

# TANGGUNG JAWAB DPR DAN PEMERINTAH DALAM PENYUSUNAN DAN PENGELOLAAN PROLEGNAS\*

Oleh: Ignatius Mulyono<sup>1</sup>

## A. LATAR BELAKANG

Adanya perubahan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membawa perubahan penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia khususnya dalam hal kekuasaan membentuk undang-undang. Terjadi perubahan kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden kepada DPR. Perubahan tersebut membawa implikasi terhadap peningkatan peran dan tanggung jawab DPR dalam bidang pembentukan undang-undang, baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Peningkatan peran dan tanggung jawab DPR dalam pembuatan undang-undang kemudian diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011 tersebut, terdapat peningkatan peran dan tanggung jawab DPR dalam pembentukan undang-undang yang dimulai dari perencanaan, persiapan teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan sampai dengan pengundangan dan penyebarluasan. Dalam tahapan perencanaan DPR diberikan kewenangan untuk melakukan perencanaan

penyusunan undang-undang melalui instrumen Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Prolegnas disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis yang memuat daftar undang-undang yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu serta dijiwai oleh visi dan misi pembangunan hukum nasional. Prolegnas kemudian dipahami sebagai skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Tentu saja dalam penyusunan prolegnas tersebut DPR tidak bekerja sendiri tetapi bersama-sama dengan pemerintah dalam menetapkan Prolegnas baik dalam jangka menengah maupun dalam tahunan.

## B. PENYUSUNAN DAN PENGELOLAAN PROLEGNAS

Berdasarkan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah. Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan undang-undang.

Penyusunan Prolegnas dilakukan bersama oleh DPR RI dan Pemerintah, dan dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi yaitu Badan legislasi. Pada

\* Makalah disampaikan dalam Forum Dialog Nasional Bidang Hukum dan Non Hukum yang diselenggarakan oleh BPHN tanggal 5-7 Oktober 2011 di Hotel Bidakara Jakarta.

<sup>1</sup> Ketua Badan Legislasi DPR RI Periode 2009-2014.

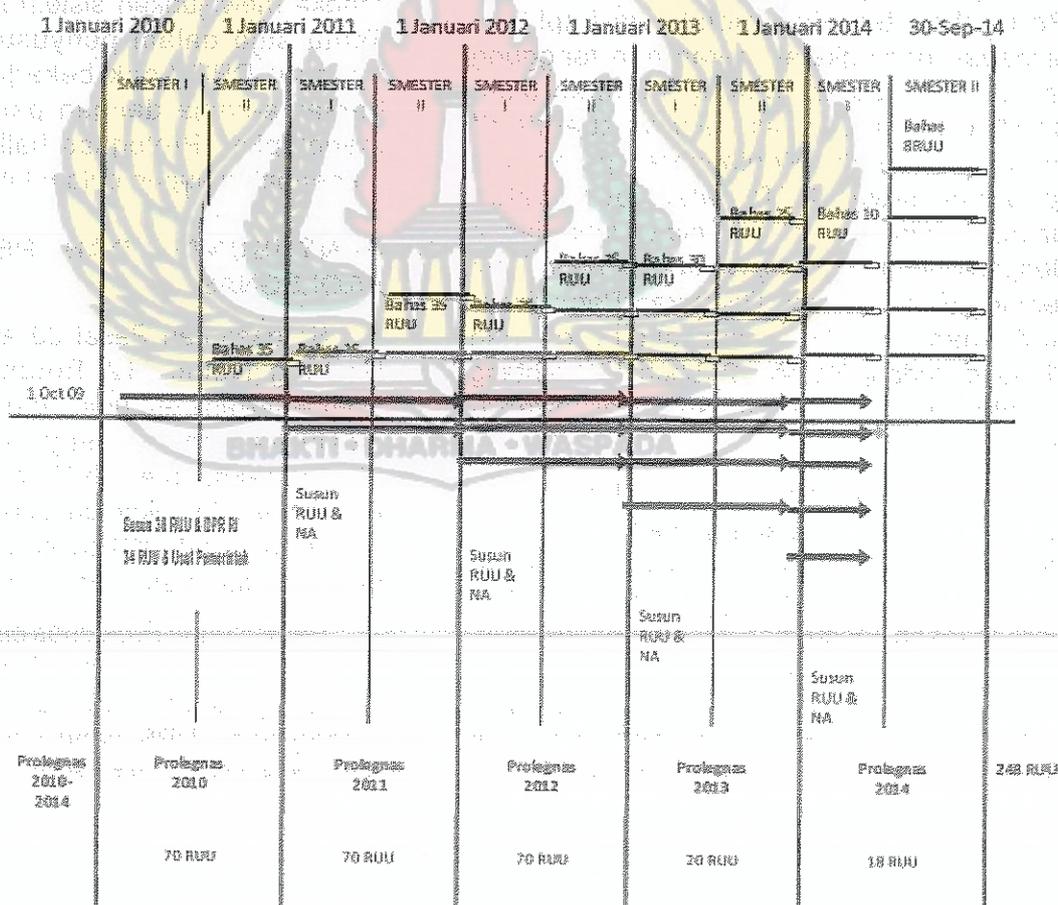
tahap awal penyusunan Prolegnas dilakukan secara paralel baik di pemerintah maupun di DPR RI. Penyusunan di lingkungan Pemerintah dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) yang dikordinasikan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Menkumham). Sementara di lingkungan DPR RI, penyusunan Prolegnas dikordinasikan oleh alat kelengkapan yang menangani bidang legislasi yaitu Badan Legislasi (Baleg). Hasil penyusunan di lingkungan pemerintah dan DPR kemudian dibahas bersama untuk disepakati, dan selanjutnya akan dituangkan dalam keputusan DPR sebagai dokumen resmi Prolegnas. Untuk DPR masa bakti keanggotaan periode 2009-2014 telah terdapat tiga produk prolegnas yang dibuat yakni Prolegnas jangka menengah Prolegnas 2010-2014, Prolegnas Prioritas Tahun 2010 dan Prolegnas Prioritas Tahun 2011 yang selengkapannya dijabarkan sebagai berikut:

**a. Penyusunan Prolegnas 2010–2014**

Penyusunan dan penetapan Prolegnas jangka

menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR dan terdapat opsi bahwa Prolegnas jangka menengah dapat dievaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan. Berdasarkan pada kewenangan yang diberikan undang-undang tersebut, DPR Periode 2009–2014 bersama-sama dengan Pemerintah melalui Keputusan DPR Nomor 41A/DPR RI/II/2010-2011 yang kemudian dirubah melalui Keputusan DPR Nomor 02G/DPR RI/II/2010-2011 tentang perubahan penetapan program legislasi nasional tahun 2010-2014 telah menetapkan 248 judul RUU yang menjadi tanggung jawab DPR RI dan Pemerintah untuk diselesaikan hingga tahun 2014. Dengan Perincian terdapat sebanyak 119 judul RUU yang akan diinisiasi oleh DPR dan terdapat sebanyak 65 RUU yang akan diinisiasi oleh Pemerintah dan terdapat 64 RUU yang belum ditentukan akan diinisiasi oleh Pemerintah atau DPR RI.

Berikut disampaikan skenario pengelolaan penyelesaian prolegnas jangka menengah, Prolegnas 2010–2014:



**b. Penyusunan dan Pengelolaan Prolegnas Tahun 2011**

Berdasarkan Prolegnas jangka menengah yang berisi 248 judul RUU, Pemerintah dan DPR telah menetapkan Prolegnas prioritas tahun 2010 dan tahun 2011. Melalui keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 02B/DPR RI/II/2010-2011 tentang Program Legislasi Nasional Prioritas Tahun 2011 telah ditetapkan sebanyak 70 RUU yang akan diselesaikan pada Tahun 2011.

Dari 70 RUU yang ditetapkan untuk diselesaikan pada tahun 2011 terdapat sebanyak 37 RUU yang Naskah Akademik dan draf RUUnya menjadi tugas dan tanggung

jawab DPR RI dan terdapat sebanyak 33 RUU yang Naskah Akademik dan draf RUUnya menjadi tugas dan tanggung jawab Pemerintah RI. Dari 37 RUU yang Naskah Akademik dan draft RUUnya disusun oleh DPR RI dilakukan pembagian tugas di mana 23 RUU disusun dan disiapkan oleh Komisi dan 14 RUU disusun dan disiapkan oleh Badan legislasi DPR RI.

Berdasarkan data terakhir yang dimiliki oleh Badan Legislasi dapat disampaikan pengelolaan prolegnas yang dilakukan komisi sebagai berikut:

Dari data di atas dapat dilihat bahwa dari 23

AKD	Jumlah RUU Prioritas	Yang diharmonisasi	Yang telah masuk pembahasan	Yang telah selesai	Yang belum diajukan
Komisi I	1				1
Komisi II	1		1		0
Komisi III	2				2
Komisi IV	3		1		2
Komisi V	3				3
Komisi VI	0				0
Komisi VII	1				1
Komisi VIII	4	1			3
Komisi IX	4				4
Komisi X	4		2		2
Komisi XI	0				0
<i>Total</i>	23	1	4	0	18

RUU yang menjadi tanggung jawab komisi terdapat 5 RUU yang telah diselesaikan dan masih terdapat 17 RUU yang akan diselesaikan penyusunannya oleh komisi hingga Desember 2011.

Sementara itu dari 14 RUU yang menjadi tugas dan tanggung jawab baleg dapat dilaporkan sebagai berikut:

AKD	Jumlah RUU Prioritas	Yang telah masuk pembahasan	Yang ditargetkan selesai masa sidang	Yang ditargetkan selesai masa sidang 2
BADAN LEGISLASI	14	3	7	4

Dengan demikian dari data tersebut terlihat bahwa dari 37 RUU yang menjadi tanggung jawab DPR terdapat 8 RUU yang telah diselesaikan dan terdapat 10 RUU yang akan diselesaikan penyusunannya pada masa sidang I. Ini berarti hingga september 2011 masih terdapat 19 RUU yang menjadi tanggung jawab DPR RI untuk diselesaikan pada masa sidang II hingga Desember 2011.

Sebaliknya data yang dimiliki Badan Legislasi menunjukkan bahwa dari 33 RUU yang penyusunannya menjadi tanggung jawab pemerintah, hingga 21 Juni 2011 baru terdapat sebanyak 4 RUU yang telah disetujui oleh Presiden RI untuk menjadi RUU usul inisiatif Pemerintah. Dengan demikian masih terdapat 29 RUU dan yang merupakan tanggung jawab Pemerintah belum diajukan ke DPR RI.

Di samping itu dalam keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 02B/DPR RI/II/2010-2011 tentang Program Legislasi Nasional Prioritas Tahun 2011 ditetapkan juga judul RUU yang diluncurkan Pembahasannya dari Prolegnas prioritas Tahun 2010 yaitu sebanyak 21 RUU.

Dari 21 RUU yang diluncurkan pembahasannya dari tahun 2010 Terdapat 13 RUU yang telah disahkan menjadi Undang-Undang. 8 RUU lainnya masih dalam pembahasan dan ditargetkan dapat selesai pada bulan Desember 2011.

### C. PENGELOLAAN PROLEGNAS

Berdasarkan pada data-data di atas maka badan Legislasi berpendapat bahwa belum tercapainya target penyelesaian prolegnas prioritas tahun 2011 disebabkan oleh hal-hal sebagai berikut:

a. Pada tahapan penyusunan RUU: penyusunan RUU baik dilingkungan pemerintah maupun di lingkungan DPR RI berjalan dengan lambat.

Di lingkungan DPR RI hal ini disebabkan:

- o Komisi yang dipercayakan menyusun RUU belum mendapatkan bantuan sumber daya maksimal dalam hal teknik penyusunan Undang-Undang sehingga masih terdapat sekitar 18 RUU yang belum dapat diselesaikan di Komisi.
- o Masih kurangnya tenaga ahli yang dimiliki oleh komisi khususnya dalam bidang peraturan perundang-undangan.

Dilingkungan Pemerintah hal ini, disebabkan:

- o Lambatnya proses penyusunan RUU di instansi kementerian masing-masing.
- o Lambatnya proses harmonisasi, sinkronisasi dan pembulatan konsepsi yang dilakukan di kementerian hukum dan HAM.

b. Pada tahapan Pembahasan: pembahasan sebuah RUU antara DPR RI dengan pemerintah seringkali melampaui ketentuan yang telah diatur dalam tata tertib DPR RI yaitu maksimal 2 kali masa sidang. Di samping itu terdapat faktor non teknis seperti ketersediaan waktu dan anggaran dalam masa pembahasan.

Terhadap permasalahan di atas maka Badan Legislasi DPR dapat menyampaikan solusi sebagai berikut:

- a. Pada tahap penyusunan RUU: perlu diperkuat tenaga pendukung di DPR RI khususnya disetiap komisi dengan menambah tenaga pendukung yang memahami teknik penyusunan sebuah RUU.
- b. Pada tahap pembahasan RUU: pertama, perlu dilakukan kesepakatan antara pemerintah dengan DPR terkait dengan masalah waktu pembahasan sebuah RUU, kedua, pembahasan antara DPR dengan

Pemerintah hanya pada persoalan substansial tidak pada rumusan yang bersifat redaksional.

#### D. PENUTUP

Kinerja Legislasi tahun 2011 seyogianya merupakan tanggung jawab bersama antara DPR RI dengan Pemerintah. Oleh karena itu dibutuhkan keseriusan yang mendalam di antara pemerintah dan DPR agar peningkatan kinerja legislasi pada Tahun 2011 dapat tercapai.

