



MENELAAH ARAH KEBIJAKAN PROLEGNAS 2015-2019

Prianter Jaya Hairi*)

Abstrak

Berkaca dari perjalanan penyusunan Prolegnas sejak kurun waktu Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) I 2005-2009 dan RPJMN II 2010-2014, Prolegnas masih dirasakan hanya sekedar “daftar” RUU yang ingin dibahas (wishlist) dan bukan program yang diarahkan untuk mendukung pencapaian tujuan pembangunan yang telah dituangkan dalam dokumen perencanaan pembangunan nasional. Oleh sebab itu, arah kebijakan Prolegnas kali ini diharapkan dapat benar-benar sejalan dengan rencana pembangunan nasional Indonesia yang telah digariskan dalam RPJMN III 2015-2019 yang diatur dalam UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP).

Pendahuluan

Regulasi dapat dimaknai sebagai tindakan mengatur (*the act of regulating*). Di Indonesia pembuatan regulasi atau peraturan perundang-undangan dilaksanakan melalui tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP) menentukan bahwa perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Ia merupakan skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional.

Penyusunan Prolegnas dilakukan secara terencana, terpadu, dan sistematis. Terencana,

yakni dimulai dengan perencanaan substansial yang didasarkan pada ketentuan Pasal 18 UU PPP. Dasar penyusunan daftar prioritas RUU dalam Prolegnas, yakni sebagai berikut:

- 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 rencana strategis DPR; dan
- h. aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

*) Peneliti Muda Hukum pada Bidang Hukum, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Sekretariat Jenderal DPRRI.
E-mail: prianter.hairi@dpr.go.id



Penyusunan Prolegnas dilaksanakan secara terpadu, artinya terdapat hubungan koordinatif antar-lembaga negara, yaitu Presiden, DPR, dan DPD. Penyusunan Prolegnas antara Pemerintah, DPR, dan DPD dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi, dalam hal ini Badan Legislasi (Baleg). Di lingkungan Pemerintah, penyusunan prolegnas dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, dalam hal ini Menteri Hukum dan HAM (Menkumham). Di lingkungan DPR, penyusunan Prolegnas dikoordinasikan oleh Baleg, sementara di lingkungan DPD, dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPD yang menangani legislasi.

Selain itu, penyusunan Prolegnas dilaksanakan secara sistematis, yakni disusun dengan cara, metode, dan syarat tertentu, baik di lingkungan DPR, DPD, maupun Pemerintah, serta dilakukan periodisasi dalam penetapan prioritas Prolegnas. Hal ini berkorelasi erat dengan penentuan arah politik pembangunan substansi hukum pada periode tersebut. Prolegnas Jangka Menengah misalnya, penyusunan dan penetapannya dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai Prolegnas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun. Sementara Prolegnas Prioritas Tahunan, penyusunan dan penetapannya dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RUU APBN)

Dalam menyusun Prolegnas, DPR memiliki mekanisme yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR (Tatib DPR). Dalam Tatib DPR ditentukan bahwa Baleg merupakan koordinator penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dan merupakan koordinator penyusunan Prolegnas antara DPR, Pemerintah, dan DPD. Dalam menyusun Prolegnas, DPR mempertimbangkan usulan dari Fraksi, komisi, dan/atau masyarakat. Setelah hasil koordinasi penyusunan Prolegnas antara Baleg DPR, DPD, dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum disepakati menjadi Prolegnas, Baleg DPR selanjutnya melaporkan ke rapat Paripurna DPR untuk ditetapkan.

Persoalan Prolegnas

Pada hakikatnya, konsepsi Prolegnas memiliki banyak fungsi, di antaranya dapat memberikan gambaran obyektif tentang kondisi umum pembentukan undang-

undang; memberikan susunan skala prioritas penyusunan RUU sebagai program yang berkesinambungan dan terpadu sehingga dapat menjadi pedoman bagi lembaga yang berwenang untuk membentuk undang-undang; sebagai sarana untuk mewujudkan sinergi antar-lembaga dalam pembentukan undang-undang; dan sebagai deteksi dini untuk mencegah tumpang tindih peraturan perundang-undangan. Ironisnya dalam tataran praktis, kedudukan Prolegnas ternyata masih banyak menimbulkan persoalan dan dipandang belum terlaksana secara optimal.

Persoalan pelaksanaan Prolegnas setidaknya dapat dikritisi dari 3 (tiga) sudut, yakni persoalan kualitas, kuantitas, dan prosedur. *Pertama*, persoalan kualitas terkait dengan beberapa kelemahan yang ada di antaranya 1) masih terjadi disharmoni antar-rancangan peraturan perundang-undangan (vertikal dan horizontal), mulai dari sumber hukum Pancasila hingga tingkat paling bawah dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan, 2) ada kecenderungan proses harmonisasi baru dilakukan pada saat penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan, yang idealnya sudah dimulai sejak perencanaan, 3) tidak integralnya regulasi dengan RPJPN, RPJMN, dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Selain itu, buruknya kualitas rancangan peraturan perundang-undangan juga dipengaruhi oleh faktor ego-sektoral lembaga, ego-kedaerahan, faktor kualitas penelitian, faktor Naskah Akademik (NA), dan lain-lain.

Terkait masalah NA, secara khusus hal ini telah lama menjadi perhatian. NA sering terkesan seadanya dan isinya tidak menjawab substansi yang akan diatur dalam draf undang-undang. Dalam praktek, sering usulan RUU dalam Prolegnas tidak disertai dengan NA, bahkan tidak jarang NA disusun setelah *draft* RUU dibuat. Padahal NA memiliki fungsi yang sangat penting dan strategis dalam pembentukan undang-undang. NA juga harus dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan semestinya menjadi dasar dalam setiap pembentukan undang-undang, termasuk sebagai dasar bila undang-undang tersebut diuji materi di Mahkamah Konstitusi (MK).

Kedua, persoalan kuantitas. Rasio kemampuan pembahasan RUU di DPR tidak seimbang. Capaian Prolegnas Jangka Menengah 2005-2009 misalnya, dari 284 RUU, hanya 54 RUU (19%) yang disahkan menjadi undang-

undang, ditambah 67 RUU yang merupakan daftar Komulatif Terbuka. Sementara capaian Prolegnas Jangka Menengah 2010-2014, dari 261 RUU dalam Prolegnas Tahun 2009-2014, yang berhasil menjadi undang-undang hanya 71 RUU atau sekitar 27,2%. Data tersebut menunjukkan bahwa eskalasi jumlah RUU terus bertambah dari tahun ke tahun. Salah satu penyebabnya adalah mekanisme Prolegnas yang berjalan secara *bottom up*, yaitu dengan menginventarisasi kebutuhan peraturan perundang-undangan Kementerian/Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (K/LPNK). Secara empirik, data menunjukkan adanya kecenderungan masing-masing K/LPNK untuk terus membentuk peraturan perundang-undangan yang menyangkut tugas dan fungsinya tanpa dibarengi dengan evaluasi terhadap kedudukannya selama ini. Kondisi ini juga terjadi di tingkat daerah. Dampaknya adalah *over regulated*, tumpang-tindih, dan terjadi disharmoni antar-peraturan perundang-undangan.

Ketiga, persoalan prosedur. Hal ini terkait dengan masih adanya RUU yang tidak melalui prosedur yang telah ditentukan. Salah satunya, yakni tidak terpenuhinya syarat teknis. Ada pula kecenderungan keinginan baik Pemerintah maupun DPR untuk mengajukan pembahasan RUU non-Prolegnas melalui mekanisme penambahan Prolegnas Prioritas. DPR dan Pemerintah juga cenderung lebih banyak membahas RUU Komulatif Terbuka dan RUU yang berasal dari aspirasi masyarakat daripada RUU yang telah ditetapkan dalam daftar Prolegnas.

Arah Kebijakan Prolegnas 2015-2019

Persoalan kelemahan dalam penyusunan Prolegnas pernah diungkapkan pada saat Rapat Kerja Bales dengan Menteri Hukum dan HAM dalam rangka penyusunan Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2014, 10 Desember 2013. Menteri Hukum dan HAM pada saat itu menyampaikan bahwa perjalanan penyusunan Prolegnas sejak kurun waktu RPJMN I 2005-2009 dan RPJMN II 2010-2014 memang masih menemui banyak hal yang perlu dievaluasi baik dari segi kualitas, kuantitas, maupun prosedural. Kelemahan dalam penyusunan Prolegnas antara lain terjadi karena adanya ego-sektoral dengan implikasi pemikiran bahwa setiap persoalan harus diselesaikan dengan membentuk undang-undang. Akibatnya, terjadi fenomena tumpang-

tindih atau justru *over regulated* terhadap suatu bidang tertentu. Menteri tersebut juga menyatakan bahwa keberadaan Prolegnas selama ini masih tampak hanya sekedar “daftar” RUU yang ingin dibahas (*wishlist*) bukan program yang diarahkan untuk mendukung pencapaian tujuan pembangunan yang telah dituangkan dalam dokumen perencanaan pembangunan nasional.

Pernyataan tersebut hendaknya menjadi perhatian bersama para pemangku kepentingan, dalam hal ini DPR, DPD, dan Pemerintah. Penentuan arah dan kebijakan dalam Prolegnas lima tahun ke depan perlu memperhatikan arah dan kebijakan umum pembangunan nasional dan RPJMN III 2015-2019 yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJP. Pada dasarnya, sebagai landasan pencapaian tujuan pembangunan nasional, regulasi merupakan suatu hal yang mutlak. Oleh sebab itu, Prolegnas sudah semestinya sesuai dengan rencana pembangunan nasional Indonesia. Adapun rencana pembangunan nasional Indonesia telah digariskan dalam RPJPN 2005-2025. Ia yang menetapkan tahapan dan skala prioritas pembangunan jangka panjang yang akan menjadi agenda dalam RPJMN. Tahapan dan skala prioritas yang ditetapkan dalam RPJPN mencerminkan urgensi permasalahan krusial yang hendak diselesaikan dan tentunya tanpa menegasikan permasalahan lainnya. Oleh karena itu, prioritas pembangunan dalam setiap tahapan berbeda-beda. Namun demikian, semuanya harus dilaksanakan secara berkesinambungan dari satu periode ke periode berikutnya.

Indonesia akan memasuki tahap RPJMN III dengan sasaran yang ditujukan untuk memantapkan pembangunan secara menyeluruh di berbagai bidang dengan menekankan pada daya saing ekonomi yang kompetitif dengan berlandaskan pada keunggulan sumber daya alam (SDA), sumber daya manusia (SDM) berkualitas, dan peningkatan kemampuan ilmu dan teknologi. Sejauh ini, pembangunan hukum nasional dilaksanakan sesuai amanat RPJMN I dan RPJMN II yang menitikberatkan pada peningkatan kesadaran hukum dan penegakan hukum. Arah kebijakan pembangunan hukum pada RPJMN 2010-2014 diarahkan untuk mewujudkan penegakan hukum; menjaga ketertiban umum; dan meningkatnya

penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan HAM. Berbagai arah kebijakan ini kemudian dikonkritkan ke dalam sejumlah strategi: (a) peningkatan efektivitas dan kualitas peraturan perundang-undangan; (b) peningkatan kualitas dan integritas SDM hukum; (c) pembenahan hubungan dan penguatan koordinasi antar-kelembagaan hukum; dan (d) peningkatan kesadaran hukum di seluruh instansi pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah. Pada tahap RPJMN III, pembangunan hukum nasional ditujukan untuk semakin mengembangkan kesadaran dan penegakan hukum dalam berbagai aspek kehidupan, serta meningkatkan profesionalisme aparatur negara di pusat dan daerah agar makin mampu mendukung pembangunan nasional.

Sasaran pembangunan nasional di atas menggambarkan bahwa pembangunan di bidang hukum ditekankan pada dua aspek, yakni kesadaran hukum sebagai aspek preventif dan penegakan hukum sebagai aspek represif. Berdasarkan tahapan sasaran pembangunan jangka panjang dan menengah nasional dalam RPJMN III yang telah diuraikan maka dapat disimpulkan beberapa poin penting dalam rencana pembangunan hukum jangka menengah nasional periode 2015-2019, yakni (a) menciptakan penegakan hukum yang berkualitas dan berkeadilan; (b) meningkatkan kontribusi hukum untuk peningkatan daya saing ekonomi bangsa; dan (c) meningkatkan kesadaran hukum di segala bidang.

Dengan demikian, penyusunan arah kebijakan dan strategi pembangunan bidang hukum dalam lima tahun ke depan menjadi sangat penting untuk memerhatikan aspek daya saing perekonomian. Kaitan daya saing ekonomi dengan hukum sendiri memiliki beberapa kendala, antara lain belum banyaknya referensi yang mengaitkan korelasi antara daya saing ekonomi dengan hukum, serta aspek pembangunan hukum yang luas dan kompleks akan tereduksi jika hanya dikaitkan dengan aspek ekonomi, yang lazimnya merupakan ranah hukum perdata. Oleh karenanya, dibutuhkan elaborasi mengenai kaitan hukum dengan daya saing perekonomian.

Penutup

Penyusunan Prolegnas selama ini masih banyak mengandung kelemahan dan menimbulkan persoalan. Salah satunya, Prolegnas selama ini masih sekedar “daftar” RUU yang ingin dibahas dan bukan program

yang diarahkan untuk mendukung pencapaian tujuan pembangunan nasional.

Dalam menetapkan arah kebijakan Prolegnas Jangka Menengah 2015-2019, DPR RI melalui Baleg diharapkan memperhatikan rencana pembangunan nasional Indonesia yang telah digariskan dalam RPJMN III 2015-2019. Sasarannya ditujukan untuk memantapkan pembangunan secara menyeluruh di berbagai bidang dan menekankan daya saing ekonomi yang berlandaskan pada keunggulan SDA, SDM berkualitas, dan peningkatan kemampuan ilmu dan teknologi. Hal lain terkait dengan kebutuhan untuk menggunakan kriteria baku untuk menjamin RUU yang masuk daftar prioritas memiliki standar yang sama.

Referensi

- Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary 4th Ed. Rev.*, West Publishing CO, St. Paul Minn, 1968.
- Wicipto Setiadi, “Makalah Diskusi: Konsep dan Strategi Penyusunan Prolegnas,” Makalah disampaikan pada Diskusi di Gedung Setjen DPR RI Jakarta pada Selasa 4 November 2014.
- Wicipto Setiadi, “Makalah Diskusi: Implementasi Regulasi dan Kebijakan Reformasi Birokrasi Nasional Yang Efektif Yang Mewujudkan Pemerintahan Yang Berkeadilan,” Makalah disampaikan pada Pertemuan Puncak Reformasi Birokrasi Nasional di Hotel JS Luwansa Jakarta pada 9 September 2014.
- Laporan Singkat Rapat Koordinasi Badan Legislasi Dengan Panitia Perancang UU DPD RI Dalam Rangka Penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) RUU Prioritas Tahun 2014 pada Rabu 4 Desember 2013.
- Laporan Singkat Rapat Kerja Badan Legislasi Dengan Menteri Hukum dan HAM dalam rangka penyusunan Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2014 Tanggal 10 Desember 2013.
- Direktorat Hukum dan HAM/Bappenas, *Background Study RPJMN 2015-2019 Bidang Pembangunan Hukum Nasional, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas)*, Jakarta, 2013.