

FUNGSI INTEGRASI PERENCANAAN

Tahun 1999 fungsi Prolegnas ditekankan sebagai instrumen utama pengintegrasikan dalam perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengikat Pemerintah dan DPR. Sehubungan dengan fungsi dimaksud, dalam rapat-rapat pembahasan Prolegnas juga makin kencang disuarakan mengenai perlunya status hukum yang jelas bagi Prolegnas. Hal ini karena Inpres No. 15 Tahun 1970 yang diubah dengan Keppres No.188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang masih belum memberikan tempat yang jelas mengenai peran dan keberadaan Prolegnas di masa depan. Padahal Prolegnas makin penting dan dibutuhkan dari waktu ke waktu lebih-lebih di era reformasi hukum di segala bidang yang digulirkan sejak tahun 1998.

IMPLIKASI PERUBAHAN UUD 1945

Tahun 1999 untuk pertama kalinya dilakukan Perubahan terhadap UUD 1945. Perubahan Pertama UUD 1945 ini mengubah secara fundamental tatanan ketatanegaraan dari sistem yang otoritarian menjadi sistem yang demokratis. Perkembangan aktual tersebut berikut berbagai implikasi derivatifnya mempengaruhi dan menginspirasi BPHN untuk melakukan revitalisasi kegiatan Prolegnas sebagai program unggulan BPHN.

Revitalisasi Prolegnas juga diarahkan untuk mendukung prioritas reorganisasi dan restrukturisasi hukum berdasarkan Ketetapan-Ketetapan MPR-RI Hasil Sidang Istimewa MPR-RI Tahun 1998. Reorganisasi dan restrukturisasi hukum difokuskan pada penataan materi hukum dan proses penegakan hukum. Prioritas reformasi penataan materi hukum nasional adalah me-review seluruh produk kolonial dan peraturan perundang-undangan yang tidak relevan, membentuk legislasi nasional berdimensi Hak Asasi Manusia. Sedangkan prioritas proses penegakan hukum adalah reformasi di lingkungan yudikatif yang diawali dengan perubahan UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman serta perundang-undangan lainnya menyangkut pelaksanaan kekuasaan kehakiman termasuk reformasi kekuasaan dan kewenangan lembaga penegak hukum.

Perubahan Pertama UUD 1945 merubah kekuasaan membentuk undang-undang yang pada mulanya berada pada Pemerintah diserahkan kepada DPR. Sistem dan politik hukum nasional pun berubah yang mempengaruhi orientasi dan prioritas pembentukan peraturan perundang-undangan inklusif terhadap kegiatan Prolegnas sebagai bagian yang inheren dalam proses pembentukan hukum nasional. Keinginan untuk mendesain kembali kerangka konsultasi legislasi dan pola-pola interaksi antara pihak Pemerintah dan DPR untuk mencapai kesamaan dan keterpaduan visi mengenai prioritas perundang-undangan menjadi agenda sentral kedua belah pihak.

PEMBERDAYAAN PROLEGNAS & PRIORITAS

Tanggal 7 s.d 8 Desember 1999 di Cisarua, Bogor, BPHN menyelenggarakan Rapat Pembahasan Tahunan Program Legislasi Nasional Tahun 1999, dengan tema "Pemberdayaan Prolegnas Dalam Rangka Mendukung Tegaknya Supremasi Hukum". Rapat ini membahas perkembangan Prolegnas, penentuan format dan skala Prioritas Prolegnas sebagai langkah-langkah dalam

mewujudkan keterpaduan dalam penataan sistem hukum nasional di bidang pembentukan perundang-undangan sebagai bagian integral dari penegakan supremasi hukum. Tidak ketinggalan isu-isu aktual lainnya turut dibahas seperti masalah koordinasi inter dan antar departemen, sumber daya manusia, likuidasi departemen sosial dan penerangan, serta pembentukan departemen/LPND baru.

Pemerintah dan DPR sepakat tentang perlunya peningkatan peran nyata Prolegnas dalam wilayah pembentukan hukum nasional dan bekerjasama lebih keras lagi memperjuangkan Prolegnas sebagai program unggulan yang penting dan menentukan dalam mengawal keberhasilan reformasi hukum. DPR selanjutnya membentuk Badan Legislasi DPR yang salah satu tugasnya merencanakan dan menyusun program usulan prioritas pembahasan RUU. Kehadiran Baleg DPR memerlukan mekanisme perekat baru khususnya dengan program BPHN yang selama ini telah mengembangkan Prolegnas sebagai program perencanaan Pemerintah yang strategis sesuai dengan urgensi dan prioritas.

Guna meningkatkan kualitas Prolegnas, diagendakan penyusunan format Prolegnas dimasa datang yang mencakup proses, prosedur, dan mekanisme pembuatan perundang-undangan, penyempurnaan forum Prolegnas sebagai konsekuensi berubahnya kewenangan membentuk perundang-undangan dari Pemerintah kepada DPR, serta forum diseminasi/diskusi rencana legislasi dan anggaran sosialisasi RUU/RPP.

Mengenai masalah penentuan skala prioritas bersama terhadap Prolegnas, Rapat Pembahasan Tahunan merekomendasikan perlunya mempertegas atau memberi batasan tentang apa yang disebut "prioritas" (apakah merupakan prioritas awal penyusunan oleh Departemen/LPND atau prioritas awal pembahasan oleh DPR); me-review skala prioritas yang ditetapkan oleh Departemen/LPND pasca Amandemen UUD 1945; dan kemungkinan perubahan skala prioritas di Departemen/LPND. Untuk aspek substansi perundang-undangan disepakati dan diputuskan kriteria prioritas dilandaskan atas: (a) hal-hal yang berkaitan dengan pemulihan ekonomi; (b) hal-hal yang berkaitan dengan otonomi daerah; (c) hal-hal yang berkaitan dengan hak asasi manusia dan pemberdayaan masyarakat.

Perlu dicatat pula bahwa Prolegnas periode ini diarahkan pula untuk mengantisipasi gejala separatisme dan disintegrasi, diprioritaskan antara lain lahirnya RUU tentang Otonomi husus Bagi Daerah Istimewa Aceh dan RUU tentang Otonomi Khusus bagi Irian Jaya sebagai usul inisiatif DPR.

PROLEGNAS DALAM PROPENAS

Sejak tahun 2000, berbeda dengan tahun-tahun sebelumnya, kegiatan Prolegnas dikaitkan dengan Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) sehingga peran Prolegnas makin kuat karena Propenas yang dibentuk dengan Undang-Undang. Dalam Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) 2000-2004 dan Rencana Pembangunan Tahunan (REPETA) 2001 telah terdapat hal-hal yang sangat relevan dengan kinerja Prolegnas dalam kaitan prioritas pembentukan peraturan perundang-undangan. Sesuai Propenas dan Repeta, skala Prioritas Prolegnas diarahkan untuk menciptakan keterpaduan dalam penataan sistem hukum nasional

khususnya di bidang pembentukan perundang-undangan sebagai bagian integral dari penegakan supremasi hukum, dan terwujudnya rencana pembentukan peraturan perundang-undangan secara berkesinambungan, terkoordinasi dan terpadu, serta sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Menyikapi hal tersebut diatas, pertemuan konsultasi antara Forum Prolegnas dan Badan Legislasi DPR RI didorong untuk lebih diintensifkan dan diefektifkan untuk menyusun usulan rancangan undang-undang yang bersifat tahunan dan lima tahunan.

Hasil monitoring Prolegnas yang dilaksanakan secara rutin oleh BPHN menunjukkan bahwa terdapat 20 RUU Prioritas Prolegnas Tahun 2000 yang sudah masuk dan sedang dibahas DPR. Selain itu terdapat daftar RUU Prioritas Prolegnas yang akan diajukan ke DPR untuk 3 tahun berikutnya dengan rincian 52 RUU untuk tahun 2001, 38 RUU untuk tahun 2002, dan 31 RUU untuk 2003.

Materi RUU diprioritaskan pada penataan perundang-undangan yang menjadi landasan penerapan pemerintahan yang baik (good governance), perbaikan ekonomi (economy recovery), peninjauan kembali (review) terhadap produk hukum kolonial, harmonisasi dengan perjanjian internasional, serta penegakan HAM.

Sebagai catatan penting pula bahwa pada Rapat Pembahasan Tahunan Program Legislasi Nasional Tahun 2000 dengan tema "Peningkatan Peran Prolegnas sebagai Penataan dan Pembaharuan Perundang-undangan" Prof.Dr. Bagir Manan menyarankan agar segera diberikan bentuk hukum yang mengikat bagi Prolegnas. Melihat perkembangan dan kebutuhan yang ada, menurutnya Prolegnas tidak bisa lagi dipandang sekedar "gentlemen agreement" antar Departemen/LPND.

Tahun 2001 kegiatan Prolegnas ditingkatkan seiring dengan makin menguatnya kesadaran bahwa Prolegnas sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari law making process, oleh karenanya kegiatan Prolegnas selama tahun 2001 diarahkan untuk memformulasi peran Prolegnas sebagai sarana pembaharuan peraturan perundang-undangan. Prolegnas juga tengah dikembangkan tidak sekedar forum untuk menetapkan skala prioritas dan instrumen pengintegrasikan, tetapi juga sebagai media komunikasi ilmiah dalam proses perencanaan prolegnas menjadi rancangan peraturan perundang-undangan.

Akan tetapi penentuan skala prioritas Prolegnas masih sebagai lanjutan Prolegnas 2001 yaitu dalam kerangka sinkronisasi dengan program pembaharuan peraturan perundang-undangan dalam PROPENAS dan Rancangan Pembangunan Tahunan (Tahun 2002). Program-program yang ada dalam Propenas, Repeta, dan Prolegnas disinkronisasi menjadi Daftar Usulan Perubahan REPETA 2002 Bidang Program Pembentukan Perundang-undangan.

Berdasarkan Repeta 2002 Program pembentukan undang-undang tahun 2002 dikaitkan dengan Prolegnas dan Propenas, terdapat 64 RUU, 24 RUU diantaranya merupakan carry over dari program 2001 dan 40 RUU merupakan program baru dalam Repeta 2002. Dikaitkan dengan Propenas dari 64 RUU tersebut terdapat 42 RUU yang sesuai dengan program yang tercantum dalam Propenas dan terdapat 22 RUU program Non-Propenas-2004. Dikaitkan dengan asal rencana pembentukan (Prolegnas) terdapat 38 RUU usulan Pemerintah, 11 RUU usulan Baleg

DPR, 11 RUU usulan bersama Pemerintah dan Baleg DPR, dan 4 RUU belum ditentukan pemrakarsanya.

Disepakati pula bahwa penentuan prioritas pembentukan perundang-undangan tahun 2002 harus memperhatikan: (1) keterkaitan substansi RUU dengan ketentuan-ketentuan lainnya yang sudah dibentuk lebih dulu; (2) substansi RUU yang mendukung pemulihan ekonomi; (3) substansi RUU mendukung proses demokratisasi; (4) substansi RUU yang tercantum dalam Propenas dan carry over program tahun 2001; dan 5) substansi RUU yang berasal dari zaman Hindia Belanda.

Strategi peningkatan kualitas peraturan perundang-undangan diupayakan dengan lebih mengintensifkan forum konsultatif Prolegnas antara BPHN dan Baleg DPR RI misalnya dalam bentuk pertemuan triwulan, meningkatkan peran BPHN dalam penyusunan Naskah Akademik dan RUU di Departemen/LPND, mengembangkan standardisasi biaya satuan Naskah Akademik dan RUU, serta meningkatkan kualitas SDM tenaga perencana dan perancangan hukum.

QUALITY CONTROL DAN ALUR PROLEGNAS

Perubahan penting terjadi di tahun 2002. Hal ini terkait dengan mulai menguatnya kontrol dan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan perundang-undangan. Strategi Prolegnas diubah dari strategi yang menitikberatkan pada kuantitas kepada strategi yang menitikberatkan pada kualitas substansi naskah (quality control) yang mensyaratkan peningkatan personalia pendukung dan intensitas diskusi. Dengan kata lain tolok ukur keberhasilan Prolegnas mulai diperluas tidak hanya soal jumlah RUU (kuantitas) akan tetapi juga kualitas yaitu bagaimana forum Prolegnas menjadi the first gate proses kelahiran peraturan perundang-undangan sesuai dengan aspirasi masyarakat, kebutuhan, dan kepentingan nasional. Peningkatan kualitas antara lain dilakukan dengan me- review alur proses penyusunan Prolegnas dari sisi Pemerintah yang komprehensif, terkontrol, dan terukur serta dapat mendukung produktifitas tinggi serta langkah-langkah bagi penentuan dan tolok ukur keberhasilan prolegnas untuk Repeta 2003.

Tahun 2002 diperkenalkan alur baru prolegnas yang meliputi 5 tahap yaitu:

- Tahap Kompilasi Daftar RUU Departemen/LPND
- Tahap Klasifikasi dan Sinkronisasi Rencana Legislasi Nasional.
- Tahap Konsultasi dan Komunikasi
- Tahap Penyusunan Naskah Program Legislasi Nasional
- Tahap Pengesahan Prolegnas.

Untuk melaksanakan tahapan tersebut BPHN membentuk Tim Pelaksana yang terdiri dari :

- Tim Inti Prolegnas
- Tim Pelaksana Harian Prolegnas (BPHN)
- Tim Antar Departemen (Kepala Biro Hukum Departemen/ LPND)
- Forum Komunikasi Prolegnas dengan Organisasi Profesi/ LSM
- Forum Konsultasi Prolegnas dengan Baleg DPR RI,
- Konsultan Ahli Prolegnas.

Tanggal 25 Januari 2001 Rapat Konsultasi dan Koordinasi Badan Legislasi dengan Menteri Kehakiman dan HAM R.I c.q Kepala BPHN memutuskan 80 RUU yang menjadi Prioritas Pembahasan Tahun 2002 dengan rincian: 29 RUU sedang dibahas di DPR (terdiri dari 10 RUU usul inisiatif DPR dan 19 RUU usul inisiatif Pemerintah), 26 RUU usul inisiatif DPR yang sedang dipersiapkan (4 RUU disiapkan Komisi dan 22 RUU disiapkan Baleg DPR), dan sisanya 25 RUU dapat dipersiapkan/diajukan oleh DPR atau Pemerintah yang mana yang lebih dulu siap.

Tanggal 28 s/d 29 Oktober 2002 diselenggarakan Lokarya Tahunan Prolegnas yang diselenggarakan di Cisarua Bogor dengan tema " Meningkatkan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan Program Legislasi Nasional yang Berkualitas dan Terukur ". Lokarya menghasilkan kesepakatan dan keputusan bahwa penentuan Daftar Prioritas RUU tahun berikutnya didasarkan pada 9 (sembilan) kriteria yaitu: 1) diperintahkan UUD 1945 (akibat Amandemen); 2) diperintahkan Ketetapan MPR; 3) ditetapkan dalam Propenas; 4) Perintah UU tertentu (UU Payung); 5) kebutuhan Hubungan Internasional; 6) desakan masyarakat sangat urgen; 7) melindungi kepentingan golongan lemah; 8) mendukung perekonomian nasional; 8) dukungan kemauan politik; dan 9) Hasil evaluasi pelaksanaan Prolegnas (Baleg DPR dan BPHN).

Duplikasi program usulan RUU dari departemen/LPND akibat perbedaan sumber daftar RUU usulan (dari Pemerintah dan Baleg DPR) dan akumulasi jumlah target RUU yang tidak realistik akan dibenahi melalui up dating program RUU, pembentukan Panitia Kerja Penyusunan Prioritas RUU di DPR, identifikasi kebutuhan dan penyesuaian dengan Propenas dan aspirasi masyarakat, Pemerintah dan DPR melalui pembuatan Naskah Akademik, peningkatan partisipasi masyarakat dan peningkatan frekuensi pertemuan antara BPHN dengan Baleg DPR.

Tahun 2003 peran dan kedudukan Prolegnas dipertajam dan diperkuat terkait dengan, pertama fungsinya yang sangat penting bagi kepentingan harmonisasi dan sinkronisasi program pembentukan peraturan perundang-undangan antar Departemen/LPND, dan kedua fungsi strategis Prolegnas sebagai sarana sinkronisasi program legislasi yang disusun oleh Pemerintah dan Baleg DPR, khususnya, dalam kaitan penetapan prioritas bagi Repeta Bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pendekatan fungsi ini sebagai respon terhadap perubahan sistem dan politik hukum yang makin cepat sebagai akibat dari Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga, dan Keempat UUD 1945.

Agenda Rapat Pembahasan Tahunan Prolegnas Tahun 2003 memang tidak beranjak jauh dari agenda rapat tahun-tahun sebelumnya akan tetapi makin diarahkan sebagai review dan implementasi amanat dan tuntutan reformasi menyeluruh di bidang hukum dalam perspektif pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan benar.

Rapat Tahunan Prolegnas Tahun 2003 ini diselenggarakan tanggal 7-8 Juli 2003 di Cisarua Bogor. Pokok bahasan Rapat meliputi: (1) Penentuan bersama prioritas RUU Repeta 2004 (penetapan UU), (2) Penyusunan RUU dan Penyusunan Naskah Akademik, dan (3) Sinkronisasi dan harmonisasi Prolegnas Pemerintah dan DPR RI; dan (4) Masalah prolegnas berkaitan dengan adanya RUU Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah mengatur secara tegas mekanisme Prolegnas. Mengenai nomor 4 secara khusus Rapat diminta usulan konkritnya terhadap perubahan RUU tersebut. Dalam sambutan sekaligus pengarahannya, Menteri

Kehakiman dan HAM Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra mengemukakan bahwa untuk memperbaiki kualitas produk peraturan perundang-undangan melalui mekanisme Prolegnas perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- Penyusunan peraturan perundang-undangan diawali dengan penelitian hukum (law research) dan penelitian kebijakan (policy research) sebagai bagian hulu proses perencanaan peraturan perundang-undangan. Hal ini perlu dilakukan agar produk peraturan perundang-undangan mencerminkan nilai-nilai yang hidup dan berlaku dalam masyarakat dan persepsi masyarakat terhadap kebijakan yang relevan dengan peraturan yang akan disusun.
- Proses pembuatan peraturan perundang-undangan didahului dengan pembuatan Naskah Akademik. Muatan Naskah Akademik merupakan hasil penelitian pada point 1 yang memuat konsep, teori, falsafah juga visi dan misi yang mengidentifikasi prinsip, arah, suatu rancangan UU.
- Peningkatan mekanisme partisipasi publik dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan atau paling tidak dalam kaitan pembahasan rencana legislasi nasional baik di pusat maupun di daerah. Salah satu mekanisme yang telah dirintis oleh BPHN adalah Forum Komunikasi Prolegnas dengan pemerintah daerah, lembaga swadaya dan organisasi kemasyarakatan.
- Kerjasama antar instansi atau antar lembaga terkait perlu ditingkatkan. Kerjasama dan hubungan yang erat diperlukan karena tidak jarang potensi konflik antar sektor pembangunan disebabkan oleh komunikasi yang kurang baik dan bukan semata-mata karena perbedaan kepentingan sektor.

Rapat Pembahasan Tahunan Prolegnas 2003 memutuskan Daftar Prioritas RUU tahun 2004 didasarkan atas pertimbangan atau kriteria: (1) RUU telah siap tersusun; (2) Amanat Amandemen UUD 45; (3) Amanat Tap MPR; (4) Amanat Propenas; dan (5). Tuntutan rakyat banyak. Daftar Usulan Repeta 2004 untuk bidang pembentukan peraturan perundang-undangan disepakati dengan rincian : 18 penyusunan Naskah Akademik, 55 Penyusunan RUU, dan 70 Penetapan RUU, yang dikelompokkan sebagai perundang-undangan bidang ekuin, bidang polkam, dan bidang kesra.