

**PROSES PEMBENTUKAN
PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN
DALAM MEKANISME PROGRAM LEGISLASI NASIONAL**

Anjar Supriadhie

*Peneliti Bidang Hukum Kedirgantaraan
Pusat Analisis dan Informasi Kedirgantaraan, LAPAN*

ABSTRACT

Regulations implemented by the state as a means of control and as a trigger management of the state to repair a better future. Indonesia in accordance with its status as a state law all aspects of life that took place in the implementation of national life and state must be based on law. Indonesia currently has a Laws on the Formation of legislation (PPP) for the interests of central and regional level. Long before the reform of Indonesia does not have the law - legislation referred to the law Number: 10 of 2004.

These laws regulate both the system of integrated principles, types and functions, the material content, preparation, discussion, legality, widespread and community participation.

In connection with the formation of one of the important material in the Laws of PPP is the provision of the National Legislation Program (Prolegnas) for Central and Prolegda level for the region. Legislation program is essentially a planning mechanism or instrument forming Program Laws on the Formation of legislation (Region-law) are arranged in a planned, integrated initiative to coordinate the formation of both the interests of statutory regulation - an invitation from the Legislature (DPR) through its representative body of legislation which Parliament (DPR RI Baleg) and the Executive (Government).

Prolegnas Thus this is a coordination mechanism in the Legislative and Executive in Laws on the Formation of legislation and the establishment of priority-setting process of legislation in the Indonesian administrative system that had recently been awakened.

ABSTRAK

Peraturan perundang – undangan diwujudkan oleh negara sebagai sarana kontrol dan penggerak penyelenggaraan negara untuk menuju perbaikan kedepan yang lebih baik. Indonesia sesuai dengan statusnya sebagai negara hukum segala aspek kehidupan yang berlangsung dalam penyelenggaraan berbangsa dan bernegara harus berdasarkan atas hukum . Indonesia pada saat ini telah memiliki Undang – undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang–undangan (UU PPP) baik untuk kepentingan ditingkat Pusat maupun Daerah. Jauh sebelum reformasi Indonesia belum memilki Undang – undang dimaksud yaitu Undang – undang Nomer : 10 Tahun 2004.

Undang–undang ini mengatur secara terpadu baik mengenai sistem asas, jenis dan fungsi, materi muatan, persiapan, pembahasan, penegasahan dan pengundangan, dan peyebarluasan maupun partisipasi masyarakat.

Dalam kaitan dengan proses pembentukan salah satu materi penting dalam UU PPP ini adalah ketentuan tentang Program Legislasi Nasional (Prolegnas) untuk tingkat Pusat dan Prolegda untuk daerah. Program legislasi pada dasarnya adalah

mekanisme atau instrumen perencanaan Program pembentukan Undang – undang (Daerah-Perda) yang disusun secara berencana, terpadu yang mengkoordinasikan baik kepentingan Inisiatip Pembentukan Peraturan perundang – undangan dari Legislatif (DPR) melalui perwakilannya yaitu Badan legislasi DPR (Baleg DPR RI) maupun Eksekutif (Pemerintah)

Dengan demikian Prolegnas ini adalah merupakan Mekanisme Koordinasi Legislatif dan Eksekutif dalam proses pemebentukan pertutan perundang – undangan sekaligus proses penentuan prioritas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia yang belum lama terbangun.

1. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sesuai dengan cita-cita proklamasi dan amanat Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum (*rechtstaat*), memiliki implikasi bahwa segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia harus berdasarkan hukum. Berkenaan dengan hal tersebut sudah menjadi suatu keharusan bagi negara Indonesia untuk memiliki landasan yuridis dalam membentuk peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah, yang sekaligus mengatur secara lengkap dan terpadu baik mengenai sistem, asas, jenis, dan materi muatan peraturan perundang-undangan, persiapan, pembahasan dan pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan, maupun partisipasi masyarakat.

Untuk mengakomodir kepentingan tersebut, pada tanggal 22 Juni 2004 telah disahkan dan diundangkan UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP). Salah satu materi yang penting dalam UU PPP ini adalah adanya ketentuan mengenai program legislasi dalam merencanakan penyusunan Undang-Undang, baik dalam tingkat nasional maupun daerah (*vide* Pasal 15 UU PPP). Program legislasi di tingkat nasional atau disebut juga sebagai Program Legislasi Nasional (Prolegnas) adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis (*vide* Pasal 1 angka 9 UU PPP). Sebelum adanya UU PPP, Prolegnas belum dianggap sebagai bagian penting dalam mekanisme Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selain itu, Prolegnas dimasa lalu juga memiliki kelemahan instrumen yang disebabkan karena beberapa faktor, yaitu antara lain:

- a. landasan hukum Prolegnas saat itu boleh dikatakan tidak ada;
- b. daftar Prolegnas sebagian besar masih kuat mencirikan “daftar keinginan”, yaitu program-program yang baru direncanakan dilaksanakan;
- c. adanya kebijakan bahwa apabila program legislasi sudah berada di Sekretariat Negara, maka program tersebut akan dihilangkan dari daftar Prolegnas, dan
- d. masih kuatnya sikap memiliki dari departemen atau lembaga pemerintah non departemen pemrakarsa atas program legislasi yang diajukannya.

Perubahan lain seiring dengan adanya UU PPP ini adalah Prolegnas bukan satu-satunya mekanisme acuan dalam menetapkan prioritas pembentukan peraturan perundang-undangan, karena sejak amandemen pertama UUD 1945, dengan adanya kewenangan DPR untuk membentuk Undang-Undang, program legislasi dapat diusulkan oleh pemerintah maupun DPR. Hal yang perlu diperhatikan dalam menyusun peraturan perundang-undangan, termasuk Undang-Undang adalah bahwa materi muatan maupun tujuan dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan tersebut harus jelas, sehingga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun yang setingkat. Untuk menghindarkan terjadinya pertentangan antar peraturan perundang-undangan yang satu dengan peraturan perundang-undangan yang lain, dalam UU PPP terdapat suatu kebijakan untuk melakukan pengharmonisasian dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang diajukan oleh pemerintah (*vide* Pasal 18 ayat (2)).

Pengharmonisasian ini diperlukan untuk mencegah adanya peraturan perundang-undangan yang bertentangan baik setingkat maupun yang lebih tinggi. Setiap peraturan perundang-undangan mempunyai fungsi masing-masing yang salah satunya adalah menjadi penjabaran dari peraturan perundang-undangan di atasnya. Oleh karena itu, penyusunan peraturan perundang-undangan, harus senantiasa mematuhi standar pembentukan peraturan perundang-undangan agar dapat berlaku secara efektif dan efisien.

1.2. Permasalahan

Pembentukan Peraturan perundang – undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan peyebarluasan bukanlah suatu proses yang mudah dilakukan bagi instansi yang bermaksud membentuk. Untuk dapat melalui tahapan demi tahapan proses bagi SDM pemproses diperlukan pengetahuan mendasar tentang seberapa jauh mengetahui dan mengerti prosedur standar yang berlaku dan bagaimana kenyataan fakta yang berlangsung. Semakin baik penguasaan pemahaman dan pengertian akan hal – hal tersebut diatas dirasa akan memperlancar dalam menghadapi proses- proses yang akan dan sedang dilakukan .

1.3. Maksud dan Tujuan

Kajian ini dimaksudkan untuk mengungkapkan dan mendiskripsikan hal – hal yang berkaitan dengan pemahaman segala hal yang berkaitan dengan apa itu peraturan perundang- undangan (jenis, fungsi, muatan materi, kewenangan lembaga pembentuk, penetapan prioritas pembahasannya dalam mekanisme prolegnas dan lain sebagainya). Dengan tujuan pemahaman dan atau penguasaan terhadap hal tersebut diharapkan pada akhirnya dapat membantu kelancaran proses pada pihak yang sedang dan atau melaksanakan tugas pembentukan peraturan perundang – undangan.

1.4. Metode Kajian

Metode yang digunakan dalam pengkajian adalah metode pengungkapan pemahaman terhadap substansi yang berkaitan dengan peraturan perundang – undangan dilakukan dengan mendeskripsikan pemahaman yang terkandung dalam ketentuan dan atau aturan yang telah berlaku sebagai hukum yang mengikat secara formal dengan mengkaitkan secara induksi dan atau deduksi dengan kenyataan yang ada maupun pandangan dan teori pakar terkait di bidang ini.

2. JENIS, FUNGSI, MATERI MUATAN DAN LEMBAGA PEMBENTUK PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

2.1. Jenis dan Fungsi Peraturan Perundang-undangan

Adanya berbagai jenis peraturan perundang-undangan di Republik Indonesia mengakibatkan adanya perbedaan dalam hal fungsi maupun materi muatan berbagai jenis peraturan perundang-undangan tersebut. Fungsi peraturan perundang-undangan berdasarkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang terdapat dalam Pasal 7 UU PPP adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945)
UUD 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang undangan, sehingga fungsi UUD 1945 adalah sebagai sumber bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang akan dibuat.
- b. Undang-Undang (UU) dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang (PERPU)
 - 1) Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam UUD 1945 yang tegas-tegas menyebutnya.
 - 2) Mengatur lebih lanjut secara umum aturan dasar lainnya dalam Batang Tubuh UUD 1945.
 - 3) Mengatur lebih lanjut ketentuan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang tegas-tegas menyebutnya.
 - 4) Mengatur di bidang materi konstitusi, seperti organisasi, tugas, dan susunan lembaga tertinggi atau lembaga tinggi negara serta tata hubungan antara negara dan warga negara dan antara warga negara
- c. Peraturan Pemerintah (PP)
 - 1) Mengatur lebih lanjut ketentuan dalam UU yang tegas-tegas menyebutnya.
 - 2) Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam UU yang mengatur meskipun tidak tegas-tegas menyebutnya.
- d. Peraturan Presiden
 - 1) Menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan
 - 2) Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam PP yang
 - 3) tegas-tegas menyebutnya

- 4) Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam PP
 - 5) meskipun tidak tegas-tegas menyebutnya
- e. Peraturan Daerah
- 1) Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum
 - 2) Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (tingkat pusat)
 - 3) Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan Peraturan Daerah yang lebih tinggi
 - 4) Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang belum diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
 - 5) Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang belum diatur oleh Perda yang lebih tinggi
 - 6) Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak mengatur rumah tangga daerah bawahannya

Selain jenis peraturan perundang-undangan di atas, UU PPP, mengakui pula keberadaan jenis peraturan perundang-undangan lainnya yang mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, yaitu antara lain: Peraturan yang dikeluarkan oleh MPR, DPR, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, dsb.

2.2. Hak Mengajukan atau Hak Inisiatif untuk Mengajukan RUU

Pihak-pihak yang memiliki hak inisiatif untuk mengajukan RUU adalah:

- a. Presiden
Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) Amandemen pertama UUD 1945 jo Pasal 17 ayat (1) UU PPP Presiden berhak untuk mengajukan RUU kepada DPR. Menteri maupun Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen dapat mengajukan prakarsa kepada Presiden yang memuat urgensi, argumentasi, dan pokok-pokok materi suatu masalah yang akan dituangkan ke dalam RUU.
- b. DPD
DPD berdasarkan Pasal 22D ayat (1) Amandemen Ketiga UUD 1945 memiliki kewenangan untuk mengajukan RUU, meskipun masih terbatas pada RUU-RUU yang berkaitan dengan:
 - 1) Otonomi daerah;
 - 2) Hubungan pusat dan daerah;
 - 3) Pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah;
 - 4) Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; atau
 - 5) Hal-hal yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Berdasarkan Pasal 21 ayat (1) Amandemen Pertama UUD 1945, DPR berhak mengajukan usul RUU. Pengusulan RUU oleh DPR dapat dilakukan melalui beberapa pintu, yakni:

- 1) Badan Legislasi (Baleg)
- 2) Komisi
- 3) Gabungan komisi ,minimal tiga belas anggota DPR

Secara kolektif Dalam hal terdapat pihak-pihak lain yang tidak memiliki hak inisiatif ingin mengajukan usul RUU, maka usul RUU tersebut dapat diajukan melalui salah satu dari ketiga lembaga tersebut di atas. Apabila diajukan melalui Lembaga Presiden, usul RUU tersebut dapat disampaikan kepada menteri yang wewenangnya melingkupi materi muatan RUU dimaksud. Apabila diajukan melalui DPR, dapat disampaikan kepada Baleg atau komisi. Sedangkan pengajuan RUU melalui DPD hanya terbatas pada bidang-bidang tertentu saja seperti yang telah diterangkan di atas. Contohnya adalah Bank Indonesia, di dalam UUD 1945 Bank Indonesia tidak diberikan hak inisiatif untuk mengajukan usul RUU, sehingga apabila Bank Indonesia ingin mengajukan usul RUU, usul tersebut dapat disampaikan baik melalui Presiden (Pemerintah) maupun melalui DPR.

2.3. Naskah Akademik dalam Penyusunan Suatu RUU

Naskah Akademik dalam proses penyusunan RUU merupakan potret ataupun peta tentang berbagai hal terkait dengan peraturan perundang-undangan yang hendak diterbitkan. Dengan adanya potret tersebut dapat ditentukan apakah suatu peraturan perundangan akan melembagakan atau memformalkan apa yang telah ada dan berjalan di masyarakat atau mengubah masyarakat. Dalam praktiknya, terjadi suatu kesalahan persepsi bahwa Naskah Akademik dianggap bahkan dibuat untuk melegitimasi suatu RUU tertentu. Dalam hal ini, Naskah Akademik dibuat setelah RUU disiapkan. Selain itu, Naskah Akademik dianggap dibuat hanya untuk memenuhi syarat formal saja, karena telah ada anggaran yang dialokasikan untuk itu. Hal ini sangat bertentangan dengan fungsi dari Naskah Akademik itu sendiri. Naskah Akademik memuat mengenai hal-hal yang menjadi landasan filosofis mengenai apa yang akan diatur dalam suatu RUU. Naskah Akademik juga diperlukan bagi pemangku kepentingan dan perancang (*drafter*) untuk mengambil keputusan apakah suatu substansi perlu atau tidak diatur dalam suatu RUU. Namun demikian, sangat disayangkan bahwa tidak ada satu aturan pun yang mewajibkan adanya Naskah Akademik dalam penyusunan suatu RUU, termasuk di dalam UU PPP sekalipun. Keberadaan Naskah Akademik akan membuat proses penyusunan suatu RUU menjadi lebih efisien dan efektif, mengingat pokok pemikiran tentang RUU yang akan dibuat telah dituangkan dan dikaji dalam Naskah Akademik tersebut. Substansi-substansi yang harus ada dalam Naskah Akademik antara lain:

- a. Tujuan dibuatnya RUU Naskah akademik harus memuat mengenai tujuan dibuatnya suatu UU (politik hukum suatu UU). Politik hukum dapat dibedakan dalam dua dimensi. Pertama, politik hukum yang menjadi alasan dasar dari

diadakannya suatu peraturan perundang-undangan (kebijakan dasar atau *basic policy*). Contohnya adalah UU Hak Cipta yang memiliki kebijakan dasar untuk memberikan perlindungan bagi pencipta dan ciptaannya. Kedua, tujuan atau alasan yang muncul di balik pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan (kebijakan pemberlakuan atau *enactmentpolicy*). Contohnya yaitu UU Hak Cipta dibentuk tidak sekedar untuk melindungi pencipta atas hasil ciptaannya, tetapi juga untuk memberi iklim investasi yang kondusif bagi investor asing.

- b. Pembahasan tentang apa yang akan diatur Pembahasan ini sebaiknya diuraikan secara tepat dan tajam karena menentukan muatan materi yang akan diatur dalam RUU.
- c. Faktor berjalannya RUU Dalam bagian ini diuraikan keberadaan infrastruktur pendukung untuk terlaksananya RUU bila menjadi UU nantinya. Hal ini dibutuhkan agar UU tersebut berjalan secara efektif dan tidak hanya memiliki makna simbolik. Misalnya jika disebutkan bahwa setiap orang berhak mendapatkan pendidikan wajib hingga tingkat Sekolah Menengah Umum (SMU), harus dilihat apakah setiap daerah di Indonesia telah memiliki infrastruktur sekolah yang memadai.
- d. Penelusuran peraturan perundang-undangan yang berlaku dan perjanjian internasional Penelusuran terhadap peraturan perundang-undangan dilakukan untuk memastikan agar tidak ada ketentuan yang saling bertentangan bila UU tersebut telah berlaku. Hal ini diperlukan karena apabila ada UU yang saling bertentangan, akan sulit untuk dicari penyelesaiannya. Penggunaan asas *Lex Specialis derogat Lex Generali* ataupun asas peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan mengenyampingkan peraturan yang lebih rendah tidak akan menyelesaikan peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan. Penelusuran terhadap perjanjian internasional yang telah diikuti ataupun diratifikasi oleh Indonesia ditujukan agar tidak ada perjanjian internasional yang dilanggar mengingat perjanjian internasional yang telah diratifikasi harus ditransformasikan ke dalam hukum domestik Indonesia.
- e. Rujukan Dalam naskah akademik perlu diuraikan tentang rujukan terkait dengan RUU yang akan dibuat. Ada tiga rujukan yang dapat digunakan, yaitu (i) mengambil peraturan dari luar negeri yang mirip dengan RUU yang akan dibuat. (ii) merujuk *model law* yang dibuat oleh organisasi internasional. Dan (iii) merujuk kepada perjanjian-perjanjian internasional yang belum diratifikasi oleh Indonesia.

3. HARMONISASI DAN PENETAPAN PRIORITAS DALAM MEKANISME PROLEGNAS

3.1. Pengharmonisasian Suatu Rancangan Peraturan Perundang-undangan

Pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan didasarkan pada Pasal 18 ayat (2) UU PPP. Pasal ini menentukan Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU yang berasal dari Presiden, dikoordinasikan oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan. Ketentuan ini menjelaskan hal-hal sebagai berikut:

- a. Rancangan peraturan perundang-undangan yang dapat diharmonisasikan hanyalah RUU yang berasal dari presiden.
- b. RUU yang datang dari DPR tidak melalui proses pengharmonisasian.
- c. Kewenangan untuk melakukan koordinasi pengharmonisasian RUU yang datang dari presiden adalah menteri yang bertugas dan bertanggung jawab di bidang peraturan perundang-undangan yaitu Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM).

Terkait prosedur pengharmonisasian terhadap rancangan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang, dalam UU PPP tidak diatur mengenai adanya keharusan/kewajiban untuk melakukan pengharmonisasian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2) UU PPP. Namun demikian, dalam praktiknya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang tersebut tetap dilakukan pengharmonisasian, walaupun pengharmonisasian tersebut hanya terbatas di tingkat pusat saja, yaitu terhadap PP dan Perpres. Terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) diberlakukan prosedur pengharmonisasian karena materi muatan Perpu sama dengan materi muatan UU. Sedangkan untuk Perda tidak mungkin dilakukan pengharmonisasian karena terdapat sangat banyak daerah dan peraturan daerah. Direktorat Jenderal peraturan Perundang-undangan hanya dapat memberikan bimbingan dan konsultasi sebelum disahkannya Perda. Sifat dari pemberian bimbingan ini tidak wajib untuk dilakukan. Terdapat dua aspek dalam menyusun rancangan peraturan perundang-undangan yang perlu diharmonisasikan, yaitu:

- a. Aspek yang berkaitan dengan konsepsi materi muatan peraturan perundang-undangan. Dalam aspek ini, konsepsi materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan diharmoniskan dengan:
 - 1) Pancasila
 - 2) Undang-Undang Dasar 1945
 - 3) Asas pembentukan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan yang terdapat dalam Pasal 5 dan Pasal 6 UU PPP
 - 4) Peraturan perundang-undangan lain yang setingkat secara horizontal agar tidak tumpang tindih dan saling bertentangan
 - 5) Konvensi atau perjanjian internasional
 - 6) Putusan Mahkamah Konstitusi dan putusan Mahkamah Agung atas pengujian terhadap peraturan perundang-undangan

- 7) Teori hukum, pendapat para ahli hukum, yurisprudensi, hukum adat, norma tidak tertulis, rancangan peraturan perundang-undangan, dan kebijakan-kebijakan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang akan dibuat
- b. Aspek yang terkait dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan baik menyangkut kerangka peraturan perundang-undangan, hal-hal khusus, ragam bahasa, dan bentuk peraturan perundang-undangan.

Teknik penyusunan peraturan perundang-undangan ini terdapat dalam Lampiran UUPPP. Proses pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan dilakukan dalam tahaptahap sebagai berikut.

- a. Pengharmonisasian dilakukan oleh Menteri Hukum dan HAM, dalam hal ini oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan atas permintaan tertulis dari Menteri atau Pimpinan LPND yang memprakarsai penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
- b. Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan kemudian mengundang wakil-wakil dari instansi terkait untuk melakukan pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan dalam rangka melakukan pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan.
- c. Wakil dari Menteri atau Pimpinan LPND pemrakarsa diberikan kesempatan untuk memaparkan pokok-pokok pikiran yang melatarbelakangi pembentukan rancangan peraturan perundang-undangan dan garis besar materi muatannya.
- d. Selanjutnya, wakil-wakil dari instansi yang terkait diberi kesempatan untuk menyampaikan tanggapan, pendapat, atau usul perubahan.
- e. Kemudian dilakukan pembahasan secara mendalam terhadap tanggapan, pendapat, atau usul perubahan yang telah diajukan.
- f. Apabila isu yang menjadi pokok masalah tidak dapat dicarikan solusinya atau tidak dapat disepakati, maka diberikan kesempatan untuk melakukan konsultasi dengan pimpinan instansinya atau untuk meminta pendapat tertulis dari instansi yang dipandang lebih berkompeten.
- g. Pengambilan keputusan dilakukan apabila telah tercapai kesepakatan tentang materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan yang diharmoniskan.
- h. Setelah kesepakatan dituangkan dalam rumusan akhir, Menteri Hukum dan HAM atau Menteri/Pimpinan LPND pemrakarsa setelah mendapat rekomendasi dari Menteri Hukum dan HAM mengajukan rancangan peraturan perundang-undangan tersebut kepada presiden untuk mendapatkan persetujuan.

3.2. Dasar Pertimbangan Penetapan Skala Prioritas Pembahasan UU dalam Prolegnas

Berdasarkan Pasal 5 Peraturan Presiden No. 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Prolegnas diatur bahwa "Program Legislasi Nasional ditetapkan untuk jangka waktu panjang, menengah, dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan RUU". Skala prioritas ini diserahkan kepada pengambil

kebijakan untuk menentukan peraturan perundang-undangan apa saja yang diperlukan guna mendukung tugas umum pemerintahan dan pembangunan.

Hal ini dipertegas lagi dengan tidak adanya pengaturan mengenai prioritas maupun skala prioritas dalam UU PPP. Walaupun demikian, dalam praktiknya terdapat beberapa pendekatan yang diambil dalam menentukan prioritas maupun skala prioritas, yaitu antara lain:

- a. RUU yang dalam tahap pembahasan di DPR;
- b. RUU yang telah disampaikan kepada Sekretariat Negara sebelum disampaikan kepada DPR;
- c. RUU yang telah memperoleh izin prakarsa dari presiden (yang menjadi asumsi bahwa rancangan tersebut memang diprioritaskan);
- d. RUU yang telah ada Naskah Akademiknya;
- e. RUU yang dibuat sesuai perintah dari Amandemen UUD 1945;
- f. RUU yang telah dilakukan pembahasannya ditingkat antar departemen.
- g. RUU yang terkait dengan pelaksanaan Undang-Undang lain;
- h. RUU yang mendorong percepatan reformasi;
- i. RUU yang merupakan *carry over* prioritas RUU Prolegnas tahun sebelumnya;
- j. RUU yang menyangkut revisi atau amandemen terhadap Undang-Undang yang bertentangan dengan Undang- Undang lain;
- k. RUU yang merupakan ratifikasi RUU yang mendesak;
- l. RUU yang berorientasi pada pengaturan perlindungan hak-hak manusia dengan memperhatikan prinsip-prinsip kesetaraan dan keadilan jender;
- m. RUU yang mendukung pemulihan dan pembangunan ekonomi kerakyatan yang berkeadilan;
- n. RUU yang secara langsung menyentuh kepentingan rakyat untuk memulihkan dan meningkatkan kondisi kesejahteraan sosial masyarakat.

Kriteria tambahan untuk prioritas Prolegnas dari lingkungan pemerintah adalah:

- a. RUU yang telah ada naskah akademiknya;
- b. RUU yang telah memperoleh izin prakarsa dari presiden, apabila rancangan tersebut berasal dari luar Prolegnas;
- c. RUU yang pembahasannya sudah dilakukan ditingkat antar departemen, termasuk telah dilaksanakannya harmonisasi;
- d. RUU yang secara faktual benar-benar sudah siap dibahas bersama DPR.

4. KESIMPULAN DAN SARAN

4.1. Kesimpulan

Peraturan perundang-undangan dibuat sebagai upaya untuk menuju perbaikan ke arah depan yang lebih baik. Oleh karena itu seyogianya peraturan perundang-undangan dapat mengakomodir kepentingan seluruh pihak, bukan hanya kepentingan golongan semata. Namun demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa pada kenyataannya masih banyak sekali peraturan yang tidak sempurna. Masih banyak peraturan yang

hanya dibentuk berdasarkan ego sektoral/golongan semata dengan alasan berbagai kepentingan yang menyangkut kewenangan, kelembagaan, hak kewajiban, dan lain sebagainya.

4.2. Saran

Perlu disadari pula bahwa serangkaian proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang memakan banyak waktu, biaya, dan tenaga untuk menghasilkan suatu peraturan perundang-undangan yang baik akan menjadi tidak berarti apabila tidak didukung dengan proses penegakan hukum (*law enforcement*) yang baik.

DAFTAR RUJUKAN

- Bomer Pasaribu, "Arah Kebijakan Penentuan Prioritas Program Legislasi Nasional di DPR RI", (Makalah disampaikan pada Rapat Pembahasan Tahunan Prolegnas Pemerintah Tahun 2006, Cisarua, 4-6 Juli 2006)
- Erni Setyowati *et.al.*, *Panduan Praktis Pemantauan Proses Legislasi* (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2005).
- RUU," (Makalah disampaikan pada Rapat Pembahasan Tahunan Prolegnas Pemerintah Tahun 2006, Cisarua 4-6 Juli 2006),
- Hikmahanto Juwana, "Penyusunan Naskah Akademik Sebagai Prasyarat dalam Perencanaan Pembentukan perundang – undangan Makalah disampaikan pada Rapat Pembahasan Tahunan Prolegnas Pemerintah Tahun 2006, Cisarua, 4-6 Juli 2006) ,
- Maria Farida Indrati Soeprpto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar Pembentukannya* (Jakarta: Kanisius, 2005),
- Penjelasan Umum atas UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Abdul Gani Abdullah, "Penentuan Prioritas Program Legislasi di Lingkungan Pemerintah," (Makalah disampaikan pada Rapat Pembahasan Tahunan Prolegnas Pemerintah Tahun 2006, Cisarua, 4-6 Juli 2006).
- Wicipto Setiadi, "Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi RUU dalam Rangka Penyusunan Program Legislasi Nasional," makalah disampaikan dalam Rapat Pembahasan Tahunan Program Legislasi Nasional Tahun 2006 yang diselenggarakan pada 4-6 Juli 2006,