PROGRAM LEGISLASI NASIONAL INSTRUMEN PERENCANAAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Oleh: A.A. Oka Mahendra, S.H.

Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan "Perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam suatu Program Legislasi Nasional." Maksudnya ialah agar pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dilaksanakan secara berencana, terpadu, dan sistematis. Pada tanggal 1 Februari 2005 DPR RI telah memutuskan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2005-2009. Prolegnas tersebut tidak saja memuat daftar RUU, tetapi juga dilandasi oleh visi, misi, dan arah kebijakan yang menjadi parameter penentuan, penetapan, dan prioritas RUU, baik untuk lima tahunan maupun satu tahunan.

VISI DAN MISI

Penyusunan Prolegnas didasarkan pada visi pembangunan hukum nasional, yaitu: terwujudnya negara hukum yang adil dan demokratis melalui pembangunan sistem hukum nasional dengan membentuk peraturan perundang-undangan yang aspiratif, berintikan keadilan dan kebenaran yang mengabdi kepada kepentingan rakyat dan bangsa di dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk melindungi segenap rakyat dan bangsa, serta tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Untuk mewujudkan visi tersebut, misi yang diemban adalah:

1. mewujudkan materi hukum di segala bidang dalam rangka penggantian terhadap peraturan perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat yang

mengandung kepastian, keadilan, dan kebenaran, dengan memperhatikan nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat;
2. mewujudkan budaya hukum dan masyarakat yang sadar hukum;
3. mewujudkan aparatur hukum yang berkualitas, profesional, bermoral dan berintegritas tinggi; dan
4. mewujudkan lembaga hukum yang kuat, terintegrasi dan berwibawa.

Arah kebijakan Prolegnas Tahun 2005-2009 adalah:
a. membentuk peraturan perundang-undangan di bidang hukum, ekonomi, politik, agama, pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi, sosial budaya, pembangunan daerah, sumber daya alam dan lingkungan hidup, pertanahan dan keamanan, sebagai pelaksanaan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. mengganti peraturan perundang-undangan peninggalan kolonial dan menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang ada yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan jaman;
c. mempercepat proses penyelesaian rancangan undang-undang yang sedang dalam proses pembahasan dan membentuk undang-undang yang diperintahkan oleh undang-undang;
d. membentuk peraturan perundang-undangan yang baru untuk mempercepat reformasi, mendukung pemulihan ekonomi, perlindungan hak asasi manusia dan pemberantasan korupsi, kolusi, nepotisme, dan kejahatan transnasional;
e. meratifikasi secara selektif konvensi international yang diperlukan untuk mendukung pembangunan ekonomi, demokrasi dan perlindungan hak asasi manusia serta pelestarian lingkungan hidup;
f. membentuk peraturan perundang-undangan baru sesuai dengan tuntutan masyarakat dan kemajuan jaman;
g. memberikan landasan yuridis bagi penegakan hukum secara tegas profesional dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan prinsip-prinsip kesetaraan dan keadilan jender; dan
h. menjadikan hukum sebagai sarana pembaruan dan pembangunan di segala bidang yang mengabdi kepada kepentingan rakyat, bangsa dan negara guna mewujudkan prinsip keseimbangan antara ketertiban, legitimasi dan keadilan.

SKALA PRIORITAS

Berdasarkan kerangka pemikiran, maksud dan tujuan, visi, misi serta arah kebijakan Prolegnas yang telah diuraikan di atas, maka untuk Prolegnas tahun 2005 sampai dengan 2009 ditetapkan 284 rancangan undang-undang. Di samping itu, untuk prioritas jangka pendek ditetapkan 55 rancangan undang-undang. Sedangkan sisanya menjadi prioritas tahun 2006-2009 adalah 229 rancangan undang-undang.

Penentuan skala prioritas rancangan undang-undang dalam Prolegnas tahun 2005-2009 ditetapkan berdasarkan beberapa pertimbangan sebagai berikut:

a. merupakan perintah dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. merupakan perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
c. yang terkait dengan pelaksanaan undang-undang lain;
d. mendorong percepatan reformasi;
e. yang merupakan warisan Prolegnas 2000-2004 disesuaikan dengan kondisi saat ini;
f. yang menyangkut revisi atau amandemen terhadap undang-undang yang bertentangan dengan undang-undang lainnya;
g. yang merupakan ratifikasi terhadap perjanjian internasional;
h. yang berorientasi pada pengaturan perlindungan hak-hak asasi manusia dengan memperhatikan prinsip-prinsip kesetaraan dan keadilan gender;
i. yang mendukung pemulihan dan pembangunan ekonomi kerakyatan yang berkeadilan;
j. yang secara langsung menyentuh kepentingan rakyat untuk memulihkan dan meningkatkan kondisi kesejahteraan sosial masyarakat.

284 RUU yang menjadi prioritas dalam Prolegnas 2005-2009 dilihat dari aspek RUU perubahan/pengganti undang-undang yang lama dan pembentukan RUU baru serta pengesahan konvensi/perjanjian internasional adalah sebagai berikut:

No	Sifat RUU	Jumlah	% dari Jumlah Total	Keterangan
1.	RUU baru	170	59,85	-
2.	RUU perubahan/ pengganti	90	31,69	Termasuk penggantian UU warisan kolonial
3.	RUU Ratifikasi	24	8,45	-

Sedangkan dilihat dari bidang RUU yang diprioritaskan adalah sebagai berikut:

No	Bidang	Jumlah	% dari Jumlah Total	Keterangan
1.	Politik, Hukum dan Keamanan	159	55,98	-
2.	Perekonomian	78	27,46	-
3.	Kesejahteraan Rakyat	42	14,78	-
4.	Lain-lain	5	1,76	Misal : RUU Tata Cara Penyusunan RAPBN, RUU PJPN, RUU Bendera, Bahasa, Lambang Negara dan Lagu Kebangsaan.

Dari data-data di atas dapat dikemukakan bahwa dalam tahun 2005 pembentuk undang-undang ditargetkan dapat menyelesaikan 55 RUU, selanjutnya antara tahun 2006-2009 ditargetkan 229 RUU untuk disahkan menjadi undang-undang. Jadi, rata-rata tiap tahun penyelesaian pembentukan undang-undang antara 55-58 undang-undang.

Kemudian, dilihat dari jenis RUU yang diprogramkan dalam Prolegnas 170, berupa pembentukan undang-undang baru. Hal tersebut dapat dipahami sebagai konsekuensi dari perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun untuk memenuhi tuntutan pembaruan hukum sesuai dengan dinamika masyarakat. Yang cukup menarik adalah cukup tingginya persentasi RUU perubahan/pengganti undang-undang yang berlaku sekarang yaitu sebanyak 90 undang-undang. Di dalam kategori ini selain RUU untuk mengganti undang-undang peninggalan kolonial juga termasuk untuk mengubah undang-undang yang relatif baru karena dibentuk pada awal reformasi yaitu antara tahun 1999 sampai 2004 sebanyak 36 undang-undang. Jumlah RUU Ratifikasi hanya 24, dari keseluruhan Prolegnas, karena Ratifikasi memang dilakukan secara selektif.

Selanjutnya, jumlah undang-undang di bidang politik, hukum, dan keamanan menempati urutan teratas yaitu sebanyak 159. Hal ini dapat dipahami sebagai konsekuensi perubahan mendasar di bidang politik, hukum, dan keamanan pasca perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan dalam rangka memantapkan dasar hukum untuk penataan

demokrasi dan penegakan hukum dan perlindungan HAM serta reposisi peran TNI dan POLRI. Di bidang ekonomi jumlah RUU yang diprogramkan dalam Prolegnas sebanyak 78 untuk mendukung upaya pemulihan perekonomian nasional. Di bidang kesejahteraan rakyat RUU yang diprogramkan sebanyak 42 yang diharapkan menjadi dasar hukum untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat termasuk menjamin hak-hak kelompok masyarakat marjinal.

PERMASALAHAN

Permasalahan pokok yang dihadapi dalam pelaksanaan Prolegnas tahun 2005-2009 adalah:

1. Apakah pembentuk undang-undang mampu menyelesaikan pembentukan undang-undang antara 55-58 setiap tahun?
2. Apakah undang-undang yang dibentuk tersebut mampu bertahan untuk kurun waktu yang relatif lama sehingga tidak cepat-cepat dilakukan perubahan atau diganti?
3. Apakah peraturan pelaksanaan undang-undang yang telah ditetapkan dapat segera dibentuk?
4. Apakah masih dimungkinkan untuk mengajukan RUU di luar Prolegnas?

PEMBAHASAN

Kemampuan pembentukan undang-undang menyelesaikan antara 55-58 RUU untuk ditetapkan menjadi undang-undang setiap tahun menjadi permasalahan serius, karena waktu efektif yang masih tersedia sampai dengan tahun 2009 ± sekitar 54 bulan dengan rincian 9 bulan pada tahun 2005, masing-masing 12 bulan untuk tahun 2006, 2007, dan 2008 untuk tahun 2009 hanya tersedia waktu 9 bulan mengingat masa bakti DPR hasil Pemilu 2004 berakhir pada bulan Oktober 2009. Berdasarkan pengalaman DPR masa bakti 1999-2004 kemampuan rata-rata penyelesaian RUU untuk ditetapkan menjadi undang-undang ± 20 undang-undang setiap tahun. Selain itu, pembentukan undang-undang merupakan masalah yang kompleks. Selain substantinya berdimensi luas, juga pihak yang terlibat dalam pembahasan adalah DPR dan pemerintah serta untuk undang-undang tertentu melibatkan pula DPD (Dewan Perwakilan Daerah).

Oleh karena itu, mekanisme pembahasan RUU di DPR perlu lebih disempurnakan termasuk mekanisme pembahasan RUU yang melibatkan DPD. Perdebatan di DPR hendaknya lebih difokuskan kepada masalah konsepsi ketimbang soal-soal teknis redaksional yang bisa diserahkan perumusannya kepada legal drafter yang ahli dan ahli bahasa.

Dengan demikian, pembahasan RUU di DPR lebih substansial dan menyangkut filosofi, politik hukum, dan prinsip pokok yang menjadi jiwa dan semangat undang-undang. Soal-soal seperti itulah yang perlu dibahas secara luas dan mendalam untuk memberi bobot kepada undang-undang yang dibentuk.

Sudah tentu lancarnya pembahasan suatu RUU di DPR ditentukan oleh kualitas RUU yang diajukan oleh pemrakarsa. Apakah RUU itu diajukan oleh pemerintah atau oleh DPR atau oleh DPD melalui DPR untuk RUU tertentu. Apabila RUU yang diajukan secara konsepsional sudah teruji, baik dilihat dari aspek filosofis, yuridis maupun sosiologis, maka pembahasannya akan lebih lancar.

Permasalahan yang kedua menyangkut kualitas suatu undang-undang.Untuk membentuk undang-undang yang berkualitas, aspiratif, dan diterima oleh masyarakat luas serta dapat dilaksanakan secara efektif memerlukan persiapan yang cermat. Dimulai dari penyusunan naskah akademik dan perumusan RUU. Badan Pembinaan Hukum Nasional dapat memainkan peranan yang penting dalam penyajian data dan informasi hukum serta dalam pembuatan naskah akademik suatu RUU. Di samping itu, peranan tenaga ahli di DPR untuk membantu para anggota Dewan, Komisi, Panitia Khusus atau Badan Legislasi DPR perlu ditingkatkan. Para pakar hukum diharapkan dapat dilibatkan untuk membantu melakukan legal analisis dan memberikan pendapat hukum yang komprehensif terhadap suatu RUU yang dipersiapkan atau dibahas. Pembentukan undang-undang harus memenuhi asas-asas pembentukan undang-undang yang baik dan asas-asas materi muatan undang-undang yang baik prosesnya juga harus partisipatif. Masyarakat harus dilibatkan sejak awal proses penyusunan RUU sampai pembahasan di DPR. Suatu undang-undang dibuat untuk dilaksanakan karena itu berbagai aspek yang terkait dengan pelaksanaan undang-undang perlu diperhitungkan dalam proses pembentukan undang-undang, baik menyangkut kelembagaan yang akan melaksanakan, dana yang diperlukan dalam pelaksanaannya, maupun kesiapan masyarakat untuk menerima diberlakukannya suatu undang-undang.

Permasalahaan yang ketiga berkenaan dengan pembentukan peraturan pelaksanaan undang-undang. Dalam kenyataan selama ini banyak undang-undang yang tidak segera diikuti oleh peraturan pelaksanannya, sehingga undang-undang tersebut tidak terlaksana sebagaimana mestinya.

Untuk mengatasi lambannya pembentukan peraturan pelaksanaan undang-undang dalam Pasal 39 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan tegas ditentukan agar setiap undang-undang wajib menentukan batas waktu penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya sebagai pelaksanaan undang-undang tersebut. Ketentuan tersebut dimaksudkan agar peraturan pelaksanaan undang-undang segera dibentuk setelah undang-undang ditetapkan, sehingga undang-undang dapat dilaksanakan secara efektif. Dalam penyusunan peraturan pelaksanaan undang-undang agar betul-betul diperhatikan substansinya tidak boleh melampaui batas-batas atau ruang lingkup pengaturan yang ditentukan oleh undang-undang yang bersangkutan dan tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang mesti dilaksanakan, sebab bila terjadi seperti itu terbuka peluang untuk diajukannya permohonan *judicial review.*

Kemudian, permasalahan yang keempat menyangkut apakah masih dibuka toleransi untuk penyampaian RUU di luar yang ditentukan dalam Prolegnas? Pasal 17 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 membuka peluang untuk itu. Dikemukakan bahwa dalam keadaan tertentu DPR atau Presiden dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas. Yang dimaksud dengan "dalam keadaan tertentu" adalah kondisi yang memerlukan pengaturan yang tidak tercantum dalam Prolegnas. Selain itu, dalam Prolegnas sendiri ditentukan bahwa daftar RUU yang termuat dalam Prolegas setiap tahun dapat dievaluasi, diverifikasi, dan dimutakhirkan sesuai dengan dinamika dan perkembangan masyarakat dan prioritas yang tidak terlaksana tahun sebelumnya dijadikan prioritas tahun berikutnya.

PENUTUP

Dari uraian di atas dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Prolegnas merupakan bagian dari manajemen pembentukan undang-undang yang sangat penting artinya dalam pembentukan sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Prolegnas tahun 2005-2009 memuat 284 RUU yang menjadi skala prioritas. Untuk tahun 2005 diprioritaskan 55 RUU dan untuk tahun 2006-2009 diprioritaskan 229 RUU.
3. Agar Prolegnas terlaksana dengan baik perlu dilakukan langkah-langkah sebagai berikut:
   a. Badan Legislasi DPR dan Menteri Hukum dan HAM menjadi pintu masuk setiap RUU di lingkungan DPR dan Pemerintah, sehingga pelaksanaan Prolegnas betul-betul terkoordinasi dan terintegrasi.
   b. Proses penyusunan RUU perlu dipersiapkan dengan lebih baik melalui penelitian dan pengkajian serta pembuatan naskah akademik yang komprehensif serta terbukanya ruang publik untuk berpartisipasi secara intens dalam proses pembentukan undang-undang.
   c. Mekanisme pembahasan RUU di DPR perlu lebih dimantapkan termasuk yang berkaitan dengan peranan DPD dalam pembahasan undang-undang tertentu.
   d. Peranan Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam memberikan kontribusi penyajian data dan informasi hukum serta pembuatan naskah akademik perlu lebih ditingkatkan.
   e. Kualitas, kuantitas dan kesejahteraan tenaga perancang peraturan perundang-undangan perlu ditingkatkan.
4. Peraturan pelaksanaan undang-undang agar segera dibentuk supaya undang-undang yang telah ditetapkan berlaku secara efektif.
5. Keberhasilan pembentukan undang-undang sesuai dengan skala prioritas yang ditetapkan dalam Prolegnas selain ditentukan oleh kerja sama antar lembaga-lembaga yang terkait juga ditentukan oleh tingkat partisipasi masyarakat, baik dalam proses pembentukan maupun pelaksanaannya.❐