

**PROGRAM LEGISLASI NASIONAL
DALAM PROSPEKS UNDANG-UNDANG
NOMOR 10 TAHUN 2004
TENTANG
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Oleh: Prof. Dr. Abdul Gani Abdullah, S.H.

1. Pendahuluan

Pembangunan hukum di Indonesia berlangsung sejak kemerdekaan Republik Indonesia sampai kira-kira tahun 1965, walaupun perkembangan hukumnya masih dapat dikatakan terbatas pada pembangunan hukum di bidang penataan pemerintahan. Pada tahun 1970 sampai 1998, pembangunan hukum sudah menampakkan diri, walaupun hukumnya ditekankan pada pembangunan pertahanan dan keamanan negara. Setelah reformasi di segala bidang kehidupan, terutama reformasi di bidang hukum, yakni dimulai tahun 1999 sampai sekarang, pembangunan hukum telah menunjukkan batang hidungnya, dan dapat dikatakan bahwa pembangunan hukum sebagai 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.

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 berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 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 Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundangannya. Untuk membentuk Peraturan Perundang-undangan yang baik, diperlukan berbagai persyaratan, baik yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik penyusunan maupun pemberlakuannya.

Selama ini terdapat berbagai macam ketentuan yang berkaitan dengan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan termasuk teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, diatur secara tumpang tindih baik peraturan yang berasal dari masa kolonial maupun yang dibuat setelah Indonesia merdeka, yaitu:

1. *Algemeene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesie*, yang disingkat AB (Stb. 1847 : 23) yang mengatur ketentuan-ketentuan umum peraturan perundang-undangan. Sepanjang mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ketentuan AB tersebut tidak lagi berlaku secara utuh karena telah diatur dalam peraturan perundang-undangan nasional.
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. Undang-Undang ini merupakan Undang-Undang dari Negara Bagian Republik Indonesia Yogyakarta.
3. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1950 tentang Menetapkan Undang-Undang Darurat tentang Penerbitan Lembaran Negara Republik Indonesia Serikat dan tentang Mengeluarkan, Mengumumkan, dan Mulai Berlakunya Undang-Undang Federal dan Peraturan Pemerintah sebagai Undang-Undang Federal.
4. Selain Undang-Undang tersebut, terdapat pula ketentuan:
 - a. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pengumuman dan Mulai Berlakunya Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah;
 - b. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 234 Tahun 1960 tentang Pengembalian Seksi Pengundangan Lembaran Negara dari Departemen Kehakiman ke Sekretariat Negara;
 - c. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1970 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia;
 - d. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang;
 - e. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1999

tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan Presiden.

Dengan terbentuknya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tersebut, maka pembentukan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan harus mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.

Pada tahap perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan, pada awalnya tertuang dalam GBHN sebagai suatu Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Selanjutnya, pada GBHN 1999-2004 yang tertuang dalam Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999, terkait dengan Prolegnas, diamanatkan untuk diatur lebih lanjut dalam undang-undang. Pada tahun 2000, terbentuk Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional, sebagai indikator kinerja pembangunan di bidang hukum, khususnya materi hukum. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tersebut dijadikan patokan pembangunan materi hukum dalam Prolegnas sampai dengan tahun 2004. Dengan berakhirnya tahun 2004, maka Prolegnas harus disusun ulang yang berlaku dari mulai 2005 sampai tahun 2009. Dasar penyusunan ulang harus didasarkan pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2. Perkembangan Prolegnas

Prolegnas disusun selama kurun waktu lima tahun dan penyusunan tersebut berfungsi untuk menentukan skala prioritas pembentukan peraturan perundang-undangan dan berfungsi pula untuk menggalang komunikasi dalam proses perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan. Kegiatan tersebut telah dilaksanakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM dalam kurun waktu 20 tahun terakhir ini. Kegiatan tersebut dilaksanakan satu paket dengan penyusunan naskah akademis yang selama ini dilakukan juga oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional.

Badan Pembinaan Hukum Nasional, sebagai wakil pemerintah, juga mengajak DPR untuk duduk bersama dalam menentukan Prolegnas. Secara operasional, Prolegnas yang disusun oleh DPR dan Pemerintah adalah

program penentuan prioritas dalam rangka pembentukan hukum melalui forum pematangan konsep, persamaan persepsi, dan tukar menukar informasi tentang kebijakan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Penyusunan urutan prioritas dalam kurun waktu satu tahun tersebut kemudian menjadi bagian dari rencana pembangunan tahunan (Repeta).

Di DPR, berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPR-RI (Tatib DPR) ditegaskan bahwa penyusunan Prolegnas ini merupakan tugas dari Badan Legislasi DPR. Pasal 41 Tatib DPR menentukan bahwa tugas Badan Legislasi adalah merencanakan dan menyusun program serta urutan prioritas pembahasan RUU untuk masa keanggotaan DPR dan setiap anggaran, dengan tahapan:

- a. menginventarisir masukan dari Fraksi, Komisi, dan masyarakat untuk ditetapkan menjadi Keputusan Badan Legislasi;
- b. Keputusan Badan Legislasi tersebut merupakan bahan konsultasi dengan pemerintah;
- c. hasil konsultasi dengan pemerintah dilaporkan kepada Rapat Paripurna untuk ditetapkan.

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

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

Berdasarkan ketentuan Tatib DPR di atas, jelas ditentukan bahwa Badan Legislasi mempunyai peran yang strategis dalam penyusunan Prolegnas. Selain mempunyai peran penting dalam penyusunan urutan prioritas, Badan Legislasi juga mempunyai peran untuk mewujudkan daftar RUU tersebut menjadi undang-undang karena Badan Legislasi juga mempunyai kewenangan untuk menyusun dan mengajukan RUU dan mempunyai kewenangan pula untuk membahas bersama dengan Pemerintah apabila ditugaskan oleh DPR melalui Badan Musyawarah.

Dalam perjalanannya, ternyata Prolegnas, sebagai lembaga yang menghimpun dan menyusun skala prioritas penyusunan peraturan perundang-undangan, belum secara jelas menentukan kriteria skala prioritas terhadap suatu RUU yang diajukan dalam daftar perencanaan. Secara umum, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000, hanya menyebutkan daftar suatu RUU yang diajukan masing-masing, baik dari DPR (melalui Badan Legislasi) maupun dari Pemerintah (melalui departemen atau lembaga pemerintah nondepartemen). Karena tidak ada ketentuan yang jelas mengenai penentuan prioritas mengapa suatu RUU diajukan, maka yang terjadi di lapangan adalah terjadinya salip menyalip dari masing-masing yang berkepentingan baik di lingkungan DPR maupun di Pemerintah untuk mengajukan suatu RUU. Pernah terjadi kesepakatan bahwa urutan prioritas ditentukan untuk Repeta 2004 adalah RUU yang diamanatkan oleh UUD 1945; RUU yang diamanatkan oleh Tap MPR; dan RUU yang ditetapkan oleh Propenas yang tersisa. Namun yang terakhir ini belum bisa dilaksanakan secara tuntas.

Pada dasarnya, penyelesaian suatu RUU diletakkan pada tugas pokok DPR dan sampai sejauh mana DPR memfokuskan pekerjaan membentuk RUU yang diamanatkan oleh Pasal 20 UUD 1945 terlaksana. Pemerintah sudah barang tentu hanya bisa menunggu karena yang berwenang membentuk RUU adalah DPR. Perlu dipikirkan bahwa peribahasa “ingin hati memeluk gunung, apa daya tangan taksampai” jangan terjadi lagi pada masa yang akan datang. Pemecahannya adalah dengan menentukan skala prioritas yang konsisten dan konsekuen dan hal ini harus diputuskan melalui Prolegnas yang ditetapkan oleh Presiden setelah ditentukan oleh DPR dan Pemerintah.

3. Prospek Prolegnas

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam suatu Program Legislasi Nasional. Untuk di daerah, perencanaan penyusunan peraturan daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah (lihat Pasal 15). Lebih lanjut, Pasal 16 menentukan bahwa:

- (1) Penyusunan Program Legislasi Nasional antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dikoordinasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat melalui alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus menangani bidang legislasi.

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

Pembentuk undang-undang, termasuk pembentuk peraturan daerah, terikat pada ketentuan Pasal 15 dan Pasal 16 tersebut. Untuk melaksanakan ketentuan tersebut, perlu diatur mengenai tata cara penyusunan dan pengelolaan Prolegnas yang diatur dalam Peraturan Presiden. Pemerintah pada dasarnya telah menyiapkan Rancangan Peraturan Presiden tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Prolegnas (RPerpres) dan tinggal ditandatangani oleh Presiden.

Dalam RPerpres tersebut ditentukan bahwa Prolegnas sebagai instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis harus dijadikan acuan untuk menyusun RUU, baik jangka tahunan, dua setengah tahunan, maupun lima tahunan. Dengan demikian, izin prakarsa kepada Presiden yang selama ini dilakukan oleh setiap departemen atau LPND yang memprakarsai RUU, tidak lagi diperlukan karena Prolegnas merupakan lembaga yang telah disepakati dan ditetapkan oleh Presiden sebagai hasil pembahasan antara DPR dan Pemerintah.

4. Penutup

Prolegnas sebagai lembaga resmi, harus dilaksanakan oleh pembentuk undang-undang, termasuk pembentuk peraturan daerah, secara konsisten dan konsekuen. Komitmen untuk tidak melakukan salip-menyalip karena alasan urgensi atau kepentingan nasional untuk membentuk suatu undang-undang, perlu lebih ditingkatkan karena ini menyangkut etika pemerintahan. Sekali menetapkan prioritas dalam Prolegnas, harus dilaksanakan sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan. □