

# **Refraksi Yuridis Penetapan Program Legislasi Nasional di DPR RI**

## ***The Juridical Refraction of The Prolegnas's Decree by The House of Representative of The Republic of Indonesia***

**Mira Fajriyah**

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya  
Jalan MT. Haryono No.169 Malang, Jawa Timur – Indonesia  
Email : mirafajri94@gmail.com

Naskah diterima: 25/11/2015 revisi: 29/01/2016 disetujui: 25/02/2016

### **Abstrak**

Prolegnas merupakan transformasi pembangunan hukum pasca amandemen UUD NRI 1945. Namun, penyelenggaraan penetapan Prolegnas oleh DPR RI sejak tahun 2005 masih menunjukkan rendahnya taraf reformasi hukum baik secara kualitatif maupun kuantitatif. Kajian ini berfokus untuk menyusun preskripsi hukum demi menemukan refraksi yuridis atau pembelokan normatif atas penyelenggaraan penetapan Prolegnas di DPR RI. Hasil kajian menunjukkan bahwa *peak of trouble* penetapan Prolegnas meliputi rendahnya tingkat konsistensi dan realisasi, ketidaksesuaian isi penetapan Prolegnas dengan amanat perundang-undangan dan tidak terpenuhinya amanat UU P3 untuk mendasarkan suatu RUU dari suatu Naskah Akademik. Dimana hal tersebut merupakan klausul logis dari dua taraf refraksi yuridis yakni pada konsesi formil dan konsesi substansi (orientasi prospektifnya).

**Kata Kunci:** Refraksi Yuridis, Penetapan Prolegnas, DPR RI.

## **Abstract**

*Prolegnas is a law developmental transformation after the amendment of UUD NRI 1945. However, the effectuation of Prolegnas's decree by DPR RI always shows the less of law reformation level, either on qualitative measure or the quantitative. This research has a focus to arrange a law prescription of juridical refraction on the effectuation of Prolegnas's decree by DPR RI. The research explains the peak of trouble of the effectuation of Prolegnas's decree, consists of low level of consistency and realization, the incompatibility between Prolegnas's substances and mandated by legislation and the list of draft bill which not based on an academic research. Those are a logical clause of two juridical refraction stages, viz, formal concession and substance concession (prospective orientation).*

**Keywords:** *Juridical Refraction, Prolegnas's Decree, DPR RI.*

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Diskursus refraksi (pembelokan) yuridis penetapan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) ini dilatarbelakangi oleh fakta akan rendahnya taraf produktivitas legislasi Indonesia. Hal tersebut dalam satu sisi dapat dilihat secara kuantitatif. Selama dua periode jangka menengah Prolegnas, sepanjang tahun 2005-2009, tingkat produktivitas legislasi hanya mencapai 68%, lalu turun secara dramatis menjadi 39% pada tahun 2010-2014.<sup>1</sup> Jumlah tersebut yakni sebanyak 290 UU jelas lebih sedikit dari 519 perkara pengujian undang-undang (PUU) yang diadili Mahkamah Konstitusi sepanjang 2003-2013 dimana 133 perkara di antaranya dinyatakan inkonstitusional.<sup>2</sup> Pada sisi lain, secara kualitatif, reformasi hukum masih terbatas pada bidang-bidang politik dan institusional namun tidak dapat melebar untuk mencapai bidang-bidang lainnya. Contoh paling krusial adalah tidak terselesaikannya pembaruan KUHP dan KUHPer yang selama 12 tahun berturut-turut masuk dalam daftar RUU prioritas pada penetapan Prolegnas.<sup>3</sup> Kemandekan tersebut jelas bertolak belakang dengan dinamika dan percepatan pembaruan materi paket UU politik seperti UU pemilu dan UU MD3 yang diterbitkan dalam versi lima tahunan. Fakta ini menunjukkan bahwa preferensi supremasi politik berada

<sup>1</sup> Aziz Syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan undang-undang*, 2013, Jakarta: Sinar Grafika, h.151.

<sup>2</sup> Diolah dari sajian informasi [www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id).

<sup>3</sup> Antara, *Masalah dalam Penyusunan Prolegnas*, <http://www.beritasatu.com/nasional/89911-masalah-dalam-penyusunan-prolegnas.html> diakses pada 4 April 2015.

di atas supremasi hukum dalam penyelenggaraan Prolegnas, sebagaimana disebutkan Reza Faraby,

*...in reality, the preparation of the priority Prolegnas become a picture of the interests of the authorities. Because as one of the political authorities, the preparation Prolegnas can be made in accordance with the will of the authorities, both from the government and the House of Representatives (DPR) as the holder of the power to establish laws.<sup>4</sup>*

Kelemahan penyelenggaraan Prolegnas berlanjut pada terma anggaran Negara yang dihabiskan dalam rangka membiayai legislasi. Pada tahun 2015 telah ditetapkan Prolegnas jangka menengah untuk periode 2015-2019 yang terdiri atas 160 RUU. Selanjutnya juga telah ditetapkan anggaran fiskal sebesar 246,9 miliar untuk membiayai pengurusan 39 RUU Prioritas Prolegnas tahun 2015 yang artinya sama dengan alokasi anggaran 6,3 miliar untuk pembahasan/pengesahan satu RUU.<sup>5</sup> Harga tersebut merupakan harga yang jauh lebih mahal dari alokasi anggaran satu RUU pada Prolegnas tahun 2011 yakni Rp1,8 miliar yang meningkat menjadi Rp5,2 miliar pada tahun 2012.<sup>6</sup> Ini menunjukkan, apabila dikalkulasi secara kasar, pada tahun 2012 yang hanya mencapai pengesahan 30 UU dari target pengesahan 69 RUU dengan alokasi anggaran senilai 358,8 miliar, kas fiskal negara telah rugi 193,8 miliar rupiah. Dalam hitungan yang sama, apabila dinilai berdasarkan prestasi capaian Prolegnas terendah yakni 16 UU pada tahun 2010, potensi kerugian kas fiskal negara dalam pembiayaan Prolegnas 2015 adalah sebesar 183,6 miliar rupiah. Hal ini belum ditambah dengan problem kesesuaian UU yang dihasilkan menurut skala prioritas pembangunan hukum.

Hal ini secara kontekstual sejalan dengan kritik terhadap pelaksanaan Prolegnas yang dirujuk pada efisiensi penyaluran anggaran. Uchok Sky Khadafi, menilai ada pemborosan pada pembahasan RUU. Ia mencontohkan, pada RUU yang berkaitan dengan Kementerian Keuangan, DPR telah mengalokasikan anggaran RUU Dana Pensiun Rp819 juta, RUU bidang Pembiayaan dan Penjaminan sebesar Rp1,1 miliar, RUU tentang Usaha Penjaminan Rp521

<sup>4</sup> Reza faraby, *Politik Legislasi Penyusunan Prioritas Prolegnas Dalam Upaya Pembangunan Hukum Nasional Pasca Amendemen UUD 1945*, <https://terminalperencana.wordpress.com/2009/07/03/politik-legislasi-penyusunan-prioritas-prolegnas-dalam-upaya-pembangunan-hukum-nasional-pasca-amandemen-uud-1945/> diakses pada 23 September 2015.

<sup>5</sup> Kantor Berita Politik, *Anggota DPR Harus Belajar Berhemat*, <http://m.rmol.co/news.php?id=197316> diakses tanggal 22 April 2015.

<sup>6</sup> Harian Kompas, *Lagi-lagi, Kinerja Legislasi DPR Meleset dari Target*, <http://nasional.kompas.com/read/2012/12/23/11195257/Lagilagi.Kinerja.Legislati.DPR.Meleset.dari.Target> diakses pada 22 April 2015.

juta, RUU Pasar Modal Rp1,2 miliar, RUU bidang Pembiayaan dan Penjaminan Rp4,1 miliar, dan RUU Lelang sebesar Rp2,6 miliar.<sup>7</sup> Selanjutnya, anggaran penyusunan RUU di DPR terus meningkat setiap tahun. Pada tahun 2012 ada kenaikan hingga Rp1,9 miliar untuk harga satu RUU, baik yang merupakan inisiasi DPR maupun pemerintah.<sup>8</sup> Lebih lanjut, Mahfud MD melansir bahwa sepanjang tahun 2012, kualitas undang-undang menurun dengan naiknya jumlah undang-undang bermasalah sebesar 29%.<sup>9</sup> Aspek progresivitas pembangunan hukum selanjutnya saling interdependen terhadap efisiensi penyaluran anggaran. Hal ini terutama disebabkan dengan fakta bahwa hukum merupakan landasan pembangunan di bidang lainnya yang bermakna teraktualisasinya fungsi hukum<sup>10</sup>. Politik dalam membangun hukum tidak pernah terlepas dari prospek ekonomi. Sebab perbatasan antara ruang politik dan ekonomi hanya bisa dilakukan secara analitis.<sup>11</sup>

Secara spesifik, dapat dipahami bahwa terdapat keterkaitan yang erat antara konsesi pembangunan hukum secara kualitatif dan kuantitatif dengan efisiensi pembiayaan APBN dalam Prolegnas. Secara positif, keterkaitan mekanis tersebut digambarkan melalui Pasal 20 ayat 5 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) yang memuat ketentuan bahwa penyusunan dan penetapan Prolegnas tahunan dan evaluasi Prolegnas jangka menengah harus mendahului penetapan RUU APBN. Sebab, derivat dari konsep negara hukum Indonesia pada tahap kebijakan tingkat nasional yang paling taktis adalah pada seperangkat UU APBN dan Prolegnas. UU APBN menggariskan arah pagu fiskal penyelenggaraan kebijakan sementara Prolegnas menentukan arah pembangunan payung kebijakan hukum. Hal inilah pula yang membuat pembahasan mengenai penetapan Prolegnas memiliki urgensi yang tinggi.

Penetapan Prolegnas sebagai kebijakan hukum diwadahi dalam suatu Keputusan DPR. Bentuk tersebut mendapatkan validitasnya dari seperangkat UU, Perpres, serta Peraturan DPR. Dalam 2 penetapan Prolegnas jangka menengah terakhir, bentuk hukum tersebut terikat pada 4 materi yang sama. Dua diantaranya adalah UU yang mengatur tentang pembentukan peraturan

<sup>7</sup> Hadi Suprpto, dkk, *DPR Boros Bikin Undang-Undang, Mutu Makin Bagus?*, <http://fokus.news.viva.co.id/news/read/378457/dpr-boros-bikin-undang-undang-mutu-makin-bagus->, diakses pada 11 April 2015.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Aziz Syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan undang-undang*, 2013, Jakarta: Sinar Grafika, h.1.

<sup>11</sup> James A. Caporaso dan David P. Levine, *Teori-teori Ekonomi Politik*, 2015, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, h.2.

perundang-undangan dan tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3). Materi lainnya adalah tentang tata cara penyusunan dan pengelolaan Prolegnas yang diatur dalam bentuk Peraturan Presiden (Perpres) pada tahun 2009 dan dalam bentuk Peraturan DPR pada tahun 2014. Materi terakhir yakni tentang tata tertib (DPR) di atur dalam Peraturan DPR.

Secara spesifik, bentuk penetapan Prolegnas tidak dimuat dalam UUD NRI 1945 sebagai konstitusi Republik Indonesia. UUD NRI 1945 tidak menyebut konsep Prolegnas secara eksplisit melainkan hanya dengan merujuk suatu terma 'rancangan undang-undang'. Perihal RUU tersebut diatur dalam Pasal 5, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22A, Pasal 22 D dan Pasal 23 UUD NRI 1945. Pasal 5 dan Pasal 20 UUD NRI 1945 secara ringkas memuat bahwa eksistensi RUU merupakan bagian dari wewenang konstitusional Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dimana pembahasannya dilakukan bersama dan dapat diajukan oleh Presiden. Rancangan yang telah disetujui bersama tersebut selanjutnya disahkan untuk menjadi undang-undang oleh Presiden. Walaupun demikian, apabila Presiden tidak mengesahkan RUU yang telah disetujui itu lebih dari 30 hari, RUU tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Selanjutnya Pasal 21 dan Pasal 22 UUD NRI 1945 memuat ketentuan bahwa anggota DPR berhak mengajukan usul RUU serta perihal kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam mengajukan dan membahas RUU dalam bidang-bidang tertentu yang berhubungan dengan pemerintahan daerah dan sumber daya secara integral. DPD juga berwenang untuk ikut memberikan pertimbangan kepada DPR perihal RUU anggaran pendapatan dan belanja Negara (APBN) dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. Terakhir, Pasal 23 UUD NRI 1945 menetapkan definisi bahwa APBN harus dimuat dalam bentuk undang-undang yang RUU-nya diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan pertimbangan dari DPD. Apabila DPR tidak menyetujui RUU APBN, maka pemerintah harus menjalankan UU APBN tahun sebelumnya. Penjabaran garis konstitusional tersebut, setidaknya mencakup bentuk definitif RUU yang merujuk pada kewenangan DPR, wewenang pengajuan dan pengesahan Presiden serta dalam beberapa konteks melalui pertimbangan dan pengajuan RUU dari DPD.

Sementara itu secara historis, Prolegnas telah digagas pada tahun 1976 dalam Simposium Pola Perencanaan Hukum dan Perundang-undangan yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) dan

mulai dilaksanakan pada tahun 1977 dengan diselenggarakannya lokakarya Penyusunan Program Legislasi Nasional di Manado (Badan Legislasi DPR RI: 2009).<sup>12</sup> Perwujudan konkret Prolegnas mengejawantah secara jelas pasca amandemen UUD 1945, terutama pada tahun 2005 dimana penyusunan Prolegnas tidak lagi bersumber pada Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Program Pembangunan Nasional (Propenas) sebagaimana diwariskan rezim Orde Baru.<sup>13</sup> Oleh karenanya, dalam praktiknya, DPR RI merumuskan suatu Visi dan Misi Pembangunan Hukum Nasional sebagai dasar penentuan RUU dan prioritasnya yang masuk dalam Prolegnas 2005-2009.<sup>14</sup>

Selain menyangkut fakta bahwa Prolegnas adalah bentuk pembaruan instrumen legislasi, diskursus mengenai refraksi yuridis penetapan Prolegnas ini juga menyangkut isi dan penerapan penetapan Prolegnas. Secara logis, kedudukan penetapan Prolegnas yang diwadahi Keputusan DPR, membawa dampak bahwa kontrol terhadap muatan dan penyelenggaraan muatan tersebut sangat lemah. Di satu sisi, penetapan Prolegnas membawa konsekuensi sebagai representasi instrumen perencanaan program pembentukan UU yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis. Namun pada sisi lain, instrumen tersebut tidak memiliki jalan untuk mendapatkan verifikasi dan konsistensinya.

Hal ini misalnya tercermin pada fakta bahwa dari daftar 219 judul RUU prioritas pada penetapan prolegnas jangka menengah 2010-2014, 118 judul RUU diantaranya tidak pernah masuk dalam RUU prioritas jangka pendek manapun sepanjang tahun 2010-2014. Sementara itu terdapat 15 RUU yang selalu masuk daftar RUU prioritas setiap tahun sepanjang tahun 2010-2014 dimana 9 diantaranya tidak berhasil diterbitkan sebagai UU. Pada akhirnya, penetapan Prolegnas memiliki beberapa taraf refraksi yuridis yang menjadi pokok-pokok persoalan supremasi hukum dalam penyelenggaraannya.

## **B. Perumusan Masalah**

1. Bagaimana aspek yuridis penyelenggaraan Prolegnas sebagai fungsi legislasi parlemen Indonesia?
2. Bagaimana konsep refraksi yuridis dalam penetapan Prolegnas di DPR RI?

<sup>12</sup> Aziz Syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan undang-undang*, 2013, Jakarta: Sinar Grafika, h.151.

<sup>13</sup> *Ibid.*, h.154.

<sup>14</sup> *Ibid.*

## II. PEMBAHASAN

### A. Prolegnas dan Fungsi Legislasi Parlemen Indonesia

Parlemen merupakan suatu lembaga negara yang unik karena mengejawantahkan perspektif demokrasi dan nomokrasi secara teknis dan spesifik. Secara teknis yakni parlemen menjadi perangkat yang mewujudkan dan menjalankan struktur demokrasi perwakilan dan pembentukan hukum. Secara spesifik yakni hanya parlemen yang mengakari kewenangan pembentukan hukum dan penjagaan atas representasi kehendak rakyat yang diwakilinya. Hal ini, sebagaimana pandangan Montesquieu bahwa parlemen sebagai kuasa pembentukan hukum seharusnya sekaligus merepresentasikan seluruh golongan dalam negara/bangsanya baik golongan kehormatan maupun bukan, sebagai berikut:<sup>15</sup>

*The legislative power is therefore committed to the body of the nobles, and to that which represents the people, each having their assemblies and deliberation apart, each their separate views and interest.*

Hal tersebut selanjutnya mendasari pemikiran Carl J. Friedrich yang menyebutkan bahwa terdapat dua fungsi parlemen yakni sebagai majelis perwakilan dan sebagai majelis pertimbangan, sebagai berikut:<sup>16</sup>

*Their political function is a double one; as the representatives they integrate the community through periodic appeals, based upon a continuous process of education and propaganda; as a deliberative body they endeavor to solve concrete problems to the community activity; to do or not to do, that is the question.*

Sebagai suatu majelis perwakilan, Friedrich melanjutkan, maka fungsi legislasi adalah fungsi utama parlemen.<sup>17</sup> Sementara itu sebagai majelis pertimbangan, maka parlemen melakukan pengawasan terhadap fiskal dan administrasi pemerintahan.<sup>18</sup> Maka secara jelas, K C Wheare mengemukakan bahwa pengertian parlemen dan *legislature* sama, akan tetapi penggunaan nomenklatur *legislature* dapat menyesatkan karena fungsi dari lembaga tersebut tidak hanya membuat undang-undang, tapi juga fungsi lainnya,

<sup>15</sup> Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral (Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara)*, 2010, Depok: Penerbit UI Press, h. 14.

<sup>16</sup> *Ibid.*, h. 16.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> *Ibid.*, h. 17.

yaitu mengawasi eksekutif (fungsi pengawasan), bahkan di dalam negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer, lembaga ini berfungsi membentuk pemerintah (eksekutif).<sup>19</sup>

Hal tersebut menunjukkan bahwa fungsi legislasi merupakan *origin function* dari suatu parlemen. Sebagaimana pandangan Montesquieu bahwa parlemen dibentuk untuk membuat undang-undang atau untuk melihat apakah undang-undang dilaksanakan sebagaimana mestinya.<sup>20</sup> Sejalan dengan Frank J. Goodnow, menurutnya parlemen merupakan organ pembentuk undang-undang sebagai pelaksana fungsi *politics*, dimana undang-undang tersebut selanjutnya dijalankan oleh pemerintah sebagai pelaksana fungsi *administration*.<sup>21</sup>

Selanjutnya, struktur parlemen Indonesia merupakan suatu struktur trikameral atau tiga kamar yang terdiri atas DPR, DPD dan MPR. Menurut Bagir Manan, DPR, DPD dan MPR mempunyai anggota dan lingkungan jabatan masing-masing (sehingga memiliki kewenangan masing-masing), sehingga tidak dikategorikan sistem dua kamar (bikameral) akan tetapi merupakan lembaga yang mandiri (trikameral); parlemen di Indonesia dapat dikategorikan bikameral jika kewenangan MPR dilaksanakan oleh DPR dan DPD, walaupun dalam hal tertentu dapat diberikan wewenang khusus kepada DPR atau DPD.<sup>22</sup> Secara berbeda, Valina Singka menyebut bahwa struktur parlemen Indonesia adalah *unicameral plus* ditinjau dari fungsi legislasi, sebagai berikut:<sup>23</sup>

*Sistem perwakilan Indonesia pada perspektif ilmu politik ditinjau dari segi kelembagaan dapat dikatakan sebagai menganut sistem bikameral yang lunak (soft bicameralism). Tetapi ditinjau dari segi fungsional pembuatan perundang-undangan dapat dikatakan sebagai unicameral plus, sebab fungsi legislasi yang diberikan kepada DPD sangatlah terbatas, yaitu 'dapat mengajukan' rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah, serta 'ikut membahas'. Fungsi pertimbangan dan fungsi pengawasan yang dimiliki DPD juga terbatas. Persetujuan akhir seluruhnya berada di tangan DPR.*

Pembahasan mengenai struktur parlemen Indonesia dengan demikian memiliki relativitas demarkasi. Hal ini dikarenakan oleh perbedaan kriteria

<sup>19</sup> *Ibid*, h. 30.

<sup>20</sup> *Ibid*, h. 32.

<sup>21</sup> *Ibid*.

<sup>22</sup> Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, 2004, Yogyakarta: FH UII Press, h. 61.

<sup>23</sup> Valina Singka Subekti, "Keterwakilan dan Tipe Parlemen", makalah disampaikan pada *Seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN)*, Jakarta: Komisi Hukum Nasional RI, 25-26 Agustus 2008, h. 5.

yang digunakan.<sup>24</sup> Sebagai contoh yang dipaparkan Fatmawati, terdapat pula pandangan Komisi Konstitusi bahwa Parlemen Indonesia hanya terdapat satu kamar yakni unikameral, yakni MPR dengan keanggotaan ganda utusan partai-partai (DPR) dan utusan daerah-daerah (DPD).<sup>25</sup> Di luar dari diskursus tersebut, merujuk pada positivisme hukum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3), keseluruhan empat lembaga tersebut merupakan kamar parlemen mandiri tersendiri sebagaimana pandangan Bagir Manan, kecuali DPRD yang merupakan bagian dari pemerintahan daerah.

Selanjutnya perihal fungsi legislasi parlemen Indonesia, secara yuridis konstitusional termaktub dalam Pasal 20 ayat 1 UUD NRI 1945, bahwa *Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*. Selanjutnya sebagaimana disebutkan Pasal 37 ayat 4 UUD NRI 1945, *Putusan untuk mengubah Pasal-Pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat*. Serta dalam Pasal 22D ayat 1 UUD NRI 1945, *Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang....* Dan Pasal 22D ayat 2 UUD NRI 1945, *Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang....* Dengan demikian dapat dipahami bahwa dalam kontur fungsi legislasi oleh parlemen Indonesia terbagi dalam tiga bagian menurut masing-masing kamar parlemen. Yakni, kekuasaan membentuk undang-undang oleh DPR, kekuasaan mengubah UUD NRI 1945 oleh MPR, dan kewenangan untuk mengajukan dan ikut membahas RUU tentang bidang-bidang tertentu oleh DPD.

Selanjutnya UU P3 yang menjadi derivat Pasal 22A UUD NRI 1945 yang berbunyi, *"Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang"*, memuat istilah Prolegnas secara langsung yakni dalam Pasal 1, Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23, Pasal 45, Pasal 88 dan Pasal 89. Pasal 1 dan Pasal 45 menggariskan Prolegnas sebagai suatu instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis yang selanjutnya mendasari pengajuan RUU baik dari Presiden, DPR maupun DPD. Selanjutnya Pasal 16 sampai Pasal 23 merupakan rumpun

<sup>24</sup> Fatmawati, *Op.Cit.*, h. 274.

<sup>25</sup> *Ibid.*

Pasal di dalam Bagian Kesatu berjudul "*Perencanaan Undang-Undang*" yang dimuat Bab IV UU P3 yang berjudul "*Perencanaan Peraturan Perundang-undangan*". Disebutkan bahwa Prolegnas merupakan suatu skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Penyusunan Prolegnas didasarkan pada 8 wujud skala prioritas pembangunan hukum terdiri dari amanat UUD NRI 1945 hingga aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Pasal 19 UU P3 secara khusus mengatur bahwa prolegnas berisi judul RUU disertai materi yang berasal dari suatu naskah akademik dan keterkaitannya dengan undang-undang lain. Prolegnas ditentukan untuk jangka menengah 5 lima tahunan dan tahunan dimana Prolegnas tahunan harus disusun dan ditetapkan sebelum penetapan RUU APBN. Prolegnas jangka menengah harus disusun dan ditetapkan pada awal masa keanggotaan DPR yang disertai evaluasi setiap tahun sebelum penetapan Prolegnas tahunan. Prolegnas secara teknis disusun dan dikoordinasikan oleh bidang khusus DPR yang menangani bidang legislasi serta menteri yang mengurus bidang hukum dalam kabinet Presiden. Penetapan Prolegnas harus melalui Rapat Paripurna DPR dengan suatu keputusan DPR dan dibarengi dengan pemuatan daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas pengesahan perjanjian internasional tertentu, akibat putusan Mahkamah Konstitusi, APBN, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota serta penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. DPR dan Presiden dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas apabila ada suatu keadaan luar biasa, konflik atau bencana alam dan keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional.

Terakhir, Pasal 88 dan Pasal 89 UU P3 memuat ketentuan mengenai penyebarluasan Prolegnas oleh DPR dan Pemerintah untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta pemangku kepentingan. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa Prolegnas yang dimaksud dalam UU P3 meneruskan konteks konstitusional RUU yang merujuk pada kewenangan DPR, wewenang pengajuan dan pengesahan Presiden serta dalam beberapa konteks melalui pertimbangan dan pengajuan RUU oleh DPD. Perihal pengembalian dan penyempurnaan peran DPD dalam mengajukan dan ikut membahas RUU dalam permasalahan tertentu tersebut dimuat dalam putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012. Dengan demikian, materi

yang dimuat dalam UU P3 merupakan wujud pengaturan teknis mengenai siklus, pelaksanaan, evaluasi dan penyebarluasan Prolegnas searah maksud 'rancangan undang-undang' yang dimuat UUD NRI 1945.

Dalam penelitian ini, fungsi legislasi yang dimaksud adalah fungsi legislasi undang-undang sebagaimana bertalian dengan Prolegnas. Sebab, pada konteks negara hukum Indonesia yang menganut tradisi hukum kontinental sebagaimana pandangan Jimly Asshiddiqie, peraturan perundang-undangan tertulis merupakan ciri-ciri yang utama.<sup>26</sup> Selanjutnya merujuk pada pendapat Satjipto Rahardjo, dalam kacamata sosiologis, organ pembentuk hukum tersebut tidak sekedar dilihat sebagai pabrik hukum (pabrik undang-undang), "melainkan merupakan medan dimana berlaga berbagai kepentingan dan kekuatan yang ada di dalam masyarakat".<sup>27</sup> Berdasarkan optik demikian, maka organ pembentuk hukum jelas mencerminkan konfigurasi kekuatan dan kepentingan yang ada dalam masyarakat tersebut.<sup>28</sup> Artinya, dapat diketahui bahwa fungsi legislasi dalam parlemen haruslah senantiasa berada dalam pendekatan demokratis sebagai representasi dari masyarakat yang diwakilinya.

Secara spesifik, fungsi legislasi parlemen Indonesia tersebut terdiri atas lima bagian tahap-tahap sebagai berikut:<sup>29</sup>

1. Perencanaan : Proses pembuatan daftar RUU yang akan disusun untuk waktu 5 tahun dan tiap tahun oleh DPR, DPD dan pemerintah.
2. Penyusunan : Pembuatan naskah akademik, naskah RUU serta harmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi.
3. Pembahasan : Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) RUU yang terdiri atas pembicaraan tingkat satu dan dua.
4. Pengesahan : Penandatanganan Presiden pada naskah RUU yang telah disepakati bersama antara DPR dan Presiden.
5. Pengundangan : Penempatan UU yang telah disahkan dalam Lembaran Negara.

<sup>26</sup> Anis Ibrahim, *Op.Cit.*, h. 31.

<sup>27</sup> *Ibid.*, h. 99.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Kementerian Hukum dan HAM RI, *Proses Pembentukan Undang-Undang*, [http://peraturan.go.id/welcome/index/prolegnas\\_pengantar.html](http://peraturan.go.id/welcome/index/prolegnas_pengantar.html) diakses 12 Juni 2015

Prolegnas merupakan instrumen teknis dari tahap perencanaan pembuatan undang-undang. Secara umum, ada lima tahap dalam penyusunan Prolegnas:<sup>30</sup>

1. Tahap mengumpulkan masukan : DPR, DPD dan Pemerintah/Presiden secara terpisah membuat daftar RUU dari pihak-pihak lembaga negara maupun warga negara.
2. Tahap penyaringan masukan : masukan RUU tersebut disaring oleh DPR, DPD dan Pemerintah/Presiden.
3. Tahap penetapan awal : DPR, DPD dan Pemerintah/Presiden menetapkan daftar RUU yang diajukan kepada DPR.
4. Tahap pembahasan bersama : DPR, DPD dan Pemerintah/Presiden membahas daftar RUU bersama dalam rangka menyusun Prolegnas.
5. Tahap penetapan Prolegnas melalui suatu Keputusan DPR : DPR menetapkan RUU yang masuk dalam Prolegnas sebagaimana kesepakatan di dalam forum pembahasan bersama antara DPR, DPD dan Pemerintah/Presiden.

Prolegnas dapat disimpangi dalam pembuatan undang-undang dengan alasan sebagaimana diatur dalam Pasal 23 Ayat 2 UU P3, yakni untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam serta keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu RUU yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Dengan demikian, Prolegnas merupakan suatu instrumen perencanaan pembuatan undang-undang yang utama selain bahwa suatu RUU dapat diteruskan untuk dijadikan undang-undang apabila terkait dengan pengurusan keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam serta keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu RUU dan dapat disetujui alat kelengkapan DPR bidang legislasi dan menteri bidang hukum.

---

<sup>30</sup> *Ibid.*

Unsur-unsur definitif Prolegnas dapat dijelaskan sebagai berikut: 1. instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang, 2. yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis, 3. yang diawali dengan tahap pengumpulan masukan dan diakhiri suatu penetapan melalui keputusan DPR, 4. di luar dari prosedur darurat pembentukan undang-undang. Secara teknis, Prolegnas merupakan suatu 5. proses yang melibatkan DPR, DPD dan Pemerintah, 6. dalam rangka melakukan pembangunan hukum yang berkelanjutan dalam lima tahun yang diturunkan dalam tahun per tahun. 7. Keterkaitan Prolegnas antar tahun dan lima tahunan ditentukan dengan ikatan evaluatif, sebagaimana dimuat dalam pasal 20 ayat 4 UU P3 yang berbunyi, *Prolegnas jangka menengah dapat dievaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan.*

Penetapan Prolegnas merupakan tahap terakhir dalam kesatuan rangkaian Prolegnas. Dalam skala praktis, istilah penetapan Prolegnas merupakan prolegnas itu sendiri. Namun, di dalam penelitian ini, penulis mengambil istilah penetapan prolegnas untuk memenuhi dua alasan yakni *Pertama*, untuk memberikan alienasi yang jelas terhadap keempat tahap dalam prolegnas sebagaimana telah diuraikan di atas dan *Kedua*, untuk merujuk pada kebijakan hukumnya.

Pada tahun 2010-2019 seluruh naskah Prolegnas menjadi satu dengan keputusan penetapannya yakni sebagai Lampiran. Naskah Prolegnas sebagaimana dimaksud diatur dalam Pasal 19 UU P3, sebagai berikut:

- (1) *Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 memuat program pembentukan Undang-Undang dengan judul Rancangan Undang-Undang, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.*
- (2) *Materi yang diatur dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Undang-Undang yang meliputi:*
  - a. *latar belakang dan tujuan penyusunan;*
  - b. *asaran yang ingin diwujudkan; dan*
  - c. *jangkauan dan arah pengaturan.*
- (3) *Materi yang diatur sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik.*

Isi Penetapan Prolegnas dengan demikian terikat dengan tiga ketentuan yang terdapat dalam pasal 19 UU P3 yakni, (1) Berisi judul RUU yang disertai keterangan konsepsi RUU yakni materi yang diatur dan keterkaitannya dengan perundang-undangan lain, (2) konsepsi RUU tersebut telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik, (3) materi dimaksud terdiri atas latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan jangkauan dan arah pengaturan.

Penetapan Prolegnas jangka menengah sepanjang 2010-2019 memiliki sistematika yang sama yang terdiri atas, (1) Pendahuluan, (2) Visi dan Misi, (3) Maksud dan Tujuan, (4) Dasar Pertimbangan Penyusunan Prolegnas, (5) Arah Kebijakan Prolegnas 2010-2014/2015-2019, (6) Daftar RUU Prolegnas 2010-2014/2015-2019. Hal yang berbeda dari kedua naskah Prolegnas jangka menengah tersebut hanya bahwa pada Prolegnas Tahun 2010-2014 poin Visi dan Misi dijadikan satu dengan poin Pendahuluan. Selanjutnya pada Daftar RUU Prolegnas 2010-2019 terdiri atas Nomor, Judul RUU dan Lembaga Pengusul (DPR/DPD/Pemerintah).

Penetapan Prolegnas jangka menengah sepanjang 2010-2019 dengan demikian tidak memenuhi amanat pasal 19 UU P3 dalam muatannya antara lain, (1) penulisan dalam sudut pandang holistiknya tidak dibersamai pemenuhan unsur-unsur penjas materi pada setiap judul RUU, (2) Daftar judul RUU tersebut tidak dilatarbelakangi oleh Naskah Akademik. Hal demikian selaras dengan penelitian Komisi Hukum Nasional mengenai berjalannya penyelenggaraan Prolegnas jangka menengah yang pertama kali dilakukan DPR RI:

*Prolegnas memberikan prioritas yang sebaran bidangnya tidak merata, dan sangat didominasi oleh RUU sektor ekonomi dengan pendekatan kebutuhan jangka pendek. Kepentingan kelompok dan tekanan internasional mempunyai peran yang signifikan dalam penetapan prioritas dalam prolegnas. Sehingga daftar RUU yang diprogramkan tidak secara utuh mencerminkan kebutuhan riil masyarakat Indonesia secara luas. Dasar untuk menentukan apakah suatu undang-undang harus dibentuk baru, direvisi, atau dicabut tidak didasarkan pada kajian mendalam. Juga terdapat kecenderungan untuk sangat menitikberatkan pembangunan hukum di sektor ekonomi dengan pola pembentukan sebagai pilihan utama dibandingkan dengan pola perubahan. Bahkan pola pencabutan sama sekali tidak ikut diperhitungkan, padahal diakui*

*bahwa keberadaan produk hukum warisan colonial adalah salah satu indicator (alasan) diluncurkannya Prolegnas. Hal ini menunjukkan bahwa pendekatan sistemik untuk menjalankan Prolegnas belum secara sungguh-sungguh diperhatikan. Produk hukum baruterus dibentuk, tanpa menyadari apakah telah terjadi inkonsistensi secara vertical maupun horizontal dalam tata hukum Indonesia.”<sup>31</sup>*

Melalui penelitian diketahui bahwa Keputusan DPR tentang Prolegnas Tahunan maupun Lima tahunan tidak pernah menjadi muatan yang konsisten. Hal ini dapat dilihat dari meningkatnya volume RUU prioritas tambahan serta ketidaksinambungan Prolegnas tahunan dengan Prolegnas lima tahunan. Pada tahun 2010 terdapat 2 RUU prioritas tambahan yakni RUU Pengelolaan Keuangan Haji dan RUU Partai Politik dimana hanya UU Partai Politik yang berhasil diterbitkan, ditambah UU Hortikultura yang diterbitkan tanpa menjadi salahsatu daftar RUU Prioritas tahun 2010. Jumlah tersebut meningkat menjadi 14 RUU pada tahun 2011, 13 RUU pada tahun 2012, 25 RUU pada tahun 2013 dan 24 RUU pada tahun 2014. Di antara RUU tersebut, tidak ada yang diterbitkan sebagai UU pada tahun 2011, 2 RUU diterbitkan sebagai UU pada tahun 2012, 3 RUU diterbitkan sebagai UU pada tahun 2013 dan 6 RUU diterbitkan sebagai UU pada tahun 2014. Selain itu, terdapat masing-masing 1 UU yang terbit tanpa masuk ke dalam daftar RUU prioritas pada tahun 2011 dan 2013. Secara jelas apabila dikalkulasi menurut hitungan lima tahunan, terdapat 10 UU yang diterbitkan tanpa sebelumnya menjadi RUU prioritas tahunan. Prosentase UU yang terbit melalui daftar RUU prioritas tambahan adalah 15% dari seluruh UU yang terbit sepanjang 2010-2014. Sementara itu, prosentase RUU prioritas tambahan yang tidak terbit sebagai UU sepanjang 2010-2014 adalah 85%.

Fakta tersebut menunjukkan inefektivita penyelenggaraan penetapan Prolegnas baik dari segi bentuk, isi maupun konsistensi penerapannya.

## **B. Konsep Refraksi Yuridis dalam Penetapan Prolegnas di DPR RI**

### **1. Perihal Refraksi Yuridis**

Istilah ‘refraksi’ dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) bermakna pembelokan. Istilah ‘refraksi’ lebih sering digunakan dalam

<sup>31</sup> Reza Faraby, *Politik Legislasi Penyusunan Prioritas Prolegnas Dalam Upaya Pembangunan Hukum Nasional Pasca Amandemen UUD 1945*, <https://terminalperencana.wordpress.com/2009/07/03/politik-legislasi-penyusunan-prioritas-prolegnas-dalam-upaya-pembangunan-hukum-nasional-pasca-amandemen-uud-1945/> diakses pada 23 September 2015.

konteks ilmu fisika, misal dalam menggambarkan pembelokan cahaya yang secara lazim disebut sebagai refraksi cahaya. Ilmu fisika juga mengenal istilah refraktor untuk menyebut suatu dimensi atau wadah tertentu yang sengaja dibuat atau disusun untuk menjadi medium pembelokan/refraksi tertentu. Selain itu, istilah refraksi juga merupakan kata serapan yang berasal dari bahasa Inggris, yakni '*refraction*' yang bermakna pembiasan, perubahan arah atau pembelokan cahaya.

Sementara itu, istilah yuridis merujuk pada setiap perspektif yang bersifat *juridical* atau berhubungan dengan hukum. Terdapat berbagai macam pemahaman tentang hukum. Hukum secara sangat sempit dapat dimaknai sebagai keputusan pengadilan. Kemudian, secara lebih luas, hukum dapat dimaknai sebagai dokumen aturan, penerapan, penetapan ataupun hukuman yang diterbitkan oleh pejabat negara atau pejabat kuasa tertentu. Selain itu, hukum dapat dimaknai sebagai aparat negara dalam mengejawantahkan kebijakan publik seperti polisi dan jaksa. Terakhir, hukum juga dapat dimaknai sebagai aturan alam atau siklus kehidupan yang tidak terelakkan sebagaimana diajarkan dalam mazhab hukum alam. Namun di dalam konteks penulisan ini, istilah yuridis merujuk pada pemahaman yang kedua yakni sebagai suatu dokumen aturan, penerapan, penetapan ataupun hukuman yang diterbitkan oleh pejabat negara atau pejabat kuasa tertentu. Dengan demikian, secara istilah, refraksi yuridis merupakan suatu kondisi pembelokan di dalam hukum.

Konteks kehidupan bernegara oleh bangsa Indonesia adalah sebagai suatu Negara hukum Indonesia sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat 3 UUD NRI 1945, "Indonesia adalah Negara hukum". Sebagai negara hukum yang menjunjung tinggi supremasi hukum, hukum diberi posisi sentral, untuk tidak lagi sekedar menjadi alat pembenar kehendak pemegang kekuasaan politik yang dominan.<sup>32</sup> Pemahaman tersebut selanjutnya berelaborasi dengan pemahaman bahwa hukum adalah suatu konsesus yang merefleksikan situasi politik *elite* dan kemasyarakatan. Oleh karenanya, berkembang suatu perspektif mendasar dalam kebangunan praktek ketatanegaraan Indonesia yang menganut kedaulatan hukum (nomokrasi) dan kedaulatan rakyat (demokrasi) sebagaimana dimuat Pasal 1 ayat 2 dan 3 UUD NRI 1945.

<sup>32</sup> Mahfud MD. "Mengawal Politik Hukum: Dari Prolegnas sampai *Judicial Review*". Makalah disampaikan pada Seminar Nasional yang diselenggarakan oleh Program Doktor Ilmu Hukum, Pascasarjana UNS, Solo: Hotel Sunan, 20 Februari 2010, h.1.

Selanjutnya secara khusus, hubungan politik dan hukum merupakan suatu hubungan yang identik. Dalam situasi di luar hukum positif, proses politik akan mendahului pembentukan hukum, menegakkan hukum tersebut dan mengubahnya. Hal ini sejalan dengan pandangan bahwa konsep Negara hukum secara spesifik harus dipahami menurut sejarah perkembangan politik dan hukum.<sup>33</sup> Kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum yang secara yuridis konstitusional dimuat dalam UUD NRI 1945 secara aktual juga merupakan bagian sejarah kontestasi politik yang terjadi dalam eksekusi Reformasi 1998 baik dalam konteks suksesi nasional maupun pembangunan rezim hukum yang baru dan bersifat lebih inklusif. Bahkan secara radikal, Jazim Hamidi memandang bahwa Proklamasi Kemerdekaan 1945 juga merupakan kontestasi politik yang berimplikasi hukum dan mengawali perubahan rezim hukum dan politik kolonial Belanda kepada rezim hukum dan politik pemerintahan Indonesia merdeka.<sup>34</sup>

Perspektif ini sejalan dengan pandangan Anis Ibrahim dalam merefleksikan teori struktural-fungsional Talcott Parsons dan proses *interchange* antara hukum dan subsistem sosial Breidemeier. Bahwa hukum memiliki fungsi integrasi yang mampu mengintegrasikan kekuatan-kekuatan yang ada di masyarakat.<sup>35</sup> Lebih lengkap, dalam sisi yang berbeda Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa proses politik menggarap masalah tujuan-tujuan yang harus dicapai oleh masyarakat dan Negara serta bagaimana mengorganisasi dan memobilisasi sumber-sumber daya yang ada untuk mencapainya.<sup>36</sup> Artinya, hukum merupakan suatu transliterasi dari kontur politik yang berjalan dalam rangka merumuskan konsensus kemasyarakatan tertentu.

Hal tersebut bertalian dengan konteks bahwa bangsa Indonesia yang merdeka ialah sebagai Negara Hukum Indonesia yang berdasarkan konstitusionalisme Pancasila. Negara Hukum Indonesia berdiri pada tiga poin krusial kebangunan jati dirinya. Yakni, cita Negara hukum sebagai bangsa Indonesia, bentuk Negara kesatuan serta nilai-nilai Pancasila sebagai dasar-dasar konteks penyelenggaraan Negara. Sehingga dapat

<sup>33</sup> Jazim Hamidi, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, 2009, Yogyakarta: Total Media, h.35.

<sup>34</sup> Lih. Jazim Hamidi, *Makna dan Kedudukan Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Disertasi: Universitas Padjajaran, 2005, hal 230.

<sup>35</sup> Anis Ibrahim, *Legislasi dan Demokrasi: Interaksi dan Konfigurasi Politik Hukum dalam Pembentukan Hukum di Daerah*, 2008, Malang: In Trans Publishing, h.25

<sup>36</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, 1991, Bandung: Citra Aditya Bakti, h.32.

dipahami bahwa di luar diskursus teoritisnya, konteks utama Negara Hukum Indonesia adalah bentuk Negara kesatuan yang menyelenggarakan Pancasila dalam arah cita hukum Indonesia. Ketiga konteks tersebut selanjutnya menjadi dasar-dasar pandangan konstitusional tentang kekuasaan Negara, asas-asas umum, asas penyelenggaraan hukum, kemasyarakatan serta perangkat pemerintahan dalam kerangka Negara Hukum Indonesia.

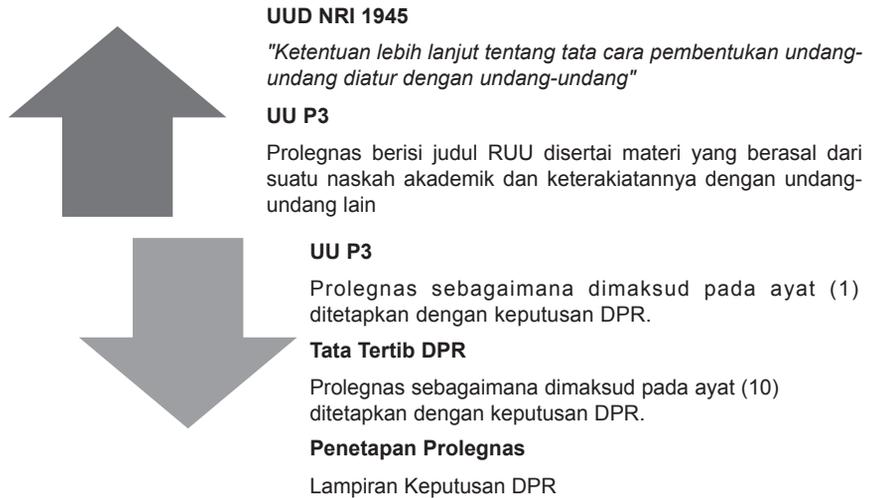
Artinya politik hukum Indonesia itu bertumpu pada suatu konsep pelurusan dalam pokok-pokok pembelokan (refraksi) praktek kebangsaan, kenegaraan dan kemasyarakatan Indonesia. Lebih jelas, politik hukum Indonesia senantiasa berkaitan dengan pelurusan nilai-nilai dalam membangun penyelesaian masalah-masalah yang dipandang merupakan refraksi kritis praktek kebangsaan, kenegaraan dan kemasyarakatan Indonesia. Hal ini merupakan perwujudan logis dari kehendak prinsip-prinsip Negara hukum Indonesia yang bertumpu pada bentuk Negara kesatuan yang menyelenggarakan Pancasila dalam arah cita hukum Indonesia. Perwujudan logis tersebut selanjutnya menjadi pola utama dalam kebangunan politik hukum Indonesia yang berwatak spesifik sebagai bangsa Indonesia yang memiliki alam pemikiran Indonesia. Sebagaimana yang ditulis Padmo Wahjono pada tahun 1982, bahwa Indonesia memiliki teori kenegaraan tersendiri yang merupakan pancaran falsafah hidupnya yang erat hubungannya dengan alam budaya serta sejarahnya.<sup>37</sup>

## 2. Konsep Refraksi Yuridis dalam Penetapan Prolegnas

*Peak of trouble* dalam penyelenggaraan Prolegnas secara sederhana meliputi 1. rendahnya tingkat konsistensi dan realisasi, 2. ketidaksesuaian isi penetapan Prolegnas dengan amanat perundang-undangan dan 3. tidak terpenuhinya amanat UU P3 untuk mendasarkan suatu RUU dari suatu Naskah Akademik. Melalui hal tersebut, refraksi yuridis dalam penetapan Prolegnas di DPR RI dapat dipetakan dalam dua taraf, sebagai berikut:

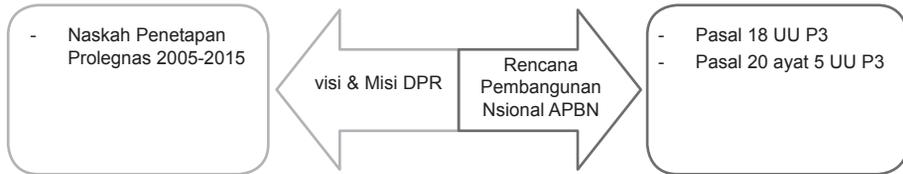
<sup>37</sup> Padmo Wahjono, *Negara Republik Indonesia (Cet. Ketiga)*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 1995, h.2.

## 1. Bentuk kebijakan hukum yang tidak tepat, sebagaimana ditunjukkan dalam diagram berikut:



UUD NRI 1945 mengamanatkan bahwa pembentukan UU harus diatur dalam UU. Amanat tersebut dipenuhi dengan UU P3 yang mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun, UU P3 melimpahkan kembali amanat tersebut dalam taraf Prolegnas sebagai bagian perencanaan pembentukan UU. Dimana pelimpahan tersebut memuat beberapa pengaturan yang ternyata tidak terlaksana sebagai akibat derivat yang tidak tepat, yakni Keputusan DPR. Penetapan Prolegnas mendorong tersusunnya daftar UU prioritas sementara kajian akademik untuk setiap UU belum siap. Derivasi pengaturan UUD NRI 1945 kepada UU P3 dan penetapan Prolegnas mengandung bias karena apa yang dimaksudkan sebagai pembuatan RUU disamakan dengan pembuatan perencanaan RUU. Pada akhirnya, inti dari Prolegnas dilampirkan dalam naskah penetapannya yang tidak memiliki implikasi hukum apapun dalam taraf pengawasan maupun pengujian.

## 2. Konsep prospektif RUU prioritas yang lemah, sebagaimana ditunjukkan dalam diagram berikut:



Selain secara formil penetapan Prolegnas 'salah kaprah' dalam menurunkan amanat UUD NRI 1945, penetapan Prolegnas juga tidak memiliki konteks prospektif yang kuat. Hal ini didasarkan pada fakta hukum bahwa terdapat dua tarikan yang pada konsesinya bertolak belakang dalam kebangunan penetapan Prolegnas. Pasal 18 UU P3 menggariskan dasar-dasar pembentukan UU sebagai berikut:

Dalam penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, penyusunan daftar rancangan Undang-Undang didasarkan atas:

- a. perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. perintah Undang-Undang lainnya;
- d. sistem perencanaan pembangunan nasional;
- e. rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- f. rencana pembangunan jangka menengah;
- g. rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan
- h. aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Dengan demikian, preferensi prospektif Prolegnas ada pada konsesi kinerja eksekutif (pemerintahan dalam arti sempit). Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), Rencana Kerja Pemerintah (RKP) merupakan kontur taktis setelah amanat konstitusi, Tap MPR dan UU yang mendahului rencana strategi DPR dan aspirasi hukum masyarakat. Preferensi prospektif tersebut dikuatkan pula dalam muatan pasal 20 ayat 5 UU P3 yang menyatakan bahwa penyusunan dan penetapan Prolegnas setiap tahun yang menurunkan Prolegnas lima tahunan harus mendahului penetapan RUU APBN. Hal ini sebagaimana telah diuraikan di lata belakang kajian ini, merupakan konsesi logis dari

eratnya keterkaitan pembangunan hukum yang mendahului pembangunan fiskal nasional. Seluruh tarikan prospektif tersebut, pada taraf kebijakan hukum, diganti oleh tarikan visi dan misi DPR.

Perbedaan tarikan antar keduanya dapat diambil dari studi kasus terhadap penetapan Prolegnas 2015-2019, penetapan Prolegnas 2015 dengan RPJMN 2015-2019. Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang RPJMN 2015-2019 (Perpres RPJMN), di dalam lampirannya menyebutkan bahwa pembangunan ekonomi berkelanjutan merupakan strategi utama dalam kebijakan lingkungan strategis nasional. Hal tersebut tertuang sebagai kajian atas situasi geo-ekonomi, geo-politik dan bonus demografi Indonesia. Muatan tersebut juga sejalan dengan UU Nomor 17 Tahun 2007 Tentang RPJP yang dimuat dalam penetapan Prolegnas 2015-2019. Disebutkan bahwa sejalan bidang-bidang prioritas MEA, pembangunan hukum harus difokuskan pada perubahan atau pergantian terhadap peraturan perundangan-undangan dalam bidang persaingan usaha, perlindungan konsumen, hak kekayaan intelektual, pembangunan infrastruktur dan *e-commerce*.

Prolegnas 2015-2019 memuat RUU tentang persaingan usaha dalam upaya mengganti UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat serta untuk memperbarui muatan hukum usaha searah UU Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan. RUU tersebut juga masuk dalam RUU Prioritas 2015, namun tidak mampu diselesaikan DPR hingga diterbitkannya RUU Prioritas 2016. Prolegnas 2015-2019 juga memuat RUU tentang perlindungan konsumen yang masih merujuk dasar hukumnya pada UUD 1945 sebelum diamandemen menjadi UUD NRI 1945. Namun, sekalipun RUU Perlindungan Konsumen juga telah dimuat dalam Prolegnas jangka menengah tahun 2010-2014, RUU tersebut tidak pernah dimuat sebagai RUU Prioritas tahunan, termasuk pada tahun 2015. Sedikit berbeda, paket UU tentang hak kekayaan intelektual yang diterbitkan di tahun 2000, 2001, 2002 dan 2014, setidaknya sudah menjadikan UUD NRI 1945 sebagai muatan konsideransnya. Walaupun demikian, RUU tentang Merek dan Paten masuk sebagai RUU Prioritas jangka menengah pada penetapan Prolegnas 2015-2019 maupun daftar RUU Prioritas 2015. Namun demikian, kedua RUU tersebut juga tidak dapat diselesaikan

DPR hingga diterbitkannya RUU Prioritas 2016. Sementara itu, terhadap urusan pembangunan infrastruktur, Presiden telah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2014 tentang Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (Perpres PPIP). Walaupun demikian, lebih dari pembangunan aspek-aspek penyediaan infrastruktur yang integral meliputi instrumentasi pendanaan dan pengawasan, Prolegnas 2015-2019 memuat RUU tentang Jalan dan RUU tentang Lembaga Pembiayaan Pembangunan Indonesia yang tidak masuk dalam daftar RUU Prioritas 2015. Sementara itu mengenai *e-commerce*, dimuat dalam UU Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE) dan UU Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan. Setelah pasal 31 UU ITE dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi, RUU ITE masuk dalam penetapan Prolegnas 2010-2014 walaupun tidak pernah masuk sebagai daftar RUU prioritas tahunan. RUU ITE kemudian kembali ditetapkan sebagai RUU Prioritas tahun 2015 sebagai derivat dari Prolegnas 2015-2019, walaupun tidak dapat diselesaikan DPR hingga diterbitkannya RUU Prioritas 2016.

Sehingga secara keseluruhan, pembacaan refraksi yuridis penetapan Prolegnas adalah sebagai berikut:

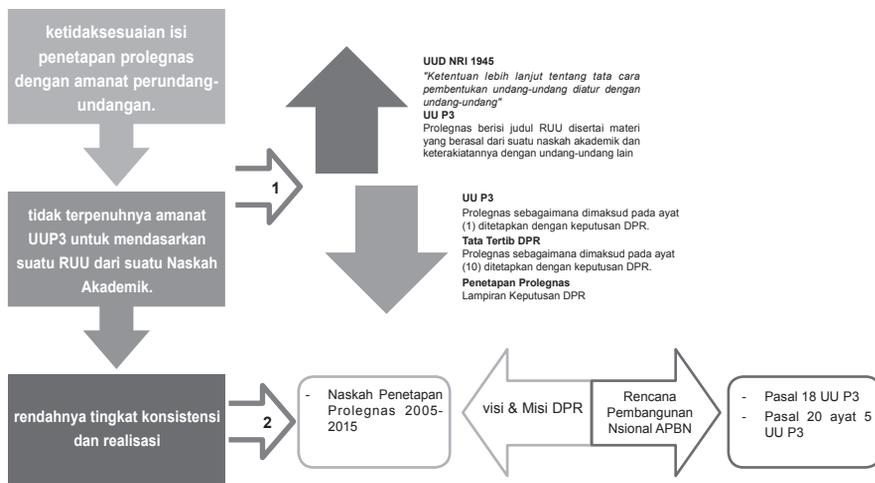


Diagram tersebut menunjukkan 3 poin *peak of trouble* dalam penetapan Prolegnas yang berkorelasi secara langsung dengan 2 taraf refraksi yuridis yakni pada konsesi formil dan konsesi substansi (orientasi prospektifnya).

### III. KESIMPULAN

Elaborasi konseptual ini menemukan suatu pewadahan untuk memetakan permasalahan yang terdapat dalam penyelenggaraan Prolegnas yakni dalam sudut preskriptif refraksi yuridis. Melalui pewadahan tersebut diketahui bahwa inefektifitas, inefisiensi penyelenggaraan Prolegnas di DPR RI bersumber dari refraksi yuridis di taraf perundang-undangan baik pada pengaturan bentuk hukum maupun substansinya. Untuk mengatasinya, penulis menyarankan agar terwujud perubahan pendekatan hukum yang lebih mengedepankan percepatan pembangunan hukum dalam bidang-bidang kehidupan bernegara secara taktis dan spesifik dalam rangka membersamai preferensi dan konsesi perubahan yang begitu cepat. Sehingga terjalin kesinambungan politik hukum di ranah legislasi dan pemerintahan.

### DAFTAR PUSTAKA

- Anis Ibrahim, *Legislasi dan Demokrasi: Interaksi dan Konfigurasi Politik Hukum dalam Pembentukan Hukum di Daerah*, 2008, Malang: In Trans Publishing.
- Antara, *Masalah dalam Penyusunan Prolegnas*, <http://www.beritasatu.com/nasional/89911-masalah-dalam-penyusunan-prolegnas.html> diakses pada 4 April 2015.
- Aziz Syamsuddin, 2013, *Proses dan Teknik Penyusunan undang-undang*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Bagir Manan, 2004, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: FH UII Press.
- Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral (Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara)*, 2010, Depok: Penerbit UI Press.
- Hadi Suprpto, dkk, *DPR Boros Bikin Undang-Undang, Mutu Makin Bagus?*, <http://fokus.news.viva.co.id/news/read/378457/dpr-boros-bikin-undang-undang--mutu-makin-bagus->, diakses pada 11 April 2015.

Harian Kompas, *Lagi-lagi, Kinerja Legislasi DPR Meleset dari Target*, <http://nasional.kompas.com/read/2012/12/23/11195257/Lagilagi..Kinerja.Legislati.DPR.Meleset.dari.Target> diakses pada 22 April 2015.

James A. Caporaso dan David P. Levine, 2015, *Teori-teori Ekonomi Politik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Jazim Hamidi, *Makna dan Kedudukan Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Disertasi: Universitas Padjajaran, 2005.

\_\_\_\_\_, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, 2009, Yogyakarta: Total Media.

Kantor Berita Politik, *Anggota DPR Harus Belajar Berhemat*, <http://m.rmol.co/news.php?id=197316> diakses tanggal 22 April 2015.

Kementrian Hukum dan HAM RI, *Proses Pembentukan Undang-Undang*, [http://peraturan.go.id/welcome/index/prolegnas\\_pengantar.html](http://peraturan.go.id/welcome/index/prolegnas_pengantar.html) diakses 12 Juni 2015

Mahfud MD. "Mengawal Politik Hukum: Dari Prolegnas sampai *Judicial Review*". Makalah disampaikan pada Seminar Nasional yang diselenggarakan oleh Program Doktor Ilmu Hukum, Pascasarjana UNS, Solo: Hotel Sunan, 20 Februari 2010.

Padmo Wahjono, *Negara Republik Indonesia (Cet. Ketiga)*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 1995.

Reza Faraby, *Politik Legislasi Penyusunan Prioritas Prolegnas Dalam Upaya Pembangunan Hukum Nasional Pasca Amandemen UUD 1945*, <https://terminalperencana.wordpress.com/2009/07/03/politik-legislasi-penyusunan-prioritas-prolegnas-dalam-upaya-pembangunan-hukum-nasional-pasca-amandemen-uud-1945/> diakses pada 23 September 2015.

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, 1991, Bandung: Citra Aditya Bakti.

Valina Singka Subekti, "Keterwakilan dan Tipe Parlemen", makalah disampaikan pada *Seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN)*, Jakarta: Komisi Hukum Nasional RI, 25-26 Agustus 2008.