

PROLEGNAS SEBAGAI INSTRUMEN PERENCANAAN DAN POTRET POLITIK HUKUM NASIONAL

1

Novianto Murti Hantoro

Abstrak

Prolegnas seringkali hanya dilihat secara kuantitatif sehingga mengabaikan fungsinya sebagai instrumen perencanaan dan potret politik hukum nasional. Tulisan ini mengkaji Prolegnas dengan tujuan untuk mengetahui bagaimana Prolegnas saat ini sebagai instrumen perencanaan dan potret politik hukum nasional. Prolegnas prioritas tahunan sebagai instrumen perencanaan seharusnya ditetapkan sebelum penetapan APBN dan selaras dengan kerangka regulasi dalam RKP. Hal ini akan bermanfaat untuk pengalokasian anggaran bagi proses pembentukan undang-undang termasuk implikasi anggaran ketika undang-undang ditetapkan. Prolegnas saat ini belum memberikan gambaran yang jelas mengenai arah pembangunan materi hukum ke depan, misalnya terkait penggantian produk hukum warisan kolonial, sistem kodifikasi, dan prinsip unifikasi. Untuk itu, penetapan Prolegnas perlu didahului narasi terkait arah pembangunan materi hukum nasional. Selain itu Baleg DPR RI, BPHN, bersama ahli hukum perlu mulai memikirkan dan merancang grand design arah pembangunan materi hukum ke depan.

Pendahuluan

Badan Legislasi (Baleg) DPR RI bersama Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) serta Panitia Perancang Undang-Undang DPD RI telah menyepakati perubahan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Jangka Menengah Tahun 2020-2024 dan 33 (tiga puluh tiga) Rancangan Undang-Undang (RUU) menjadi Prolegnas Prioritas Tahun 2021. Dari jumlah tersebut, 22 (dua puluh dua) RUU merupakan usulan DPR RI, 9 (sembilan) RUU usulan Pemerintah dan 2 (dua) RUU usulan DPD RI

(dpr.go.id, 25 Januari 2021). Dalam pengambilan keputusan, beberapa fraksi memberikan catatan terhadap beberapa RUU (kompas.com, 14 Januari 2021).

Prolegnas telah diatur sejak lahirnya Undang-Undang (UU) No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam kurun waktu lebih dari 15 (lima belas) tahun, keberadaan Prolegnas lebih banyak dilihat sebagai “alat ukur” bagi kinerja DPR RI di bidang legislasi. Prolegnas digunakan untuk menghitung berapa jumlah RUU yang direncanakan dan berapa



jumlah undang-undang yang berhasil direalisasikan.

Pemaknaan Prolegnas sebagai “alat ukur” dengan hanya melihat jumlah RUU perlu diluruskan. Prolegnas merupakan instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Tulisan ini mengkaji Prolegnas, dengan tujuan untuk mengetahui bagaimana Prolegnas saat ini sebagai instrumen perencanaan dan potret politik hukum nasional.

Prolegnas Prioritas sebagai Instrumen Perencanaan

Prolegnas sebagai instrumen perencanaan berkorelasi dengan masalah penganggaran. Ketentuan Pasal 20 ayat (6) UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan sebagai pelaksanaan Prolegnas jangka menengah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RUU APBN). Hal ini dapat dimaknai bahwa program perencanaan pembentukan undang-undang perlu terkoneksi dengan anggaran dalam APBN. Ketika Prolegnas prioritas tahunan ditetapkan sebelum penetapan RUU APBN maka pada saat pembahasan APBN akan dialokasikan anggaran untuk penyusunan dan pembahasan RUU, serta dampak keuangan yang menyertai undang-undang tersebut.

Ukuran prioritas seharusnya dikaitkan dengan kebutuhan

pembangunan nasional sebagaimana tertuang dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahun 2021 yang ditetapkan melalui Peraturan Presiden (Perpres) No. 86 Tahun 2020. Ironisnya, ada perbedaan antara prioritas kebutuhan kerangka regulasi dalam RKP 2021 dengan RUU usulan Pemerintah untuk Prolegnas Prioritas Tahun 2021. Lampiran Perpres No. 86 Tahun 2020 yang berisi narasi RKP 2021, pada Bab V Kaidah Pelaksanaan terdapat subbab tentang Kebutuhan Kerangka Regulasi RKP 2021. Prioritas kerangka regulasi RKP 2021 terdiri dari 8 (delapan) RUU, yaitu: (1) RUU tentang Pembatasan Transaksi Uang Kartal; (2) RUU tentang Perkotaan; (3) Revisi UU No. 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular; (4) RUU tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana; (5) Revisi UU No. 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Benda Bergerak; (6) Revisi UU No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang; (7) RUU tentang Hukum Acara Perdata; (8) RUU tentang Perubahan atas UU No. 35 Tahun 2009 tentang Narkotika. Sedangkan Prolegnas Prioritas Tahun 2021 usulan Pemerintah terdiri dari 9 (sembilan) RUU, yaitu: (1) RUU tentang Pelindungan Data Pribadi; (2) RUU tentang Perubahan atas UU No. 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen Indonesia; (3) RUU tentang Perubahan atas UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua; (4) RUU tentang Perubahan atas UU No. 35 Tahun 2009 tentang Narkotika; (5) RUU tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah; (6) RUU tentang Ibukota Negara. (*Omnibus Law*); (7) RUU tentang Hukum Acara Perdata; (8) RUU tentang Wabah; (9) RUU tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP).

Berdasarkan perbandingan tersebut, terlihat hanya 3 (tiga) RUU yang sama, yaitu RUU tentang Perubahan atas UU No. 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, RUU tentang Hukum Acara Perdata, dan RUU tentang Wabah. Hal ini menunjukkan, di dalam Pemerintah sendiri usulan Prolegnas Prioritas Tahun 2021 belum sinkron dengan kebutuhan kerangka regulasi prioritas yang terdapat dalam RKP 2021.

Penetapan Prolegnas Prioritas Tahun 2021 dalam Rapat Kerja Baleg DPR RI dilakukan pada bulan Januari 2021. Penetapan dalam Rapat Paripurna DPR RI direncanakan akan dilaksanakan dalam Masa Sidang III ini. Sementara APBN Tahun 2021 telah disetujui dalam Rapat Paripurna DPR RI pada akhir September 2020 (kemenkeu.go.id., 29 September 2020). Artinya, penetapan Prolegnas Prioritas Tahun 2021 meleset beberapa bulan dari yang seharusnya. Implikasinya, kemungkinan akan terdapat beberapa dampak keuangan yang belum dianggarkan apabila undang-undang terbentuk, sehingga memerlukan perubahan APBN. Idealnya, ketika RKP disusun dan ditetapkan pada pertengahan tahun, kerangka regulasi prioritas diharmonisasikan terlebih dahulu dengan Kemenkumham yang mewakili Pemerintah dalam pembahasan Prolegnas prioritas tahunan dengan Baleg DPR RI. Selanjutnya pembahasan dan penetapan Prolegnas prioritas dilakukan sebelum penetapan APBN agar kebutuhan anggaran dapat dialokasikan di dalam APBN.

Prolegnas Prioritas sebagai Potret Politik Hukum Nasional

Politik hukum merupakan kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari

hukum yang akan dibentuk. Pada umumnya, negara akan menyusun secara berencana dan sistematis politik hukumnya, atau mengubah secara menyeluruh tatanan hukumnya, baik karena alasan ideologis atau perubahan sistem politik. Perubahan tatanan hukum tersebut, misalnya perubahan tatanan hukum dari negara jajahan menjadi negara merdeka (Wahjono,1986: 160).

Proses perubahan tatanan hukum yang sesuai dengan kondisi bangsa Indonesia merdeka selama 75 (tujuh puluh lima) tahun, dapat dikatakan stagnan. Banyak produk-produk hukum kolonial yang masih digunakan sampai sekarang, dan ini tidak lepas dari masalah Prolegnas yang sekedar dimaknai sebagai perencanaan “berapa jumlah RUU” yang akan dibentuk.

Pada pemberlakuan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) di era Orde Baru, terlihat politik hukum yang dianut mengenai apa dan bagaimana hukum nasional akan dibangun. Ada tiga aspek politik hukum yang termuat dalam GBHN. *Pertama*, pembangunan dan pembinaan hukum dalam negara hukum Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. *Kedua*, hukum Indonesia harus dikodifikasikan dengan menganut prinsip kodifikasi terbuka dan kodifikasi parsial. *Ketiga*, keinginan pihak penguasa negara agar berlaku satu kesatuan hukum bagi seluruh warga negara (politik unifikasi hukum) (BPHN, 2019: 13-14).

Pada era reformasi, GBHN digantikan dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). Dalam Lampiran UU No. 17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005-2025 disebutkan,

pembangunan hukum diarahkan pada makin terwujudnya sistem hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, yang mencakup pembangunan materi hukum, struktur hukum termasuk aparat hukum dan sarana serta prasarana hukum, serta perwujudan masyarakat yang mempunyai kesadaran dan budaya hukum yang tinggi dalam rangka mewujudkan negara hukum, menciptakan kehidupan masyarakat yang adil dan demokratis. Arah pembangunan hukum, terutama yang terkait dengan pembangunan materi hukum, perlu dielaborasi lebih lanjut. Ini yang seharusnya menjadi isi dan pemaknaan dari Prolegnas, sehingga sebelum menyebutkan jumlah RUU, perlu adanya indikator dan arah pembangunan materi hukum yang akan dituju.

Cukup sulit untuk mendapatkan gambaran dalam Prolegnas bagaimana potret politik hukum nasional pada saat ini dan ke depan. Misalnya terkait penggantian produk hukum kolonial dan prinsip kodifikasi. RUU tentang Hukum Pidana yang seharusnya sudah hampir selesai, namun tidak menjadi prioritas. Padahal ada di dalam kerangka regulasi RKP 2021 dan perubahan UU No. 12 Tahun 2011 juga telah memberikan jalan dengan adanya klausul tentang *carry over*. Penolakan masyarakat pada masa lalu sebenarnya dapat dikelola dengan memberikan akses dalam pembahasan RUU sehingga masyarakat dapat menyampaikan aspirasi secara tertib sekaligus mendapatkan pemahaman yang lebih komprehensif tentang rumusan pasal-pasal yang dipermasalahkan.

Prinsip kodifikasi telah dicoba diterapkan dalam UU Pemilihan

Umum dengan penggabungan beberapa undang-undang. Ketika prinsip kodifikasi telah diterapkan pada undang-undang di bidang politik, namun tidak demikian dengan undang-undang di bidang hukum perdata. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer) Indonesia yang berasal dari *Burgerlijk Wetboek* (BW) belum direvisi, sementara di Belanda, BW sudah berulang kali direvisi. Menurut Lambooy, *Nieuw Burgelijk Wetboek* sudah memiliki 10 buku (hukumonline, 18 April 2015). Belum direvisinya KUHPer di Indonesia menunjukkan ketidakjelasan arah pembangunan hukum di bidang perdata, apakah masih mempertahankan produk kolonial atau memperbaharui dengan meninggalkan kodifikasi. Masuknya RUU tentang Hukum Acara Perdata dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2021 diharapkan dapat menjadi pintu bagi penyempurnaan KUHPer untuk tahap berikutnya.

Arah pembangunan materi hukum nasional juga menjadi tidak menentu ketika tiba-tiba terdapat konsep mengenai *omnibus law*. Diawali dengan *omnibus law* RUU tentang Cipta Kerja yang telah selesai tahun lalu, kemudian direncanakan pada tahun ini ada *omnibus law* RUU tentang Ibukota Negara. Permasalahan over regulasi dan tumpang tindih pengaturan memang terjadi, namun ketika hendak menerapkan sistem dan mekanisme *omnibus law* sebagai solusi terhadap permasalahan tersebut, setidaknya ada perencanaan dan konsep yang matang mengenai bagaimana dan terhadap hal-hal apa saja *omnibus law* akan diterapkan, mengingat kemudian muncul beberapa keinginan untuk membuat lebih banyak lagi *omnibus law*.

Unifikasi merupakan penyatuan hukum yang berlaku secara nasional atau penyatuan pemberlakuan

hukum secara nasional (hukumonline, 21 Juni 2017). Prinsip unifikasi mendapatkan tantangan dengan pengaturan tertentu untuk wilayah tertentu. Di dalam usulan DPD RI terdapat RUU tentang Daerah Kepulauan. Pada dasarnya UUD 1945 memang mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Perlu diantisipasi agar pengaturan-pengaturan khusus tidak melebar ke banyak aspek dan keluar dari kerangka otonomi yang diatur oleh UUD 1945. Pengaturan memang tidak harus sama dan keadilan juga harus memperhatikan keadilan distributif (keadilan yang diberikan berdasarkan jasa-jasanya atau menurut haknya masing-masing), namun hal ini dapat dimasukkan ke dalam materi muatan undang-undang tanpa harus membentuk undang-undang khusus yang baru.

Penutup

Cara pandang terhadap Prolegnas dalam konteks kuantitatif RUU akan menjadi *misleading*. Prolegnas harus dipandang sebagai instrumen perencanaan dan potret politik hukum nasional, khususnya arah pembangunan materi hukum tertulis. Ketika arah pembangunan materi hukum menggunakan sistem kodifikasi atau simplifikasi regulasi maka penyelesaian dua atau tiga RUU kodifikasi menjadi lebih penting dan berarti dibandingkan dengan banyaknya regulasi namun tidak harmonis.

Penetapan Prolegnas Prioritas Tahun 2021 dapat dikatakan terlambat karena seharusnya ditetapkan sebelum penetapan APBN 2021. Selain itu, terdapat perbedaan antara Kerangka Regulasi dalam RKP 2021 dan RUU Prolegnas prioritas tahun

2021 usulan Pemerintah. Ke depan perlu diupayakan agar penetapan Prolegnas Prioritas Tahunan dilakukan sebelum penetapan APBN dan selaras dengan RKP agar pengalokasian anggaran bagi proses pembentukan undang-undang termasuk implikasi anggaran ketika RUU disahkan menjadi undang-undang.

Sebagai potret politik hukum nasional, Prolegnas saat ini belum memberikan gambaran yang jelas mengenai arah pembangunan materi hukum ke depan, misalnya terkait penggantian produk hukum warisan kolonial, sistem kodifikasi, dan prinsip unifikasi. Untuk itu, sebaiknya sebelum menyebutkan jumlah RUU, ada narasi terkait arah pembangunan materi hukum yang akan dituju. Selain itu, Baleg DPR RI bersama BPHN beserta akademisi dan praktisi hukum perlu mulai memikirkan dan menyusun *grand design* arah pembangunan materi hukum ke depan.

Referensi

- “APBN 2021 Telah Ditetapkan”, 29 September 2020, <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/apbn-2021-telah-ditetapkan/>, diakses 19 Januari 2021.
- “Baleg DPR Sahkan 33 Prolegnas Prioritas 2021”, 15 Januari 2021, <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/31346/t/Baleg+DPR+Sahkan+33+Prolegnas+Prioritas+2021>, diakses 19 Januari 2021.
- “Belanda Berulang Kali Revisi, Indonesia Masih Gunakan KUHPer “Usang”, 18 April 2015, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt55317e44a1864/belanda-berulang-kali-revisi--indonesia->

masih-gunakan-kuhper-usang?, diakses 21 Januari 2021.

BPHN. 2019. *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2019: Kajian Awal Grand Design Pembangunan Hukum Nasional*. Jakarta: BPHN, Kementerian Hukum dan HAM.

“DPR dan Pemerintah Setuju RUU Penghapusan Kekerasan Seksual Masuk Prioritas”, 14 Januari 2021, <https://nasional.kompas.com/read/2021/01/14/22174681/dpr-dan-pemerintah-setuju-ruu-penghapusan-kekerasan-seksual-masuk-prioritas>, diakses 19 Januari 2021.

Peraturan Presiden No. 86 Tahun 2020 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2021.

“Perbedaan Kodifikasi dengan Unifikasi Hukum”, 21 Juni 2017, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/1t59492221a0477/perbedaan-kodifikasi-dengan-unifikasi-hukum/>, diakses 21 Januari 2021.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Wahjono, Padmo. 1986. *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*. Jakarta. Ghalia Indonesia.



Novianto Murti Hantoro
novianto.hantoro@dpr.go.id

Novianto Murti Hantoro, S.H., M.H., menyelesaikan pendidikan S1 ilmu hukum di Universitas Diponegoro pada tahun 1995 dan pendidikan S2 Magister Ilmu Hukum dengan program kekhususan Hukum dan Kehidupan Kenegaraan di Universitas Indonesia pada tahun 2004. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Ahli Madya Bidang Hukum Tata Negara pada Pusat Penelitian-Sekretariat Jenderal DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang dipublikasikan melalui jurnal dan buku, antara lain: “Periode Masa Jabatan Hakim Konstitusi dan Implikasinya terhadap Kemandirian Kekuasaan Kehakiman” (2020); “Konsep *Omnibus Law* dan Tantangan Penerapannya di Indonesia” (2020); “Kinerja Pembentukan Undang-Undang Periode Pemerintahan 2014-2019: Evaluasi terhadap Program Legislasi Nasional” (2019); dan “Peran Mahkamah Konstitusi terhadap Pemenuhan Hak Warga Negara atas Perumahan yang Layak” (2019).

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
<http://puslit.dpr.go.id>
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.