tersusunnya naskah akademik.

Adanya ketentuan ini diharapkan dapat mengarahkan prolegnas yang memiliki landasan, visi, misi dan arah kebijakan yang terukur, tidak semata-mata daftar rancangan undang-undang yang memuat judul-judul. Arah kebijakan inilah yang menjadi parameter, penetapan dan prioritas dari diusulkannya suatu rancangan undang-undang untuk masuk dalam prolegnas baik untuk jangka waktu lima tahunan maupun satu tahunan. Suatu arah yang

¹²⁸Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Peraturan DPR RI Nomor 01/2009 tentang Tata Tertib, Op. Cit.*, Pasal 106

¹²⁹*Ibid*

diharapkan dapat menjamin keberlanjutan pembangunan hukum nasional dalam kerangka pembangunan nasional. Prolegnas jangka menengah tahun 2010-2014 seharusnya searah dengan rencana pembangunan jangka menengah 2010-2014, begitu pula prolegnas prioritas tahun 2010 harus searah dengan program rencana kerja pemerintah tahun 2010.

Penentuan arah dan kebijakan dalam prolegnas 5 (lima) tahunan perlu memperhatikan arah dan kebijakan umum pembangunan nasional dan rencana pembangunan jangka menengah ke 2 (2010-2014) yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP). Secara garis besar, arah kebijakan umum pembangunan nasional 2009-2014 adalah sebagai berikut:

Pertama, melanjutkan pembangunan untuk mencapai Indonesia sejahtera. Kondisi Indonesia sejahtera tercermin dari peningkatan tingkat kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan dalam bentuk percepatan pertumbuhan ekonomi yang didukung oleh penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi, pengurangan kemiskinan dan pengangguran dengan bertumpu pada program perbaikan kualitas sumber daya manusia, perbaikan infrastruktur dasar, serta menjaga dan memelihara lingkungan hidup secara berkelanjutan.

Kedua, memperkuat pilar-pilar demokrasi dengan penguatan yang bersifat kelembagaan dan mengarah pada tegaknya ketertiban umum, penghapusan segala macam diskriminasi, pengakuan dan penerapan hak asasi manusia, serta kebebasan yang bertanggung jawab.

Ketiga, memperkuat dimensi keadilan di semua bidang termasuk pengurangan kesenjangan pendapatan, pengurangan kesenjangan pembangunan antar daerah (termasuk desa-kota), dan pengurangan kesenjangan gender. Keadilan hanya dapat diwujudkan bila sistem hukum berfungsi secara baik, kredibel, bersih, adil, dan tidak pandang bulu. Demikian halnya kebijakan pemberantasan korupsi secara konsisten diperlukan agar tercapai rasa keadilan dan pemerintahan yang bersih.¹³⁰

Dari sisi substansi, prolegnas disusun dengan mempertimbangkan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis yang kuat sehingga posisinya sebagai media perencanaan pembangunan hukum nasional yang penting bagi

¹³⁰Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Keputusan DPR RI Nomor: 41A/DPR-RI/I/2009-2010 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2010-2014*, *Loc. Cit.*

kesinambungan pembangunan dalam rangka pencapaian tujuan Negara dapat tergambar dari kesesuaian antara arah kebijakan yang hendak dicapai dalam periode dimaksud dengan daftar rancangan undang-undang yang direncanakan. Sebagai contoh, penetapan 58 judul rancangan undang-undang dalam prolegnas prioritas tahun 2010 seharusnya didasari dengan pertimbangan yang jelas dan logis. Hal ini menjadi catatan penting agar daftar prolegnas tidak sekedar menjadi daftar “judul-judulan” atau daftar keinginan semata tanpa urgensi dan signifikansi. Setiap usulan judul rancangan undang-undang seharusnya berawal dari sebuah kajian mengenai urgensi dan kebutuhan akan rancangan undang-undang tersebut.¹³¹

Mengingat prolegnas merupakan pedoman dan pengendali penyusunan peraturan perundang-undangan tingkat pusat (undang-undang) yang mengikat lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan, maka pembentukan peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan arah kebijakan yang disepakati dalam prolegnas diharapkan dapat menghasilkan peraturan perundang-undangan yang diperlukan guna mendukung tugas umum pemerintahan dan pembangunan sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945 dan sekaligus dapat memenuhi kebutuhan hukum masyarakat sesuai dengan tuntutan reformasi dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dewasa ini atau di masa yang akan datang.¹³² Prolegnas merupakan bagian dari pembangunan nasional yang sangat penting bagi kesinambungan pembangunan nasional dalam mencapai masyarakat yang adil dan sejahtera. Dengan demikian Prolegnas harus berisi rangkaian perundang-undangan yang dapat menunjang program pelaksanaan pembangunan khususnya terhadap rencana pembangunan jangka menengah.

Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, arah dan kebijakan pembangunan nasional, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana

¹³¹Khopiatuziadah, “Menanti Realisasi Prolegnas Prioritas 2010” diunduh dari <http://www.djpp.depkumham.go.id/index.php/artikel/336-menanti-realisasi-prolegnas-prioritas-2010>, diakses pada 26 Oktober 2010.

¹³²Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Keputusan DPR RI Nomor: 01/DPR-RI/III/2004-2005 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009*.

Pembangunan Jangka Panjang dan proyeksi kebutuhan hukum masyarakat, maka arah dan kebijakan Prolegnas tahun 2010 – 2014 adalah membentuk undang-undang dalam rangka untuk:

1. Meningkatkan kualitas pembangunan sumber daya manusia dan kemampuan ilmu pengetahuan dan teknologi.
2. Meningkatkan pemenuhan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat khususnya pada pengembangan wilayah lapangan pekerjaan dan produktifitas tenaga kerja.
3. Mewujudkan pengelolaan keuangan negara yang berpihak kepada kepentingan dan kesejahteraan rakyat, memajukan kesejahteraan umum, meningkatkan ketahanan nasional dan kesetiakawanan masyarakat, dengan tetap mendorong pengelolaan keuangan yang transparan, akuntabel, efektif dan efisien.
4. Memperkuat perekonomian nasional yang didasari usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan yang diselenggarakan dengan prinsip kebersamaan, berkeadilan, kemandirian untuk menjaga keseimbangan dan kesatuan ekonomi nasional dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia
5. Meningkatkan ketahanan pangan bagi seluruh rakyat Indonesia.
6. Memberi ruang yang seluas-luasnya terhadap peran masyarakat sipil dan partai politik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk di dalamnya pemantapan pelaksanaan dan evaluasi desentralisasi dan otonomi daerah.
7. Mewujudkan sistem birokrasi yang profesional, transparan, akuntabel, mandiri, dan imparial.
8. Mewujudkan tata hukum nasional yang integratif dan meningkatkan kesadaran hukum masyarakat, aparat penegak hukum, maupun penyelenggara negara demi terwujudnya konsolidasi penegakan supremasi hukum dan perlindungan hak asasi manusia.
9. Meningkatkan kemampuan pertahanan dan keamanan negara melalui pengembangan struktur pertahanan dan keamanan negara dalam mengantisipasi ancaman, baik dari dalam maupun dari luar yang dapat mengganggu stabilitas dan kedaulatan bangsa dan negara.
10. Mewujudkan pembangunan lingkungan hidup yang berkelanjutan melalui peningkatan tanggung jawab sosial terhadap lingkungan, pelestarian sumber daya alam yang ramah lingkungan dan pelestarian fungsi lingkungan hidup.¹³³

Sehingga judul rancangan undang-undang dalam daftar panjang (long list) 5 tahunan prolegnas 2010 -2014 yang berjumlah 247 rancangan undang-undang idealnya mencerminkan 10 arah kebijakan diatas

¹³³Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Keputusan DPR RI Nomor: 41A/DPR-RI/I/2009-2010 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2010-2014.*

3.2.4 Pengelolaan prolegnas

Agar program pembentukan Undang-Undang dalam Prolegnas dapat dilaksanakan sesuai dengan skala prioritas yang ditetapkan dan memenuhi kebutuhan masyarakat, maka prolegnas dikelola sedemikian rupa. Terkait dengan penyediaan dan dukungan anggaran, agar program pembentukan Undang-Undang dalam Prolegnas dapat dilaksanakan sesuai dengan skala prioritas yang ditetapkan, maka pembiayaan pelaksanaan program tersebut dilakukan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara melalui :

- a. anggaran Dewan Perwakilan Rakyat untuk Prolegnas yang disusun di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat;
- b. anggaran Kementerian Negara atau Lembaga Pemerintah Non Departemen penyusun perencanaan pembentukan Rancangan Undang-Undang untuk Prolegnas yang disusun di lingkungan Pemerintah.¹³⁴

Kemudian apabila target prioritas pada satu tahun tertentu tidak tercapai atau terealisasi, maka dimungkinkan untuk dijadikan prioritas utama pada tahun berikutnya. Secara yuridis kemungkinan ini diakomodir dalam Pasal 27 Perpres Nomor 61 tahun 2005 yang berbunyi “Dalam keadaan tertentu dimana pelaksanaan program pembentukan Undang-Undang dalam Prolegnas belum dapat diselesaikan pada tahun berjalan sesuai dengan skala prioritas yang ditetapkan, program pembentukan Undang-Undang tersebut dijadikan Prolegnas tahun berikutnya dengan skala prioritas utama.”

Demikian pula jika terdapat suatu kondisi tertentu dan adanya desakan akan kebutuhan hukum dalam masyarakat yang belum terantisipasi dalam rancangan undang-undang yang masuk dalam daftar prolegnas jangka panjang, menengah atau tahunan, maka skala prioritas yang ada dapat diubah setelah melalui proses kesepakatan bersama antara DPR dan pemerintah. Secara administratif perubahan skala prioritas tersebut dilaporkan oleh Badan legislasi pada sidang paripurna DPR.¹³⁵

¹³⁴Republik Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Prolegnas...*, *Op. Cit.* Pasal 28.

¹³⁵*Ibid*

3.3 Evaluasi Prolegnas

Mengingat prolegnas jangka menengah baru memasuki tahun pertama untuk periode kedua (2009-2014), maka evaluasi terhadap prolegnas baru dapat dilihat dari pencapaian dan pelaksanaan prolegnas 2005-2009. Proses evaluasi terhadap prolegnas sendiri sesungguhnya merupakan bagian dari tugas Baleg DPR. Hal ini tertuang dalam Peraturan DPR RI tentang tata tertib yang menyebutkan bahwa salah satu tugas adalah “membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundangundangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat digunakan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya”.¹³⁶ Dalam melaksanakan tugas dimaksud, Badan Legislasi melakukan inventarisasi dan evaluasi dengan mempertimbangkan pelaksanaan prolegnas satu masa keanggotaan, prioritas tahunan, penyusunan dan pembahasan rancangan undang-undang dalam satu masa keanggotaan, jumlah rancangan undang-undang yang belum dapat diselesaikan, serta masalah hukum dan perundang-undangan.¹³⁷

Dari 284 RUU dalam Daftar Rancangan Undang-Undang Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009, diajukan RUU Prioritas Program Legislasi Nasional 1 tahunan. Adapun jumlah RUU yang diprioritaskan setiap tahunnya, sejak tahun 2005 hingga tahun 2009:

Tabel 2.

TAHUN	PRIORITAS
2005	55 ¹³⁸
2006	43
2007	32
2008	31
2009	36

Sumber : Data Baleg Juni 2009

¹³⁶Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Peraturan DPR RI Nomor 01/2009 tentang Tata Tertib*, Pasal 60 huruf i

¹³⁷*Ibid.*, Pasal 61 ayat (5).

¹³⁸ Pada tahun 2005, DPR dan pemerintah sepakat untuk menetapkan 55 RUU untuk menjadi Prolegnas Prioritas Tahunan, namun dalam perkembangannya sepanjang tahun 2005 DPR dan Pemerintah sepakat menambah 17 RUU lagi (dimana dari 17 RUU ini, terdapat 2 RUU yang tidak masuk dalam daftar Prolegnas Jangka Menengah Tahun 2005-2009), sehingga jumlah total RUU tahun 2005 sebanyak 72 RUU. Lihat Badan Legislasi DPR RI, *Program Legislasi Nasional 2005-2009*, 2009, Hal 31

Dari 284 RUU dalam daftar panjang (long list) Prolegnas 2005-2009, terdapat duplikasi baik nama RUU maupun substansi yang memiliki kemiripan. Sehingga penghitungan yang seharusnya adalah selain jumlah RUU dalam daftar Prioritas tahun anggaran sebagaimana table diatas juga harus ditambah 27 RUU non prolegnas, 112 RUU dari daftar Kumulatif terbuka, Daftar RUU terkait APBN, Daftar RUU tentang pembentukan pengadilan tinggi dan daftar RUU tentang Penetapan Perpu sehingga total RUU yang pernah diajukan adalah 269 RUU.¹³⁹

Berdasarkan catatan dari internal badan legislasi, Prolegnas tahun 2005-2009, belum sepenuhnya dapat dilaksanakan sesuai maksud dan tujuannya. Sampai tahun terakhir, kinerja DPR dalam bidang legislasi masih menyisakan sejumlah besar RUU yang belum diajukan ataupun belum selesai dibahas. Kenyataan ini tentu menjadi keprihatinan bersama, baik DPR maupun Pemerintah, karena pada hakekatnya Prolegnas merupakan hasil kerja bersama antara DPR dan Pemerintah.

Dari inventarisasi penyelesaian pembahasan RUU diperoleh gambaran jumlah rancangan undang-undang yang diprogramkan dan telah diselesaikan dibahas sebagai berikut;

Tabel 3.

Realisasi Hasil Pelaksanaan Prolegnas 2004-2009¹⁴⁰

No.	KETERANGAN	TARGET	REALISASI	%
1.	Jumlah RUU dalam daftar prolegnas 2005-2009	130	76	58.5%
2.	Jumlah RUU non Prolegnas 2005-2009	27	11	40.7%
3.	Daftar RUU Kumulatif Terbuka tentang Pembentukan daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota	58	58	100.0%
4.	Daftar RUU Kumulatif Terbuka tentang pengesahan Perjanjian internasional	11	9	81.8%
5.	Daftar RUU Kumulatif Terbuka akibat keputusan mahkamah Konstitusi	10	7	70.0%
6.	Daftar RUU tentang APBN	16	16	100.0%
7.	Daftar RUU tentang Pembentukan Pengadilan Tinggi	4	4	100.0%

¹³⁹ Badan Legislasi, *Op. Cit.*, Hal 51

¹⁴⁰ Lihat *Ibid.*, Hal 61-64.

8.	Daftar RUU tentang Penetapan PERPU	13	12	92.3%
9.	TOTAL	269	193	71.7%

Berdasarkan data pada tabel di atas, kinerja legislasi DPR-RI periode 2004-2009 (sampai bulan Juni 2009) hanya mencapai 71.7 persen dengan menyelesaikan 193 RUU (disetujui dan disahkan menjadi undang-undang) dari 284 yang ditargetkan pada prolegnas 2005-2009. Prosentase yang telah melebihi separuh dari target awal ini merupakan capaian dari sisi kuantitas. Penyusunan Prolegnas seharusnya juga memperhatikan kemungkinan munculnya berbagai RUU di luar Prolegnas. Ini bisa kita evaluasi dari Prolegnas 2005-2009. Dari total 284 RUU dalam daftar 2005-2009 (*long list* RUU), pada prioritas tahun pertama (2005), sudah muncul 17 RUU non Prolegnas. Pada 2006, dari 44 RUU yang diprioritaskan, 4 diantaranya RUU non Prolegnas. kemudian mulai periode 2007 sampai 2009 hanya 30 sampai 50 persen yang merupakan RUU Prolegnas, sisanya adalah RUU kumulatif terbuka, dan RUU luncuran yang tidak dapat diselesaikan dalam periode sebelumnya.

Dari evaluasi Prolegnas 2005-2009, terlihat bahwa penetapan jumlah RUU prioritas terlihat kurang realistis sehingga pencapaianpun tidak maksimal. Catatan ini baru dari sisi kuantitas, secara kualitas, mayoritas RUU yang dihasilkan adalah RUU pemekaran wilayah dan ratifikasi perjanjian internasional. Berbagai RUU yang dinilai sangat dibutuhkan masyarakat dan merupakan kebutuhan pembangunan nasional justru tidak banyak terselesaikan. Tidak adanya konsistensi terhadap kesepakatan bersama untuk menyelesaikan sejumlah RUU pada setiap periodenya, diperburuk dengan catatan kualitas RUU yang dihasilkan.¹⁴¹ Jika dilihat lebih rinci dari jumlah tersebut sebagian besar RUU yang diselesaikan masuk kategori RUU tentang Pembentukan Daerah Otonom (pemekaran daerah) sebanyak 58 RUU, RUU tentang Pembentukan Pengadilan Tinggi Agama sebanyak 4 RUU, RUU Kumulatif terbuka tentang pengesahan perjanjian internasional 9 RUU, RUU Kumulatif terbuka akibat putusan Mahkamah Konstitusi sebanyak 7 RUU, RUU tentang APBN sebanyak 16 RUU,

¹⁴¹ Khopiatuziadah, *Loc. Cit.*

RUU tentang penetapan PERPU sebanyak 12 RUU.¹⁴² RUU-RUU ini bentuk dan susunan normanya telah terstandarisasi dan tidak terlalu rumit dan hanya merupakan RUU penetapan. Artinya mayoritas RUU yang berhasil diselesaikan disusun dan dibahas adalah RUU yang dari segi materi muatannya adalah lebih sederhana. Hal ini terlihat juga bahwa dari target RUU dalam daftar Prolegnas 2005-2009, hanya 76 RUU yang terselesaikan dan terdapatnya 11 RUU di luar daftar Prolegnas.

Disadari bahwa terdapat beberapa faktor penghambat dalam pelaksanaan Prolegnas pada periode 2005-2009 baik kendala teknis maupun substansif yang antara lain sebagai berikut,¹⁴³

1. Penentuan jumlah RUU sebanyak 284 RUU, belum sepenuhnya menggunakan kriteria yang jelas dan tepat, dikaitkan dengan kebutuhan hukum yang ada. Penentuan daftar judul yang masuk tidak disertai ketersediaan kelengkapan pendukung seperti NA dan naskah RUU-nya sehingga terjadi beberapa judul RUU memiliki kesamaan atau setidaknya kedekatan substansi materi yang akan diatur.
2. Penentuan target prioritas tahunan juga belum sepenuhnya mempertimbangkan kapasitas dan ketersediaan waktu legislasi. Seperti diketahui, di DPR berlaku kesepakatan adanya hari legislasi yang jumlahnya hanya 2 hari kerja dalam setiap minggu legislasi.
3. Lemahnya parameter yang digunakan untuk menentukan RUU yang akan dimasukkan dalam Prolegnas. Tidak ada persyaratan yang ketat terutama menyangkut identifikasi permasalahan yang akan diatur baik dari aspek filosofis, sosiologis dan yuridis.
4. Komitmen terhadap Prolegnas sebagai satu-satunya instrumen perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan, belum sepenuhnya ditaati baik oleh pemerintah maupun DPR, sehingga masih sering terjadi masuknya RUU yang sebelumnya tidak tercantum dalam daftar, menjadi RUU yang diagendakan untuk dibahas di DPR.
5. Mekanisme pembahasan RUU di lingkungan DPR membutuhkan waktu yang panjang, karena keharusan adanya DIM lebih dulu dan harus mendapatkan persetujuan semua fraksi.

Permasalahan diatas menggambarkan bahwa dalam proses penyusunan Prolegnas dan pembahasan RUU selayaknya terus dilakukan kajian dan evaluasi sehingga Prolegnas dapat secara maksimal berfungsi sebagai sarana perencanaan pembentukan undang-undang sebagai bagian dari pembangunan hukum nasional.

¹⁴² Badan Legalsi DPR RI, *Op. Cit.*, Hal 62-63.

¹⁴³ *Ibid*, Hal. 66-67.

Pembangunan hukum sejatinya membutuhkan waktu yang panjang dan upaya berkesinambungan. Membangun sitem hukum bukan pekerjaan membalikkan telapak tangan, memerlukan proses yang panjang dan akan menghadapi berbagai masalah dan tantangan. Semakin kompleks keragaman masyarakat kian banyak problem internal dan eksternal/global yang dihadapi, maka menentukan pilihan kebijakan/politik hukum akan semakin tidak sederhana.

Berdasarkan pengalaman pada pelaksanaan prolegnas 2005-2009 seharusnya terdapat perbaikan dalam penyusunan prolegnas periode berikutnya (2010-2014), namun demikian kondisi ideal yang diharapkan dan proses yang lebih baik belum dilakukan baik oleh DPR maupun pemerintah. Masih terdapat banyak catatan yang harus menjadi perhatian dalam proses penyusunan prolegnas di masa yang akan datang, baik prolegnas jangka menengah maupun prolegnas prioritas tahunan.

Dari sisi jumlah, banyaknya jumlah RUU yang dicanangkan selayaknya jauh lebih realistis. Prolegnas memungkinkan adanya pembahasan dan penyelesaian RUU yang masuk dalam daftar kumulatif terbuka yang jumlahnya tidak dibatasi namun dikelompokkan kepada RUU pengesahan perjanjian internasional, RUU yang harus diubah sebagai akibat keputusan Mahkamah Konstitusi, RUU RAPBN, RUU Pemekaran wilayah serta RUU Penetapan Perpu. Di lain pihak, terbuka pula kemungkinan untuk mengajukan RUU di luar daftar Prolegnas dan daftar kumulatif terbuka. Pasal 17 ayat (3) UU No.10/2004 menyebutkan, "Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas". Pasal 108 Peraturan Tata Tertib DPR RI (TATIB), menjelaskan "keadaan tertentu" sebagai "keadaan yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu RUU", dimana Baleg dengan menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan dapat menyepakati hal tersebut. Ini berarti beban legislasi tidak semata-mata yang termuat dalam daftar Prolegnas. Kondisi ini memungkinkan banyaknya ruu ditargetkan menjadi terbelengkalai dan tergeser oleh ruu-ruu baru yang diajukan di luar prolegnas (non prolegnas).¹⁴⁴

Dari sisi yuridis, munculnya berbagai RUU diluar daftar Prolegnas memang

¹⁴⁴ Khopiatuziadah, *Loc. Cit.*

dimungkinkan, namun ketentuan ini justru melemahkan posisi dan tujuan penyusunan Prolegnas sebagai “kontrak” antara DPR dan Pemerintah untuk menyelesaikan kerja-kerja legislasi yang dicanangkan bersama selama periode tertentu. Prolegnas sebagai instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis tidak lagi terlihat signifikansinya manakala terdapat ketentuan yang memberi peluang untuk menafikan instrumen dimaksud. Sementara Prolegnas digambarkan sebagai wajah politik perundang-undangan Indonesia untuk periode lima tahun.¹⁴⁵

Dalam menetapkan jumlah ruu yang dicanangkan seharusnya juga secara realistis memperhitungkan waktu dan proses pembahasan yang dilakukan untuk menyelesaikan suatu ruu menjadi uu dimana pembahasan suatu RUU adalah dalam masa sidang dimana DPR melakukan kegiatan utama didalam gedung DPR. Penugasan pembahasan RUU kepada komisi, gabungan komisi (pansus) atau Baleg dibatasi paling banyak hanya dua RUU dalam waktu bersamaan kecuali menyangkut pembahasan RUU kumulatif terbuka. Penugasan baru untuk membahas RUU baru dapat diberikan oleh Badan Musyawarah (Bamus) setelah satu RUU selesai dibahas pada pembicaraan tingkat I.¹⁴⁶ Sementara pembicaraan tingkat I untuk satu RUU dilakukan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) kali masa sidang dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 1 (satu) kali masa sidang. Perpanjangan waktu inipun harus didasari pertimbangan kompleksitas dari suatu RUU yang dibahas, banyaknya jumlah pasal serta beban tugas dari AKD yang bersangkutan.¹⁴⁷ Selain itu diperhatikan pula bahwa setiap anggota hanya dapat memperoleh penugasan pembahasan RUU tidak lebih dari 3 RUU kecuali untuk RUU kumulatif terbuka.¹⁴⁸

Dari sisi proses, kelemahan prolegnas sebagai instrumen perencanaan tergambar dalam beberapa hal terkait sinkronisasi antara konsep, arah kebijakan, visi misi, identifikasi permasalahan sebagai indikator suatu prioritas dan pemetaan prolegnas.¹⁴⁹ Pertama, visi, misi dan tujuan yang merupakan cerminan politik

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Peraturan DPR RI Nomor 01/2009 tentang Tata Tertib, Op. Cit.*, Pasal 134.

¹⁴⁷ *Ibid.*, Pasal 141.

¹⁴⁸ *Ibid.*, Pasal 135.

¹⁴⁹ Nurul Ghufron, “Prolegnas, PR Pertama DPR,” diunduh dari

hukum bangsa berdasarkan ideologi seharusnya menjadi landasan dan acuan politik pembangunan hukum bangsa sebagaimana ditempatkan pada awal naskah prolegnas tidak terderivasi ke dalam penyusunan daftar RUU.

Kedua, munculnya sejumlah RUU dalam Prolegnas tidak dilahirkan atas identifikasi masalah hukum yang hendak dipecahkan. Latar belakang dan urgensi diajukannya suatu RUU dalam daftar prolegnas sudah menjadi syarat teknis sehingga judul RUU dalam Prolegnas tidak hanya menjadi daftar kumpulan keinginan. Namun demikian latar belakang, urgensi dan ruang lingkup tersebut tidak tergambar mengingat yang muncul hanyalah daftar judul RUU serta pihak pembahas tanpa disertai keterangan-keterangan tersebut. Hal ini tidak semata-mata membantu pengambil keputusan untuk mengetahui mengapa suatu RUU urgent untuk diselesaikan, namun juga merupakan informasi yang layak dan wajib diketahui publik sebagai pihak yang kelak akan mengimplementasikan undang-undang dan bahkan dikenai beban pidana atas pelanggaran ketentuan didalamnya.

Ketiga, prolegnas seharusnya memberikan arahan penilaian dan prioritas kebutuhan hukum yang perlu diselesaikan dan penentuan prioritas penyelesaiannya agar RUU yang dihasilkan adalah RUU yang sesuai kebutuhan masyarakat. Keempat, selayaknya dalam penyusunan prolegnas, pemetaan stakeholders dan penentuan prakarsa yang jelas dan terkoordinasi. Kondisi ini dimaksudkan untuk mengeliminasi ego sektoral dan banyaknya agenda tersembunyi terkait kepentingan sekelompok orang atau pihak tertentu.

Berdasarkan catatan, permasalahan, kenadala dan kelemahan sebagaimana digambarkan diatas, perlu perbaikan dalam merumuskan strategi dan kebijakan penyusunan prolegnas di masa yang akan datang. Evaluasi terhadap prolegnas harus menyentuh aspek substansi (evaluasi substantif) dengan terus melakukan Penguatan sistem dan mekanisme penyusunan prolegnas yang lebih efektif, efisien, terukur dan menjamin ketaatan lembaga-lembaga yang terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal lain yang harus dilakukan adalah mengefektifkan koordinasi baik di lingkungan pemerintah maupun di lingkungan DPR, agar setiap RUU yang menjadi usulan prioritas dapat diselesaikan tepat pada waktunya. Secara internal penguatan institusi yang

<http://suarapembaruan.com/index.php?detail=News&id=11237#> diakses 27 Oktober 2010.

menangani prolegnas harus secara berkesinambungan dilakukan, agar penyusunan daftar prioritas benar-benar realistis.¹⁵⁰

Pengetatan persyaratan pengajuan prioritas tahunan agar ruu yang diusulkan siap secara substansif maupun teknis perundang-undangan. Oleh karena itu tahapan-tahapan dan kriteria suatu RUU diusulkan menjadi prioritas tahunan perlu ditaati. Adapun rencana legislasi baru non prolegnas harus didasarkan pada kebutuhan mendesak yang apabila tidak segera dibuat aturannya akan mengganggu kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Terkait jumlah RUU yang diusulkan dlm suatu periode hrs lebih realistis sesuai dengan kemampuan DPR dan pemerintah menyelesaikannya. Dan yang tidak kalah penting adalah peningkatan partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan penyusunan RUU semakin dioptimalkan untuk mencegah adanya penolakan atau judicial review ketika diundangkan.¹⁵¹

¹⁵⁰ A. M. Ramli., Permasalahan penyusunan prolegnas 2005-2009: aspek substansi dan relevansi kebutuhan akan hukum (UU), Paparan disampaikan dalam dalam *Lokakarya Program Legisalsi Nasioanal 2009-2014*, Departemen Hukum dan HAM RI, BPHN, Bandung 10-12 Juni 2009.

¹⁵¹ *Ibid.*