Permasalahan Aktual Koordinasi Prolegnas[1]

A. Prolegnas Sebagai Penjamin Konsistensi

Salah satu latar belakang dilakukannya reformasi konstitusi adalah tidak tertibnya tata hukum pada masa lalu. Selain produk-produk hukum banyak yang berwatak konservatif proses perencanaan dan pembuatan hukum juga banyak yang bermasalah. Pada tahun 1984 Kepala BPHN Sunaryati Hartono sudah meneriakkan banyaknya peraturan pemerintah (PP) yang menorpedo undang-undang (UU). Di kalangan masyarakat pecinta hukum pada umumnya pada saat itu juga banyak keluhan tentang tidak sinkronnya berbagai UU baik secara vertikal (bermasalah dengan UUD) maupun secara horizontal (tumpang tindih, bahkan saling bertentangan dengan UU lain). *Judicial review* UU terhadap UUD pada saat itu tidak diatur di dalam UUD, sementara *legislative review* sulit dilakukan tanpa inisiatif dan persetujuan pemerintah. Pada awal reformasi (tahun 1998) Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI) yang ketika itu dipimpin oleh (almarhum) Koesnadi Hardjasoemantri menemukan kenyataan bahwa dalam periode tertentu pemerintahan Soeharto terdapat puluhan Keppres yang bertentangan dengan UU maupun dengan Peraturan Pemerintah. Pokoknya pada saat itu tata hukum kita agak "kacau" namun tetap sulit dikendalikan karena konfigurasi politik yang tidak kondusif.

Berbagai hasil studi tentang pembangunan hukum menyimpulkan bahwa masalah-masalah tersebut disebabkan oleh terlalu dominannya lembaga eksekutif (*executive heavy)* yang dalam tata kerjanya juga kemudian lemah di dalam koordinasi. Itulah sebabnya pada awal reformasi muncul gagasan agar UUD 1945 yang dianggap sebagai sumber konfigurasi politik yang tidak demokratis segera diamandemen untuk kemudian diikuti dengan penataan kembali tata hukum kita baik materi maupun prosedur-prosedurnya.

---

[1] Disampaikan dalam "Lokakarya 30 Tahun Prolegnas" oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI, Hotel Sahid Jakarta, tanggal 19 s/d 21 November 2007.

Perubahan terhadap UUD 1945 yang dimulai pada tahun 1999 dan berakhir pada Sidang Tahunan MPR bulan Agustus 2002 memiliki implikasi yang luas dan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang kemudian diikuti dengan perubahan-perubahan dan penataan di bidang hukum. Tegasnya diperlukan adanya penataan sistem hukum nasional yang dilakukan secara menyeluruh dan terpadu yang didasarkan pada cita-cita proklamasi dan amanat UUD 1945 Pasal 1 Ayat (3), yang menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum.[2] Sebagai negara hukum Indonesia dituntut untuk menjunjung tinggi supremasi hukum, mengakui persamaan kedudukan di dalam hukum dan menjadikan hukum sebagai landasan operasional dalam menjalankan sistem penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Hukum, dengan demikian, harus diberi posisi sentral, bukan lagi sekedar intrumental yang dijadikan alat untuk mebenarkan kehendak-kehendak pemegang kekuasaan politik yang dominan.

Supremasi hukum dalam perspektif pembangunan, dapat dijadikan landasan pembangunan yang memberikan jaminan bahwa pembangunan nasional dapat berjalan secara teratur, adanya kepastian hukum, adanya kemanfaatan dan terpenuhinya rasa keadilan. Ketiga asas (kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan) ini harus menyatu dalam pembangunan hukum nasional sehingga istilah *Rechsstaat* yang dulunya disebut secara eksplisit di dalam Penjelasan UUD 1945 sekarang dihapuskan dari konstitusi tertulis tersebut. Yang dipergunakan di dalam konstitusi sekarang ini adalah istilah negara hukum saja (tanpa menyebut istilah *Rechtsstaaat*) dengan maksud agar semua unsur yang baik dari berbagai sistem hukum, seperti ketiga asas di atas dapat dipadukan secara prismatik.

Supremasi hukum juga dapat dijadikan landasan perekat kehidupan berbangsa dan bernegara yang bermakna bahwa adanya satu kesatuan sistem hukum nasional di dalam Negara Kesatuan RI. Sistem hukum nasional yang

---

[2] Setelah perubahan UUD 1945 prinsip negara hukum yang semula ditempatkan di dalam Penjelasan UUD dipindahkan menjadi Pasal 1 Ayat (3) dengan kata negara hukum saja, tanpa menggunakan istilah *rechtsstaat* lagi. Penghapusan kata *rechtsstaat* sengaja dilakukan untuk memungkinkan penggunaan konsepsi prismatik yang memadukan unsur-unsur yang baik dari *rechtsstaat* (*civil law*) dan *the rule of law*.

dimaksudkan adalah sistem hukum yang menganut asas kenusantaraan yang tetap mengakui keanekaragaman atau heterogenitas hukum yang masih berlaku dan hidup di dalam masyarakat.

Meskipun konstitusi sudah direformasi namun karena konstitusi tersebut baru merupakan himpunan asas-asas maka selama periode tahun 2000-2004 belum terlihat hasil pembangunan tertib tata hukum yang diharapkan. Kita melihat bahwa kerapkali muncul peraturan perundang-undangan yang dianggap bermasalah atau *overlapping* dengan peraturan perundang-undangan lain baik secara vertikal maupun secara horizontal. Ada kesan bahwa pembentukan hukum kurang terkordinasi baik dalam materi muatannya maupun dalam teknis proseduralnya.

Itulah sebabnya kemudian kita mengeluarkan UU No. 10 Tahun 2004 (tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) yang selain mengatur jenis-jenis peraturan perundang-undangan dan hirarkinya diatur juga materi muatan masing-masing serta prosedur yang harus ditempuh dengan koordinasi tertentu.[3] Di dalam UU No. 10 Tahun 2004 itu pula diperkenalkan atau dimasukkan secara resmi[4] ketentuan mengenai Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan Program Legislasi Daerah (Prolegda) yang dimaksudkan agar ada jaminan konsistensi antar berbagai peraturan perundang-undangan terutama agar setiap peraturan perundang-undangan dapat menjadi aliran nilai (derivasi) Kaidah-kaidah Penuntun Hukum Nasional yang bersumber pada Pancasila.

B. Program Legislasi Nasional

Prolegnas adalah instrumen perencanaan pembentukan UU yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis yang memuat potret rencana hukum dalam periode tertentu disertai prosedur yang harus ditempuh dalam

---

[3] Pembuatan UU No. 10 Tahun 2004 juga dilakukan sebagai konsekuensi adanya keharusan perubahan jenis-jenis peraturan perundang-undangan yang menurut UUD 1945 hasil amandemen tidak lagi mengenal Ketetapan MPR.

[4] Dimasukkan secara resmi di dalam UU karena sebenarnya Prolegnas itu sudah ada sejak 30 tahun yang lalu sebagai acuan dalam pembangunan nasional, namun baru dimasukkan secara lebih tegas dan imperatif di dalam UU pada tahun 2004.

pembentukannya. Prolegda mempunyai arti yang sama dengan Prolegnas tersebut tetapi lingkup berlakunya hanyalah untuk daerah.

Program Legislasi Nasional (Prolegnas) memuat daftar dan skala prioritas Program Legislasi Jangka Menengah dan Tahunan yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis oleh Dewan Perwakilan Rakyat RI bersama Pemerintah sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dalam mencapai tujuan negara pada tahap dan periode tertentu.

Secara operasional Prolegnas memuat daftar rancangan undang-undang yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu serta dijiwai oleh visi dan misi pembangunan hukum nasional.

Visi yang diemban dalam penyusunan Prolegnas adalah:

"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 pada kepentingan rakyat dan bangsa, serta tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mmencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial berdasarkan Pancasila dan UUD 1945".

Untuk mencapai visi sebagaimana tersebut di atas, Prolegnas disusun dengan misi:

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 dalam masyarakat yang sadar hukum;
3. mewujudkan aparatur hukum yang berkualitas, profesional, bermoral dan berintegrasi tinggi; serta
4. mewujudkan lembaga hukum yang kuat, terintegrasi dan berwibawa.

Dengan demikian menjadi jelas bahwa Prolegnas dan Prolegda diadakan agar di dalam pembuatan UU dan Perda terbangun konsistensi isi dengan Pancasila dan UUD melalui penyusunan rencana pembuatan UU di tingkat nasional dan Perda di tingkat daerah untuk periode lima tahun disertai prosedur dan mekanisme pembuatannya yang ketat. Prolegnas dan Prolegda yang dibuat untuk masa lima tahun ini dapat dipenggal-penggal ke dalam program tahunan sebagai prioritas pelaksanaan berdasar anggaran yang disediakan.

Pembentukan UU haruslah didasarkan pada Prolegnas, namun dengan alasan tertentu Prolegnas dapat disisipi dengan materi (RUU) baru jika ada alasan-alasan yang kuat, yaitu, karena ada putusan MK yang menyebabkan terjadinya kekosongan hukum yang harus segera diisi, karena ada Perppu yang mau atau tidak mau harus dibahas pada persidangan DPR berikutnya, karena ada perjanjian internasional yang harus diratifikasi dalam waktu singkat, dan karena keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam, serta karena alasan keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu RUU yang dapat disetujui bersama oleh Badan Legislasi (Baleg) DPR dan Menhuk-HAM.

Keharusan adanya Prolegnas dan prolegda dimaksudkan agar semua UU dan Perda yang akan dibuat dapat dinilai lebih dulu kesesuaiannya dengan Pancasila dan UUD 1945 melalui perencanaan dan pembahasan yang matang. Di dalam prolegnas dan prolegda ini diatur pula mekanisme pembuatan UU yang tidak boleh dilanggar dengan konsekuensi jika mekanisme itu dilanggar dapat dibatalkan melalui pengujian oleh lembaga yudisial melalui uji formal. Untuk UU pengujiannya terhadap UUD dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, sedangkan pengujian Perda terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dilakukan oleh Mahkamah Agung. Berdasar Pasal 24A UUD 1945 Mahkamah Agung menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap peraturan perundang-undangan yang secara hirarkis lebih tinggi, sedangkan berdasar Pasal 24C UUD 1945 Mahkamah Konstitusi menguji UU terhadap UUD. Pengujian oleh lembaga yudisial (*judicial review*) ini meliputi uji materiil (konsistensi isi secara vertikal) dan uji formal (ketepatan prosedur dalam pembentukannya). Dalam *judicial review* uji materi tertuju pada (dan dapat)

membatalkan isi tertentu dari peraturan perundang-undangan yang dimintakan pengujian, sedangkan uji formal tertuju pada (dan dapat) membatalkan seluruh isi peraturan perundang-undangan yang dimintakan pengujian.

Dengan demikian Prolegnas dan Prolegda menjadi penyaring isi (penuangan) Pancasila dan UUD di dalam UU dan Perda dengan dua fungsi.

Pertama, sebagai potret rencana isi hukum untuk mencapai tujuan negara yang sesuai dengan Pancasila, UUD 1945, dan sistem hukum nasional selama lima tahun; di sini rencana isi hukum dapat dibicarakan lebih dulu agar sesuai dengan Pancasila dan kaidah-kaidah penuntun hukumnya. Kesalahan isi peraturan perundang-undangan dalam arti prolegnas yang pertama ini dapat dibatalkan oleh lembaga judicial (*judicial review*) melalui uji materiil.

Kedua, sebagai mekanisme atau prosedur pembuatan agar apa yang telah ditetapkan sebagai rencana dapat dilaksanakan dengan prosedur dan mekanisme yang benar. Kesalahan dalam prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan dalam arti Prolegnas yang kedua ini dapat dibatalkan oleh lembaga yudisial (*judicial review*) melalui uji formal.

Meskipun fungsi pengujian yang dilakukan oleh MK dan MA sebenarnya sama-sama merupakan *judicial review* tapi secara teknis pengujian UU terhadap UUD oleh Mahkamah Konstitusi biasa juga disebut *constitutional review* sedangkan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi oleh Mahkamah Agung biasa disebut *judicial review*; tetapi keduanya secara umum disebut *judicial review* dalam arti pengujian yang dilakukan oleh lembaga yudisial.

Selain itu, untuk menjamin konsistensi antar peraturan perundang-undangan, selain *judicial review* sistem ketatanegaraan kita juga mengenal *legislative review* yakni peninjauan atau perubahan UU dan atau Perda oleh lembaga legislatif (DPR/DPRD dan Pemerintah/Pemda) sesuai dengan tingkatannya karena isinya dianggap tidak sesuai dengan hukum dan falsafah yang mendasarinya atau karena terjadi perubahan kebutuhan yang tidak bertentangan dengan hukum dan falsafah yang mendasarinya. Mekanisme ini dilakukan di dalam internal lembaga legislatif sebelum dibawa ke *judicial review* atau karena tidak ada yang mengajukan gugatan *judicial review* padahal

masalahnya sangat penting untuk di-*review*. Biasanya istilah *legislative review* ini disamakan dengan *political review* karena dilakukan oleh poros kekuasaan politik atau lebih bersifat politis. Untuk peraturan perundang-undangan yang berbentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) *political review* atau *legislative review* ini mutlak harus dilakukan pada masa sidang DPR berikutnya sejak Perppu itu dikeluarkan sehingga tidak ada wewenang bagi lembaga yudisial untuk melakukan pengujian atas Perppu.

Ada juga istilah *executive review* yakni pengujian atau peninjauan atas peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga eksekutif terhadap peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga ekskutif sendiri tanpa dimintakan *judicvial review* ke lembaga yudisial karena ada kekeliruan atau kebutuhan baru untuk meninjaunya. Contoh tentang ini adalah perubahan PP No. 37 Tahun 2006 oleh Presiden setelah mendapat reaksi keras dari berbagai kelompok masyarakat karena dinilai bertentangan dengan beberapa UU.

Seperti dikemukakan di atas pengujian peraturan perundang-undangan oleh lemabaga yudisial haruslah didasarkan pada konsistensi isi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sesuai dengan hirarkinya masing-masing. Hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yang harus dijadikan alat ukur untuk menguji kebenaran antar peraturan perundang-undangan, sesuai dengan ketentuan Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004, adalah UUD, UU/Perppu, PP, Perpres, dan Perda.

Jika Prolegnas diletakkan di dalam alur pikir politik pembangunan hukum nasional dapat diurut secara singkat sebagai berikut:

1. Hukum nasional harus dibuat sesuai dengan cita-cita bangsa (yang ada di hati sanubari rakyat) yakni masyarakat adil dan makmur berdasar Pancasila.
2. Hukum nasional harus dirancang untuk mencapai tahap tertentu dari tujuan negara sebagaimana tertuang di dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu: (1) melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) mencerdaskan kehidupan bangsa; (3) memajukan kesejahteraan umum; (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia.

3. Hukum nasional harus bersumber dari, dan menuju, Pancasila sebagai dasar negara yang merupakan dasar penuangan cita-cita bangsa dan tujuan negara. Dari sini kemudian lahir kaidah-kaidah penuntun hukum yaitu: (1) hukum nasional harus menjamin integrasi bangsa dan negara baik teritori maupun ideologi; (2) hukum nasional harus mengintegrasikan prinsip demokrasi dan nomokrasi; (3) hukum nasional harus berorientasi pada pembangunan keadilan sosial; (4) hukum nasional harus menjamin hidupnya toleransi beragama yang berkeadaban.
4. Hukum nasional harus menuangkan asas-asas atau norma dasar yang tertuang di dalam UUD.
5. Hukum nasional harus dibuat berdasar Prolegnas yang memuat potret atau rencana isi hukum dalam periode tertentu serta prosedur-prosedurnya. Prolegnas merupakan gambar rencana pencapaian tujuan negara dalam tahap tertentu yang harus dibuat untuk menderivasi UUD ke dalam peraturan perundang-undangan.
6. *Judicial Review* dapat dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi untuk menjamin konsistensi isi UU terhadap UUD serta menjamin ketepatan prosedur sesuai dengan prolegnas.
7. *Judicial review* dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung untuk menjamin konsistensi isi peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
8. Prolegda yang memuat potret isi dan prosedur Perda untuk waktu tertentu guna menjamin konsistensi isi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta untuk menjamin ketepatan prosedur.

Alur pikir tersebut dapat disingkat dengan pernyataan bahwa Prolegnas harus dibuat untuk menjamin ketepatan isi dan ketepatan prosedur yang harus didasarkan pada kaidah-kaidah penuntun hukum dan UUD 1945 untuk mencapai tujuan negara dalam tahap atau periode tertenu yang jika salah dalam pemuatan isi dan prosedur pembuatannya dapat diuji oleh lembaga yudisial melalui *judicial review*. Perlu ditekankan di sini bahwa menurut Pasal 17 Ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 setiap Rancangan UU baik yang berasal dari DPR maupun yang berasal dari Pemerintah harus disusun di dalam Prolegnas.

C. Koordinasi di (dan antara) DPR dan Pemerintah

Menurut UUD 1945 UU dibentuk oleh DPR dengan persetujuan bersama Presiden. Oleh sebab itu diperlukan koordinasi yang efektif baik antara DPR dan Pemerintah maupun di lingkungan internal DPR dan lingkungan Pemerintah sendiri dalam rangka pembuatan dan pelaksanaan Prolegnas. Begitu pentingnya koordinasi ini sehingga UU No. 10 Tahun 2004 memuatnya secara khusus di dalam Pasal 16 Ayat (1) sampai dengan Ayat (3) yang berbunyi:

(1) Penyususnan Program Legislasi Nasional antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dikordinasikan 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 tanggungjawabnya meliputi bidang peraturan perundang-undangan.

Koordinasi penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dilakukan melalui penyusunan Prolegnas secara bersama yang dibuat pada awal periode untuk masa lima tahun yang kemudian dipenggal-penggal lagi menjadi perioritas tahunan sesuai dengan kebutuhan riil. Dalam proses kesepakatan untuk membuat Prolegnas itu DPR dan Pemerintah sama-sama mengajukan daftar RUU yang diperlukan untuk kemudian dipilih dan/atau diintegrasikan guna dijadikan kesepakatan antara keduanya. Kesepakatan kedua pihak tentang Prolegnas, baik yang untuk lima tahunan maupun yang untuk perioritas tahunan dituangkan ke dalam Keputusan DPR-RI.

Khusus untuk Baleg DPR yang oleh Pasal 17 UU No. 10 Tahun 2004 ditugaskan untuk mengkoordinasikan pembentukan UU baik bersama pemerintah maupun untuk internal DPR sendiri tugas-tugasnya sudah diatur di dalam Keputusan DPR No. 08/DPR-RI/I/2005-2006 (tentang Peraturan Tata Tertib DPR). Baleg yang menurut Pasal 39 Keputusan DPR No. 08/DPR-

RI/I/2005-2006 tersebut merupakan badan kelengkapan DPR yang bersifat tetap yang berkedudukan sebagai pusat pembentukan undang-undang/hukum nasional mempunyai tugas-tugas sebagai berikut:

a. menyusun Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang memuat daftar urutan Rancangan Undang-Undang (RUU) untuk satu masa keanggotaan dan prioritas setiap tahun anggaran, yang selanjutnya dilaporkan dalam rapat paripurna untuk ditetapkan dengan Keputusan DPR;
b. menyiapkan RUU usul inisiatif DPR berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
c. melakukan harmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi RUU yang diajukan Anggota, Komisi atau Gabungan Komisi sebelum RUU tersebut disampaikan kepada Pimpinan Dewan;
d. memberi pertimbangan terhadap pengajuan RUU yang diajukan oleh Anggota, Komisi dan Gabungan Komisi di luar RUU yang terdaftar dalam Program Legislasi Nasional atau prioritas RUU tahun berjalan;
e. melakukan pembahasan, perubahan/penyempurnaan RUU yang secara khusus ditugaskan Badan Musyawarah (Bamus);
f. melakukan penyebarluasan dan mencari masukan untuk RUU yang sedang dan akan dibahas dan sosialisasi undang-undang yang telah disahkan;
g. mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap materi undang-undang, melalui koordinasi dengan komisi;
h. melakukan evaluasi dan penyempurnaan Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik;
i. memberikan masukan kepada pimpinan DPR atas RUU usul DPD;
j. memberikan pertimbangan terhadap RUU yang sedang dibahas oleh Presiden dan DPR;
k. membuat inventarisasi masalah hukum dan perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat dipergunakan sebagai bahan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.

Untuk menangani Prolegnas dan Penyiapan Rancangan UU, Rancangan Perppu, Rancangan PP, dan Rancangan Perpres di lingkungan Pemerintah telah dikeluarkan dua Perpres, yakni Perpres No. 61 Tahun 2005 dan Perpres No. 68

Tahun 2005.[5] Yang terkait dengan Prolegnas pada pokoknya Perpres No. 61 Tahun 2005 mengatur bahwa penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh Menteri (yang bertanggungjawab di bidang peraturan perundang-undangan), dalam hal ini Menhuk-HAM (Pasal 6 Ayat 2). Menteri inilah yang meminta perencanaan pembentukan RUU kepada Menteri lain atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen sesuai dengan lingkup bidang tugas dan tanggungjawab masing-masing (Pasal 11). Selanjutnya Menteri melakukan pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU yang diterima dengan Menteri lain atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen penyusun perencanaan pembentukan RUU dan Pimpinan instansi Pemerintah terkait lainnya (Pasal 14). Selanjutnya konsepsi RUU yang telah memperoleh keharmonisan, kebulatan, dan kemantapan konsepsi oleh Menteri wajib dimintakan persetujuan terlebih dulu kepada Presiden sebagai Prolegnas yang disusun di lingkungan Pemerintah sebelum dikoordinasikan dengan DPR (Pasal 17). Setelah Presiden mendapat kejelasan dan memberi arahan baik untuk mengkoordinasikan kembali maupun langsung menyetujui (Pasal 18), hasil penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah itu oleh Menteri dikoordinasikan dengan DPR melalui Baleg dalam rangka sinkronisasi dan harmonisasi Prolegnas.

D. Problem Koordinasi Prolegnas

Sebenarnya dengan mekanisme dan pedoman koordinasi seperti itu dapat diharapkan agar Prolegnas menghasilkan berbagai UU yang baik, sinkron, dan terarah. Namun dalam kenyataannya harapan baik itu tidaklah sepenuhnya terwujud. Kita masih sering melihat adanya UU yang isinya dibatalkan oleh MK karena secara vertikal tidak konsisten dengan UUD atau karena secara horizontal tumpang tindih dengan UU lain.[6] Kenyataan ini dapat ditambah dengan hasil

---

[5] Perpres No. 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyususnan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional yang isinya bukan hanya mengatur koordinasi internal pada tingkat Pemerintah tetapi juga mengatur tentang koordinasi dengan DPR; Perpres No. 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemedrintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.

[6] Contoh tentang ini adalah dibatalkannya sebagian isi UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan dibatalkannya sebagian isi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

kajian yang dilakukan oleh sebuah Tim yang dibentuk oleh DPR RI dengan SK Pimpinan No. 12/PIMP/III/2005-2006 tanggal 16 Pebruari 2006 yang diberi tugas melakukan Kajian Peningkatan Kinerja DPR RI.

Tim tersebut menemukan empat masalah utama dalam bidang legislasi, yaitu: *Pertama*, kualitas UU yang dihasilkan belum memadai sehingga kurang memberikan manfaat langsung bagi kehidupan masyarakat; *Kedua*, belum terpenuhinya target jumlah penyelesaian RUU yang telah ditetapkan dalam Prolegnas; *Ketiga*, proses pembahasan RUU kurang transparan, sehingga sulit diakses oleh publik; *Keempat*, masih lemahnya tingkat koordinasi di antara alat kelengkapan Dewan dalam penyusunan dan pembahasan suatu RUU.

Ternyata bahwa masalah koordinasi menjadi salah satu problem di lingkungan DPR sendiri. Kurangnya koordinasi ini, misalnya, ditandai oleh munculnya secara tiba-tiba satu RUU yang tidak pernah ada di dalam Prolegnas dan tidak memenuhi syarat situasi untuk disisipkan di dalam Prolegnas sehingga ditolak untuk dimasukkan Prolegnas karena tidak sesuai dengan tuntutan Pasal 17 UU No. 10 Tahun 2004.

Pada Rapat Kerja antara Pemerintah (Dephuk-HAM) dan Baleg DPR-RI bulan Oktober 2007 yang lalu ada satu RUU yang ditolak untuk dimasukkan di dalam Prolegnas prioritas tahun 2008 karena sebelumnya tidak masuk di dalam Prolegnas 2005-2009. Begitu juga ada RUU yang ditolak untuk dimasukkan ke dalam perioritas Prolegnas 2008 karena tiba-tiba diusulkan sebagai RUU revisi atas UU yang sudah ada tanpa ada naskah akademik dan penjelasan substansi yang resmi. RUU-RUU tersebut diusulkan secara tiba-tiba (tanpa naskah akademik dan penjelasan substansi secara resmi) karena ada peristiwa tertentu di lapangan yang dikaitkan dengan kurang tepatnya isi UU tersebut. Hal yang seperti ini kerapkali terjadi bukan hanya di negara kita tetapi juga di negara lain, seperti di Perancis.

Di lingkungan Pemerintah sendiri ditengarai masih ada menteri yang menggebu-gebu ingin membuat UU sebagai jejak atau warisan sejarahnya saat

---

sejauh menyangkut penutupan peluang bagi calon independen atau perseorangan (tanpa harus lewat parpol). Putusan MK dalam pengujian atas kedua UU tersebut bukan saja berdasar ketidakkonsistenan UU atas UUD tetapi juga mencakup ketidaksinkronan dengan berbagai UU lain.

menjabat menteri sehingga ada yang langsung menyampaikan kepada Presiden tanpa koordinasi dengan Menhuk-HAM. Bahkan ada kasus, menteri membuat RUU sendiri tetapi tidak dimasukkan sebagai usul RUU melalui Dephuk-HAM sebagai pintu keluar RUU di lingkungan Pemerintah melainkan dititipkan kepada sejumlah anggota Komisi tertentu di DPR agar dijadikan RUU inisistif dari DPR.

Pada tingkat Daerah sampai sekarang tampaknya belum ada satu pun Daerah yang membuat Prolegda sesuai dengan arahan UU No. 10 Tahun 2004 sehingga belum ada instrumen penyaring untuk semua Perda, apakah isinya sudah konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan apakah prosedur pembuatannya sudah benar. Di dalam kenyataan banyak sekali produk Perda yang dipersoalkan isinya, namun kontrol dari Pusat sesuai dengan ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 tampaknya lemah dan belum terkoordinasi dengan baik antara Depdagri dan Dephuk-HAM. Untuk menjamin tertib tata hukum politik hukum nasional kita menuntut Pemerintah agar tidak hanya memfokuskan diri pada penanganan Prolegnas, tetapi juga harus sekaligus mengurus Prolegda; sebab tanpa itu sangat mungkin muncul berbagai Perda yang bukan saja bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tetapi juga bertentangan dengan Kaidah-kaidah Penuntun Hukum sebagai pijakan politik hukum nasional seperti yang ditengarai banyak terjadi beberapa tahun terakhir ini.

E. Prolegnas Dipuji Tapi Kurang Bertaji

Pada tanggal 18 Oktober 2007 yang lalu saya bersama rombongan Tim Sosialisasi Putusan MPR mampir berkunjung ke Parlemen Perancis di Paris. Salah satu Pejabat yang saya temui adalah Philippe Jabaut yang menjadi *Directeur des Sevices Juridiques* atau semacam kepala Baleg dan Biro Perundang-undangan kalau di Indonesia. Badan ini merupakan satu unit organisasi di sekretariat Jenderal Parlemen *(Assemblee Nationale)* yang berfungsi seperti Baleg di DPR-RI dalam perencanaan dan pengharmonisasian hukum. Yang menarik dari keterangan Jabaut adalah kenyataan bahwa di Perancis hampir semua menteri ingin membuat UU sehingga seringkali muncul

usul RUU yang substansinya terlalu sepele atau sudah diatur di dalam, bahkan berbenturan dengan, UU lain yang sudah ada. Menurut Philippe Jabaut hal itu terjadi karena sang menteri ingin namanya menempel di dalam sebuah UU, sebab meskipun resminya setiap UU tidak dikaitkan dengan nama orang tetapi dalam pemberitaan pers sebuah UU sering disebut UU yang disambung dengan nama menteri yang mengusulkan pembuatannya, misalnya UU Nicolas, UU Delcamp, UU Jeff, dan sebagainya. Akibatnya perencanaan dan pembuatan hukum di sana agak semrawut.

Kepada Jabaut saya mengatakan bahwa di Indonesia hal itu sulit terjadi karena kami mempunyai Prolegnas yang membatasi para menteri dan legislator untuk mengusulkan RUU secara tiba-tiba. Dengan Prolegnas tak bisalah seorang menteri atau legislator mengajukan RUU secara tiba-tiba jika tidak ada di dalam Prolegnas yang disepakati lebih dulu atau tidak ada naskah akademik yang dapat meyakinkan bahwa RUU itu memiliki urgensi yang layak untuk dibahas dalam proses legislasi.

Jabaut merasa tertarik bahkan agak kagum dengan kreasi Indonesia tentang Prolegnas yang dapat menjamin konsistensi isi peraturan perundang-undangan dan kebenaran prosedur serta menentukan koridor bagi para menteri dan legislator lainnya untuk tidak membuat UU secara sembarangan. Kata Jabaut dirinya mengimpikan Perancis mempunyai Prolegnas seperti Indonesia dan dia ingin belajar banyak tentang itu kepada DPR Indonesia.

Tentu saja saya tidak bercerita bahwa meski sudah ada Prolegnas di negara kita masih banyak menteri dan legislator yang suka menerobos dalam pembuatan RUU sehingga mengganggu konsistensi secara vertikal dan sinkronisasi secara horizontal. Artinya, saya tidak menceritakan kepada Jabaut bahwa Prolegnas kita yang dipuji oleh Jabaut itu sebenarnya masih kurang bertaji karena masih sering diakali untuk dilanggar.

Ternyata yang kita perlukan dalam masalah ini bukan lagi pedoman dalam proses legislasi, sebab kalau soal itu kita sudah mempunyai cukup lengkap. Masalahnya adalah bagaimana menghentikan kegenitan pejabat pemerintah dan legislator yang suka membuat RUU sendiri-sediri tanpa melalui koordinasi kuat yang berpijak pada Prolegnas (dan Prolegda). Di lingkungan DPR Baleg harus

diperkuat; di lingkungan Pemerintah Dephuk-HAM harus diberi kekuatan atau dukungan politis yang ekstra kuat agar Departemen itu benar-benar menjadi dapur penggodok dan satu-satunya pintu keluar setiap RUU baik keluar dari departemen atau lembaga pemerintah non departemen untuk meminta persetujuan Presiden maupun keluar untuk diajukan secara resmi sebagai RUU oleh Presiden kepada DPR.

Perlunya koordinasi tentang ini bukan hanya dalam rangka Prolegnas tetapi juga tak kalah pentingnya untuk juga mengawal perda-perda melalui penanganan Prolegda. Sampai sekarang tampaknya Prolegda belum mendapat perhatian untuk ditangani secara serius, padahal dari daerah lah sering muncul Perda yang dipersoalkan konsistensinya dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, bahkan berbenturan dengan kaidah-kaidah penuntun hukum nasional kita.