

Cerminan Politik Hukum dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Evaluasi dan Proyeksi

by Winardi Winardi

Submission date: 18-Jan-2020 01:56PM (UTC+0700)

Submission ID: 1243367813

File name: JURNAL_KONSTITUSI_2008_OKTOBER_iiiiiii.pdf (184.23K)

Word count: 4435

Character count: 29083

**CERMINAN POLITIK HUKUM DALAM
PROGRAM LEGISLASI NASIONAL
(PROLEGNAS):
EVALUASI DAN PROYEKSI**

Oleh : Winardi

Dosen Civic Hukum pada STKIP PGRI Jombang,
Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya Malang

Abstract

The National Legislation Program is a portrait of the content or substance of the politic of the national law intended to reach the purpose of the nation in a certain period of time, wither in making new laws or replacing the old ones. In reality, in the level of the macro policy, the National Legislation Program possesses some weaknesses caused by the unclear national political laws, although it is the political laws that direct the National Legislation Program.

Kata-kata Kunci : Politik Hukum, Legislasi Nasional

A. Pendahuluan

Peraturan Perundang-undangan sebagai bentuk formil dan tertulis dari hukum semakin memegang peranan penting dalam kehidupan negara-negara modern sekarang ini. ¹⁶ baik sebagai sarana untuk mengadakan perubahan-perubahan di dalam masyarakat. Perubahan dalam dan oleh hukum banyak disalurkan melalui peraturan perundang-undangan yang salah satu ciri pada hukum modern adalah sifatnya yang tertulis. Nampaknya hal itu juga dianut dalam politik hukum di negara Indonesia, di mana pembangunan hukum nasional Indonesia, akan dilakukan melalui pembentukan peraturan perundang-undangan.¹

¹ Disamping hukum yang diproduksi oleh institusi Negara seperti peraturan perundang-undangan, dan yurisprudensi, dalam masyarakat berkembang berbagai aneka hukum lain seperti hukum adat, doktrin-doktrin hukum yang dikembangkan para akademisi dan hukum yang berkembang dalam produk dunia usaha yang dapat disebut dengan hukum praktek. Untuk pemahaman yang lebih mendalam tentang persoalan ini selanjutnya lihat A. Mukthie Fadjar, 1996. *Beberapa Masalah Pembangunan Hukum dan Hukum Pembangunan*, Malang: Penerbit Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, hlm. 48-49; Jimly Asshiddiqie, 2005. *HTN dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 3-4; Bagir Manan, 1995. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung: Mandar Maju, hlm. 17.

Penggunaan peraturan perundang-undangan sebagai sarana perubahan sosial-ekonomi masyarakat Sangat terasa pada zaman pemerintahan Orde Baru. Mochtar Kusumaatmadja yang pada waktu itu menjabat sebagai Menteri Kehakiman dan kemudian menjadi Menteri Luar Negeri yang menentang konsep Roscoe Pound tentang perlunya memfungsikan law as a tool of social engineering.² Mochtar berargumentasi bahwa pendayagunaan hukum sebagai sarana untuk merekayasa masyarakat menurut skenario kebijakan pemerintah (eksekutif) amatlah diperlukan oleh negara-negara yang sedang berkembang, Jauh melebihi kebutuhan yang dirasakan negara-negara industri maju yang telah mapan. Negara-negara maju memiliki mekanisme hukum yang telah berlaku secara efektif untuk mengakomodasi perubahan-perubahan masyarakatnya, sedangkan negara-negara tengah berkembang tidaklah seperti di negara maju. Padahal harapan dan keinginan masyarakat di negara berkembang akan terwujudnya perubahan-perubahan yang membawa perbaikan taraf hidup sangatlah besar. Melebihi harapan-harapan yang diserukan oleh masyarakat-masyarakat di negara-negara yang telah maju.³

Agak berbeda dengan zaman berkuasanya Orde Baru, dimana pembentukan produk hukum berupa undang-undang didominasi oleh lembaga eksekutif, maka pasca tumbangannya Orde Baru yang kemudian diikuti dengan perubahan konstitusi telah menempatkan lembaga legislatif sebagai pembentuk undang-undang.

Salah satu prestasi yang dianggap cukup monumental dalam perubahan pertama UUD 1945 adalah mencabut kekuasaan untuk membuat undang-undang dari tangan presiden, dan memberikannya kepada DPR.⁴ Bagir Manan berpendapat bahwa

² Baca Soetandyo Wignyoebroto, 1995. *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional, Dinamika Sosial Politik Dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 231

³ Mochtar Kusumaatmadja, 2006. *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung: Pusat Studi Wawasan Nusantara, Hukum dan Pembangunan bekerjasama dengan penerbit Alumni, hlm. 73-102. Apa yang dianjurkan Mochtar adalah dalam rangka percepatan pembangunan; namun harus diakui penggunaan hukum sebagai sarana perubahan masyarakat tidak selalu membawa dampak yang positif bagi masyarakat yang bersangkutan. Hal ini disebabkan karena hukum bukanlah sebuah institusi yang berada dalam "ruang hampa" sehingga selalu netral. Hukum tidak steril dari subsistem kemasyarakatan lainnya. Politik kerap kali melakukan intervensi atas pembuatan dan pelaksanaan hukum sehingga hukum tidak selalu menjamin kepastian hukum, penegak hak-hak masyarakat atau penjamin keadilan. Pembuatan dan pelaksanaan hukum sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik, konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan hukum yang responsif sementara konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan produk hukum yang refresif. Selanjutnya Lihat M. Mahfud MD, 1998. *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES.

⁴ Mengenai lembaga pembentuk UU itu sendiri, sebelum diadakan perubahan pertama UUD 1945, ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 menyatakan: "*Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*". sedangkan ketentuan Pasal 20 ayat (1) setelah amandemen berbunyi: "*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*".

amandemen ini mengukuhkan *checks and balances* yang lebih jelas antara presiden sebagai lembaga eksekutif dan DPR sebagai lembaga legislatif.⁵ Amandemen ini juga mengatasi situasi yang tidak memuaskan yang ada sebelumnya, dimana presiden memiliki kewenangan lebih kuat untuk membuat undang-undang.⁶

Program legislasi Nasional (Prolegnas) merupakan tahapan paling awal dari proses dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni pada tahap perencanaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3).⁷ Tulisan dalam makalah ini berusaha memaparkan hakekat dan tujuan Prolegnas sekaligus menjelaskan evaluasi terhadap Prolegnas dan kinerja legislasi DPR, dan pada bagian akhir menawarkan beberapa solusi alternatif dalam rangka pengembangan legislasi ke depan.

B. Prolegnas: Hakekat, Tujuan dan Catatan Evaluasi

Dengan terbitnya Undang Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3) yang disetujui dalam Rapat Paripurna DPR tanggal 24 Mei 2004 maka mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan telah terintegrasi dalam satu undang-undang. Pasal 1 angka 1 UUP3 disebutkan bahwa proses atau mekanisme pembentukan undang-undang terbagi dalam beberapa tahapan, yakni perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan.

⁵ Bagir Manan, 2003. *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 20-22.

⁶ Denny Indrayana, 2007. *Amandemen UUD 1945 : Antara Mitos dan Pembongkaran*, Bandung: Mizan, hlm. 371.

⁷ Dalam legislasi di daerah juga dikenal adanya Program Legislasi Daerah (Prolegda), dan DPRD adalah pembentuk Perda serta diberlakukannya sistem demokrasi dan demokratisasi dalam proses legislasi dan regulasi di daerah. Semua Peraturan Daerah yang dikeluarkan oleh pemerintah Propinsi, kabupaten dan kota tidak lagi harus disahkan oleh pemerintah pusat melalui Departemen Dalam Negeri RI. Begitu DPRD menyetujui sebuah rancangan Peraturan Daerah (PERDA) dan Gubernur/Bupati/Walikota mengesahkannya maka dengan sendirinya menjadi PERDA, tidak lagi menunggu pengesahan dari Pusat Selanjutnya, berkaitan dengan legislasi di daerah, ketentuan dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah senafas dengan ketentuan dalam UU No. 22 tahun 1999 sebagaimana disebutkan dalam Pasal 136 bahwa Peraturan daerah berlaku setelah mendapat persetujuan bersama antara DPRD dengan Kepala daerah dan diundangkan dalam lembaran daerah. Selanjutnya Lihat Sirajuddin dkk, 2007. *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Malang: kerjasama MCW dengan Yappika Jakarta.

Perencanaan adalah proses dimana ⁴ DPR dan Pemerintah menyusun rencana dan skala prioritas undang-undang yang dibuat oleh DPR dalam suatu jangka waktu tertentu. Proses ini diwadahi oleh suatu program yang disebut dengan Prolegnas. Prolegnas merupakan instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis.⁸ Program Legislasi Nasional (Prolegnas) secara sempit dapat diartikan sebagai penyusunan suatu daftar materi perundang-undangan atau daftar judul RUU yang telah disepakati (oleh semua unsur terkait). Daftar urutan itu dibuat berdasarkan urgensi dan prioritas pembentukannya oleh DPR/ Pemerintah. Dalam arti luas, Prolegnas tentu tidak sekedar berhubungan dengan pembentukan hukum, melainkan juga mencakup program pembinaan hukum (termasuk tidak tertulis), pengembangan yurisprudensi, pembinaan program perjanjian (termasuk ratifikasi konvensi internasional).

Hasil penyusunan prolegnas di lingkungan DPR dan pemerintah dibahas bersama ⁴ antara DPR dan pemerintah yang pelaksanaannya dikoordinasikan oleh DPR melalui badan legislasi. Badan legislasi dalam mengkoordinasikan penyusunan prolegnas di lingkungan DPR dapat meminta atau memperoleh bahan dan/ atau masukan dari DPD dan/atau masyarakat.⁹ ¹² Ada tiga lembaga yang memiliki otoritas untuk melakukan perancangan sekaligus mengusulkan rancangan undang-undang, yakni Presiden, DPR dan DPD. Mekanisme perancangan dan pengusulan yang berlangsung di tiga lembaga negara tersebut.

Materi penvusunan Prolegnas pada dasarnya juga didasarkan pada ⁷ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). RPJPN dapat menjadi panduan untuk menentukan arah pembangunan selama jangka waktu yang panjang, yaitu selama 20 tahun.¹⁰

Dalam RPJPN Tahun 2005-2025 masing-masing kondisi umum dan tantangan yang dihadapi, diformulasikan dalam tujuan untuk mewujudkan kondisi terbaik yang ingin dicapai. Tujuan tersebut memuat beberapa sasaran pokok dalam 20 tahun mendatang, yaitu berjumlah 8 item :

⁸ Pasal 1 angka 1 Perpres No. 61 tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional

⁹ *Ibid.* Pasal 8

¹⁰ Indonesia dianggap kehilangan arah dalam menjalankan berbagai program pembangunan setelah model GBHN tidak lagi dikenal sebagaimana dipraktekkan sebelumnya, sehingga RPJPN dan Program kerja Presiden terpilih dapat dikatakan sebagai “GBHN Baru”

a. berkaitan dengan terwujudnya masyarakat yang berakhlak mulia, bermoral, beretika dan berbudaya, dan beradab; b. Bangsa yang berdaya saing untuk mencapai masyarakat yang lebih makmur dan sejahtera, c. Masyarakat yang demokratis berlandaskan hukum dan berkeadilan, d. Terwujudnya rasa aman dan damai bagi seluruh rakyat serta terjaganya keutuhan wilayah NKRI dan kedaulatan negara dari ancaman baik dari dalam negeri maupun luar negeri; e. Terwujudnya pembangunan yang lebih merata dan berkeadilan, f. Terwujudnya Indonesia yang Asri dan Lestari, g. Terwujudnya Indonesia sebagai negara kepulauan yang mandiri, maju, kuat dan berbasiskan kepentingan nasional, serta h. Terwujudnya peranan Indonesia yang meningkat dalam pergaulan internasional.

Program pembangunan hukum perlu menjadi prioritas utama karena perubahan UUD memiliki implikasi yang luas dan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang perlu diikuti dengan perubahan-perubahan di bidang hukum. Di samping itu, arus globalisasi yang berjalan pesat yang ditunjang oleh perkembangan teknologi informasi telah mengubah pola hubungan antara negara dan warga negara dengan pemerintahnya. Perubahan tersebut menuntut pula adanya penataan sistem hukum dan kerangka hukum yang melandasinya. Dalam kerangka itulah maka Prolegnas diperlukan untuk menata sistem hukum nasional secara menyeluruh dan terpadu yang senantiasa berlandaskan konstitusi.

Dengan demikian, Prolegnas adalah potret isi atau substansi politik hukum nasional untuk mencapai tujuan negara dalam kurun waktu tertentu, baik dalam membuat hukum baru maupun mengganti hukum lama. Namun harus diingat pula bahwa prolegnas bukan hanya berisi rencana hukum yang akan dibuat atau diganti, melainkan sekaligus juga merupakan pedoman atau mekanisme pembuatan undang-undang yang mengikat. Artinya prosedur dan mekanisme pembuatan hukum haruslah melalui Prolegnas. Namun demikian Prolegnas bukanlah “harga mati”, dalam arti pada keadaan-keadaan tertentu,¹¹ RUU tertentu dapat disisipkan dalam Prolegnas yang sudah ada berdasarkan kesepakatan DPR dan Presiden.

Dalam masa keanggotaan DPR 2004-2009 ditetapkan Prolegnas tahun 2005-

¹¹ “Keadaan tertentu yang dimaksud adalah : (1) jika Presiden menerbitkan Perpu; (2) pengujian UU oleh MK dan (3) adanya perjanjian internasional antara Indonesia dengan negara lain yang harus diratifikasi dengan UU. Lihat M. Mahfud MD, 2007. *Perdebatan HTN Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: LP3ES, hlm. 59-61

2009 dan dari Prolegnas 2005-2009 tersebut ditentukan prioritas RUU tahun 2005 sebanyak 55 RUU. Sedangkan sisanya (229 RUU) menjadi prioritas tahun 2006-2009. Mengacu kepada Prolegnas 2005-2009, berarti untuk setiap tahun DPR dan Pemerintah harus membahas dan menyelesaikan paling tidak 57-58 RUU per tahun.

**Tabel 1 : Porsentase RUU dlm Prolegnas 2004-2009
dilihat dari karakter kebaruannya**

No.	Sifat RUU	Jumlah	Jumlah Total	
1.	RUU baru	170	59,85	
2.	RUU perubahan/ pengganti	90	31,69	Termasuk penggantian UU warisan kolonial
	RUU ratifikasi	24	8,45	

**Tabel 2: Porsentase RUU dalam Prolegnas 2004-2009
dilihat dari Bidang Pengaturan**

No.	Bidang	Jumlah	% dari Jumlah Total	Keterangan
1.	Politik Hukum, & Keamanan	159	59,98	
2.	Perekonomian	78	27,46	
3.	Kesejahteraan rakyat	42	14,78	
4.	Lain-lain	5	1,76	Misal; RUU tata penyusunan APBN, RUU PJPN, RUU Bendera, bahasa dan lembang negara, dan lagu kebangsaan

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa dari jenis RUU yang diprogramkan dalam Prolegnas, terdapat 170 pembentukan undang undang baru. Hal tersebut dapat dipahami sebagai konsekuensi dari perubahan konstitusi maupun untuk memenuhi tuntutan pembaruan hukum sesuai dengan dinamika masyarakat. Yang cukup menarik adalah cukup tingginya porsentase RUU perubahan/pengganti UU yang berlaku sekarang yaitu sebanyak 90 UU.

Di dalam kategori ini, selain RUU untuk mengganti UU peninggalan kolonial juga termasuk untuk mengubah UU yang relatif baru karena dibentuk pada awal

reformasi yaitu antara tahun 1999 sampai 2004, sebanyak 36 UU, jumlah RUU ratifikasi sendiri hanya 24 dari keseluruhan Prolegnas, karena ratifikasi memang dilakukan secara selektif.

Jumlah UU bidang politik, hukum dan keamanan menempati urutan teratas yaitu sebanyak 159, hal ini dipahami sebagai konsekuensi perubahan mendasar bidang politik, hukum dan keamanan pasca perubahan konstitusi dan dalam rangka memantapkan dasar hukum untuk penataan demokrasi, penegakan hukum dan perlindungan HAM serta reposisi peran TNI dan Polri. Di bidang ekonomi jumlah RUU yang diprogramkan dalam Prolegnas sebanyak 78 untuk mendukung upaya pemulihan perekonomian nasional dibidang kesejahteraan rakyat, RUU yang diprogramkan sebanyak 42 yang diharapkan menjadi dasar hukum untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat termasuk menjamin hak-hak kelompok masyarakat marjinal.

Dalam implementasi program legislasi pada tahun 2005, ternyata jumlah UU yang dihasilkan DPR pada tahun 2005 hanya 14 (empat belas), dari 55 RUU yang direncanakan. Studi yang dilakukan oleh Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) tentang kinerja legislasi DPR pada 2005 disimpulkan bahwa hasil kerja DPR adalah legislasi tanpa peta kebijakan. Lebih jauh studi tersebut mengatakan bahwa:

“...sulit untuk menjelaskan peta kebijakan di DPR, karena respon politik DPR lebih banyak diarahkan oleh kepentingan politik atas pemerintah. Pola legislasi yang dihasilkan pun sama sekali tidak jelas. Satu-satunya yang bisa terlihat adalah karakter legislasinya yang cenderung menguatkan kebijakan pemerintah.”¹²

Ketiadaan arah adalah suatu hal yang niscaya kalau dirujuk pada proses penyusunan Prolegnas. Prolegnas hanya sekumpulan daftar undang-undang yang dikontribusikan oleh beberapa pihak diantaranya adalah DPR, departemen teknis dan kelompok-kelompok masyarakat. Betul bahwa pemerintah dan DPR dalam menyusun Prolegnas menyusun visi, misi, arah kebijakan dan skala prioritas.¹³ Akan tetapi dalam operasionalisasinya, setiap tahun pemerintah dan DPR menetapkan 50 - 60

¹² “Rival Gulam Ahmad dkk, 2006. *Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2005*. Jakarta: PSHK dan Konrad Adenaur Stiftung, hlm. 55

¹³ Prolegnas 2005-2009 terdiri bagian-bagian sebagai berikut: 1) pendahuluan, 2) Program Pembentukan UU, 3) maksud dan tujuan, 4) kondisi obyektif, 5) visi dan misi, 6) arah kebijakan, 7) skala prioritas dan 8) penutup

RUU sebagai prioritas, suatu hal yang sangat mustahil dicapai dan terbukti tidak pernah tercapai sejak tahun 2001.

Banyaknya jumlah RUU yang menjadi prioritas DPR dan pemerintah berkorelasi dengan sistem penganggaran. Pada tiap tahunnya terlihat, bahwa setiap departemen seolah-olah mendapatkan “jatah” untuk penyusunan RUU, walaupun RUU tersebut belum tentu menjadi kebutuhan mendesak saat itu. Terkait dengan persoalan ini Tim PSHK menyatakan :

“...sebenarnya Prolegnas tidak tepat menjadi instrumen perencanaan yang mempertimbangkan sumber daya yang dimiliki pemerintah dan DPR. Justru dengan sistem Prolegnas sekarang, sumber daya dan sumber dana tidak menjadi pertimbangan sama sekali, bahkan terjadi pemborosan anggaran gang luar biasa, karena RUU yang tidak selesai atau belum dibahas tetap mendapatkan jatah untuk dianggarkan lagi pada tahun berikutnya.”¹⁴

Sementara Hasil penelitian yang dilakukan oleh Tim KHN pada tahun 2002 menyatakan bahwa penyusunan Prolegnas masih dalam taraf mencatat daftar keinginan, bukan daftar kebutuhan, karena daftar undang-undang yang dituangkan melalui Propenas tersebut terbukti belum mampu secara optimal mengakomodasi kebutuhan riil masyarakat (para stakoholders). Proses pembentukan, perubahan (revisi), dan pencabutan suatu undang-undang dalam kenyataan belum memberikan akses yang seimbang kepada setiap stakeholder dalam menyuarakan kepentingannya. Di samping itu, Mekanisme penyusunan sampai dengan tahap pengesahan suatu undang-undang, baik menurut Peraturan Tatib DPR tidak menjamin pemberian akses yang memadai bagi masyarakat (stakeholders) dalam rangka menyampaikan aspirasi mereka. Penelitian hukum sebagai kunci untuk menyerap aspirasi dan memahami hukum yang hidup di masyarakat (living law) belum diorganisasi secara baik, sehingga tidak banyak memberi kontribusi bagi penyusunan Prolegnas dan perumusan suatu substansi undang-undang.¹⁵

Terkait dengan kelemahan Prolegnas Tim Peneliti KHN menyatakan Demikian:

“Ada banyak kelemahan yang terkait dengan Prolegnas. Dalam tataran kebijakan

¹⁴ Aria Suyudi dkk, 2008, *Studi Tata Kelola Proses Legislasi*, Jakarta: PSHK dan USAID-Democratic Reform Support Program, hlm. 167; Lihat juga Sebastian Salang, 2006. “Parlemen : Antara Kepentingan Politik Vs. Aspirasi Rakyat” Tulisan artikel dalam Jurnal Konstitusi, Volume 3, Nomor 4, Desember 2006, hlm. 90-120.

¹⁵ Tim KHN, 2002. *Program Legislasi Nasional*, Jakarta: KHN

makro, kelemahan ini karena ketidakjelasan politik hukum nasional. Padahal, politik hukum inilah yang memberi arahan ke arah mana Prolegnas harus digulirkan. Politik hukum yang jelas akan menjamin pula seberapa besar akses para stakeholders untuk terlibat dalam proses penyusunan Prolegnas. Politik hukum yang jelas akan pula mampu menyeimbangkan kebutuhan sektor-sektor pembangunan, serta desakan kebutuhan domestik, regional, dan internasional. Kelemahan lain terdapat pada tataran struktural. DPR dan Pemerintah sebagai dua lembaga legislatif, masih menggunakan pola pendekatan yang berbeda. Di satu sisi, landasan normatif yang digunakan masih belum sama, tetapi di sisi lain “arogansi sektoral” (baca: kepentingan sepihak) pada masing-masing institusi juga sangat mendominasi”.¹⁶

C. Membangun Legislasi dengan Paradigma Hukum Progresif: Sebuah Proyeksi Ke depan

Dari sudut perspektif sejarah sebagai hasil dari proses politik yang terjadi dalam masyarakat, bisa dilihat dua model strategi pembangunan hukum, yaitu strategi pembangunan hukum ortodok dan strategi pembangunan hukum responsif. Strategi pembangunan hukum ortodok menurut A. H. G. Nusantara¹⁷ bercirikan adanya peranan mutlak dari lembaga-lembaga negara (pemerintah dan parlemen) dalam menentukan arah perkembangan hukum dalam masyarakat. Hukum yang dihasilkan oleh strategi ini menjadi bersifat *positifis instrumentalis*. Hukum menjadi instrumen yang ampuh bagi pelaksanaan ideologi dan program dari negara. Tradisi hukum kontinental dan tradisi hukum sosialis dapat dikategorikan dalam strategi pembangunan hukum ortodok.

Sementara strategi pembangunan hukum yang responsif mencirikan adanya peranan yang besar dari lembaga peradilan dan partisipasi yang luas dari kelompok sosial atau individu dalam masyarakat untuk menentukan arah perkembangan hukum. Adanya tekanan partisipasi luas dari masyarakat dan kedudukannya yang relatif bebas, memungkinkan lembaga peradilan melihat perspektif kedepan, khususnya

¹⁶ Ibid

¹⁷ Abdul Hakim G Nusantara. 1986. “Kebijaksanaan dan Strategi Pembangunan Hukum Di Indonesia : Sebuah Tinjauan Kritis Politik Pembinaan Hukum Nasional” dalam Artidjo Alkostar dan M. Sholeh Amin (Ed.) *Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*, Jakarta: Diterbitkan bekerjasama LBH Yogyakarta dengan Rajawali Pers, hlm. 155-156

dalam menghadapi berbagai konflik yang timbul yang diajukan kehadapannya. Keadaan yang demikian kemudian menghasilkan produk hukum yang responsif terhadap tuntutan berbagai kelompok sosial atau individu dalam masyarakat. Tradisi hukum *common law* termasuk dalam strategi yang kedua ini.

6 Dalam kaitan ini, Nonet dan Selznick¹⁸ mengetengahkan suatu teori mengenai tiga keadaan dasar hukum dalam masyarakat, yaitu : (1) Hukum represif, yaitu hukum yang merupakan alat kekuasaan represif; (2) Hukum otonom, yaitu hukum sebagai pranata yang mampu menjinakkan refresi dan melindungi integritasnya sendiri; dan (3) Hukum responsif, yaitu hukum yang merupakan sarana respon atas kebutuhan-kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Beranjak dari yang dikemukakan Nonet dan Selznick, pada dasarnya pembentukan suatu peraturan perundang-undangan berlangsung dalam struktur sosial tertentu dan demikian merupakan bagian dari proses sosial yang lebih besar. Berangkat dari perspektif yang demikian itu, maka penyusunan sebuah peraturan perundang-undangan tidak secara otomatis berjalan lancar, manakala struktur sosial dimana pembuatan itu berlangsung tidak demokratis. Dengan kata lain sangat tergantung dari kondisi masyarakat.

Untuk menjaga netralitas suatu hukum, Satjipto Rahardjo¹⁹ mengusulkan perlu adanya 'transparansi' dan 'partisipasi' (lebih besar) dalam pembuatan hukum. Kedua hal ini kemudian dapat diangkat sebagai asas dalam pembuatan hukum untuk kemudian dilakukan elaborasi lebih lanjut kedalam prosedur dan mekanismenya.

Di Belanda dalam proses pembentukan hukum dan kebijakan publik ada institusi-institusi yang memberi kesempatan untuk mengerti tindakan-tindakan pemerintah secara kritis dan melakukan protes untuk menentangnya jika dianggap perlu. Institusi-institusi tersebut adalah '*openbaarheid*' (*Publicity*) dan '*Inspraak*'. Institusi-institusi ini dihormati di Belanda sebagai sebuah tahap dalam pengembangan demokratisasi politik. Demokratisasi berarti bahwa lebih banyak kelompok-kelompok yang dilibatkan dalam pembentukan kebijakan-kebijakan atau bahwa mereka akan terlibat secara lebih intensif. *Publicity* berarti bahwa pemerintah

¹⁸ Philippe Nonet, dan Philip Selznick. 1978. *Law And Society in Transition : Toward Responsive Law*, New York: Harper and Row Publishers, hlm. 15

¹⁹ Rahardjo, Satjipto. 1998. "Mencari Model Ideal Penyusunan UU Yang Demokratis (Kajian Sosiologis)" *Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Mencari Model Ideal Penyusunan UU yang Demokratis dan Kongres Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia*, Semarang 15-16 April 1998.

memberi informasi tentang tindakan-tindakan kepada warga negara berkepentingan. *Inspraak* berarti bahwa warga negara memberi informasi kepada pemerintah mengenai harapan-harapannya. *Publicity* dan *Inspraak* adalah dua sisi dari sebuah sistem komunikasi antara pemerintah dan warga negara, dimana informasi bersifat dua arah (*two way traffic communication*).

Dalam kaitan ini menjadi sangat penting untuk dikemukakan delapan azas atau *Principle of Legality* yang disebutkan oleh Lon L. Fuller, yaitu : (1) Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan. Yang dimaksud disini adalah, bahwa ia tidak boleh mengandung sekedar keputusan-keputusan bersifat *ad hoc*; (2) Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan; (3) Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut, oleh karena apabila yang demikian itu tidak ditolak, maka peraturan itu tidak bisa dipakai untuk menjadi pedoman tingkah laku. Membolehkan pengaturan berlaku surut berarti merusak integritas peraturan yang ditujukan untuk berlaku bagi waktu yang akan datang; (4) Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti; (5) Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain; (6) Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan; (7) Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering merubah-rubah peraturan sehingga menyebabkan seorang akan kehilangan orientasi; (8) Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya.²⁰

Selanjutnya dilihat dari optik Pancasila jelas bahwa bagi bangsa Indonesia, hukum pada hakekatnya berfungsi sebagai alat yang akan menghantarkan bangsa Indonesia menuju masyarakat adil dan makmur yang Berketuhanan Yang Maha Esa; Berpri-kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, dalam wadah Persatuan Indonesia, dengan pemerintahan yang didasari nilai Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan; serta mewujudkan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Citra fungsi hukum yang demikian sesuai dengan paradigma hukum progresif yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo bahwa, "*hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya, ..dan hukum itu tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan sesuatu yang lebih luas, yaitu, ..untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan, dan*

²⁰ Sebagaimana dikutip dalam Satjipto Rahardjo, 1986. *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, hlm. 91-92

*kemuliaan manusia.*²¹

Dalam konteks program legislasi pada masa yang akan datang, maka perlu memperhatikan apa yang dikemukakan oleh Roscoe Pound yang menyarankan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan untuk dilakukan studi sosiologis. Saran Pound diajukan ketika pembentukan peraturan yang terlalu menekankan pada metode perbandingan yang dianggap sebagai sudah cukup ilmiah. Pound mengatakan “...But *is not enough to compare the law themselves. It is more important to study their social operation and effect which they produce, if any, then put in action...*”²² Ahli yang lain, D. Anjaou dengan menjelaskan kaitan erat antara pembuatan undang-undang dan habitat sosialnya. Orang tidak membuat undang-undang dengan cara duduk dalam suatu ruangan dan kemudian memikirkan undang-undang apa yang akan dibuat. Menurut D’Anjaou ia merupakan proses panjang yang dimulai jauh dari dalam realitas kehidupan masyarakat. Terjadi suatu *long march* sejak dari kebutuhan dan keinginan perorangan, kemudian menjadi keinginan golongan, selanjutnya ditangkap oleh kekuatan-kekuatan politik, diteruskan oleh problem yang harus ditangani oleh pemerintah dan baru pada akhirnya harus masuk menjadi agenda pembuatan peraturan.²³

Pada tataran lebih kongkrit Tim peneliti KHN menyatakan demikian:

“Dasar penetapan untuk membentuk, merevisi, and mencabut suatu undang-undang dijadikan sebagai bagian penting penelitian yang dimasukkan ke dalam naskah akademik yang mendampingi pengajuan suatu RUU. Selain terkait masalah substansi, penyusunan dan perumusan suatu undang-undang juga harus memperhatikan aspek teknis. Disini berperan para tenaga perancang undang-undang (legal drafters). Kuantitas dan kualitas tenaga perancang di Indonesia saat ini masih sangat kurang. Disisi lain, standar kualitas perancang inipun harus ditetapkan pula. Untuk keperluan standarisasi tersebut, perlu ada sertifikasi khusus yang diberikan oleh asosiasi tenaga perancang undang-undang. Penyusunan Prolegnas dan perumusan suatu undang-undang wajib ditunjang oleh hasil penelitian hukum yang sungguh-sungguh komprehensif dan

²¹ Satjipto Rahardjo, 2005. “Hukum Progresif: Hukum Yang Membebaskan”, Edisi Perdana Majalah Hukum Progresif PDIH Undip, hlm. 4

²² Dalam Satjipto Rahardjo, 2006. *Hukum Dalam Jagat Keterliban*, Jakarta: UKI Press.

²³ Ibid

mendalam, baik dari sudut substansi maupun metodologinya. Hasil penelitian ini merupakan salah satu dasar untuk penyusunan naskah akademik, dan keberadaan naskah akademik ini dinyatakan sebagai persyarat wajib (bukan sekedar anjuran) untuk pembuatan sebuah undang-undang.”²⁴

D. Penutup

Prolegnas merupakan salah satu bagian dari Propenas, yang disusun setahun setelah selesai Propenas. Prolegnas memuat semua legislasi dalam jangka waktu lima tahun. Pembagian yang ada dalam Prolegnas dilakukan secara sektoral, yaitu bidang hukum, politik, ekonomi, sosial budaya, agama, pendidikan, pembangunan daerah, sumber daya alam dan pertahanan keamanan. Di dalamnya dimuat 120 butir legislasi sepanjang tahun 2001-2004. Butir-butir tersebut pada prakteknya bisa jadi diturunkan dalam beberapa undang-undang, sehingga kurang lebih ada sekitar 200 undang-undang yang rencananya diselesaikan DPR dan pemerintah dalam kurun waktu tiga tahun sejak 2001 sampai 2004.

Pada tahun 2005 setelah terpilihnya anggota DPR periode 2004-2009, Prolegnas kembali disusun. Perbedaan utama antara Prolegnas 2001 dan Prolegnas 2005 adalah dalam penyusunannya dan bentuk produk hukumnya. Jika Prolegnas 2001 dibuat dengan mengacu pada Propenas, maka Prolegnas 2005 dibuat sebelum undang-undang tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) selesai dibuat, sehingga tidak terlalu jelas bagaimana mengaitkan Prolegnas dengan RPJM yang diinisiasi oleh Bappenas. Hal lain adalah dalam bentuk Produk hukum Prolegnas, jika pada 2001 Prolegnas merupakan lampiran dari UU No. 25 Tahun 2000 tentang Propenas, maka pada tahun 2004 bentuknya hanya dalam Keputusan DPR.

Ke depan perlu dipertimbangkan agar Prolegnas disusun berdasarkan panduan politik hukum yang jelas dan berdasarkan kebutuhan masyarakat serta perlu ada koridor waktu yang cukup bagi masyarakat untuk memberikan masukan kepada DPR dan Pemerintah dalam penyusunan Prolegnas.

Daftar Pustaka

Ahmad, Rival Gulam dkk, 2006. *Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2005*. Jakarta: PSHK dan Konrad Adenaur Stiftung

²⁴ Tim KHN, Op. Cit

- Asshiddiqie, Jimly. 2005. *HTN dan Pilar-Filar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press
- Fadjar, Abdoel Mukthie. 1996. *Beberapa Masalah Pembangunan Hukum dan Hukum Pembangunan*, Malang: Penerbit Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
- Kusumaatmadja, Mochtar. 2006. *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung: Pusat Studi Wawasan Nusantara, Hukum dan Pembangunan bekerjasama dengan penerbit Alumni
- Mahfud MD, M. 2007. *Perdebatan HTN Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: LP3ES
- Mahfud MD, M. 1998. *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES
- Manan, Bagir 2003. *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: FH UII
- Press Denny Indrayana, 2007. *Amandemen UUD 1945 : Antara Mitos dan Pembongkaran*, Bandung: Mizan
- Manan, Bagir. 1995. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung: Mandar Maju
- Nonet, Philippe dan Philip Selznick. 1978. *Law And Society in Transition : Toward Responsive Law*, New York: Harper and Row Publishers
- Nusantara, Abdul Hakim G. 1986. "Kebijaksanaan dan Strategi Pembangunan Hukum Di Indonesia: Sebuah Tinjauan Kritis Politik Pembinaan Hukum Nasional" dalam Artidjo Alkostar dan M. Sholeh Amin (Ed.) *Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*, Jakarta: Diterbitkan bekerjasama LBH Yogyakarta dengan Rajawali Pers
- Rahardjo, Satjipto. 2005. "Hukum Progresif: Hukum Yang Membebaskan", Edisi Perdana Majalah Hukum Progresif PDIH Undip
- Rahardjo, Satjipto. 2006. *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*, Jakarta: UKI Press
- Rahardjo, Satjipto. 1998. "Mencari Model Ideal Penyusunan UU Yang Demokratis (Kajian Sosiologis)" *Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Mencari Model Ideal Penyusunan UU yang Demokratis dan Kongres Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia*, Semarang 15-16 April 1998.
- Rahardjo, Satjipto., 1986. *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni
- Republik Indonesia, Perpres No. 61 tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional
- Republik Indonesia, UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Salang, Sebastian. 2006. "Parlemen : Antara Kepentingan Politik Vs. Aspirasi Rakyat"
Tulisan artikel dalam Jurnal Konstitusi, Volume 3, Nomor 4, Desember 2006, hlm.
90-120.

Sirajuddin dkk, 2007. *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif dalam
Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Malang: MCW dan Yappika
Jakarta.

Suyudi, Aria dkk, 2008, *Studi Tata Kelola Proses Legislasi*, Jakarta: PSHK dan USAID-
Democratic Reform Support Program

Tim KHN, 2002. *Program Legislasi Nasional*, Jakarta: KHN

Wignyosoebroto, Soetandyo. 1995. *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional, Dinamika
Sosial Politik Dalam Perkembangan Hukum Di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers.

Cerminan Politik Hukum dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Evaluasi dan Proyeksi

ORIGINALITY REPORT

16%

SIMILARITY INDEX

13%

INTERNET SOURCES

6%

PUBLICATIONS

9%

STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	Dr. Soegianto, Diah Sulistiyani R S, Muhammad Junaidi. "EKSEKUSI JAMINAN FIDUSIA DALAM KAJIAN UNDANG- UNDANG NOMOR 42 TAHUN 1999 TENTANG JAMINAN FIDUSIA", Jurnal Ius Constituendum, 2019 Publication	3%
2	es.scribd.com Internet Source	2%
3	mamanaja.files.wordpress.com Internet Source	2%
4	www.coursehero.com Internet Source	1%
5	text-id.123dok.com Internet Source	1%
6	www.scribd.com Internet Source	1%
7	Submitted to Universitas Pendidikan Indonesia Student Paper	1%

8	Submitted to Unika Soegijapranata Student Paper	1%
9	Mukti Sumarsono. "IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BANTUAN PROGRAM INTERVENSI BAGI MASYARAKAT MISKIN TAHUN 2016", Jurnal Mediasosian : Jurnal Ilmu Sosial dan Administrasi Negara, 2019 Publication	1%
10	Submitted to UIN Syarif Hidayatullah Jakarta Student Paper	1%
11	annaogiana.blogspot.com Internet Source	1%
12	kumpulanmakalah.blogspot.com Internet Source	1%
13	mafiadoc.com Internet Source	1%
14	Submitted to Jayabaya University Student Paper	1%
15	publikasiilmiah.ums.ac.id Internet Source	1%
16	Submitted to Universitas Islam Indonesia Student Paper	1%
17	Submitted to STIKOM Surabaya Student Paper	<1%

Exclude quotes On

Exclude matches < 20 words

Exclude bibliography On