

No. : 114/KKP/XI/2004

Jakarta, 9 Nopember 2004

Lamp : 1 exp

Hal : **Masukan untuk Prolegnas**

Kepada Yth.

Pimpinan Badan Legislasi DPR-RI

Di Gedung Dewan Perwakilan Rakyat Senayan

Dengan Hormat,

Teriring salam dan doa. Semoga kita selalu dalam lindungan Tuhan yang Maha Kuasa.

Sebagaimana yang telah disampaikan Sekretariat Jenderal DPR-RI melalui surat yang kami terima pada 8 Nopember 2004, berikut akan kami sampaikan beberapa masukan mengenai Prolegnas berdasarkan hasil kajian yang kami peroleh dalam mengadvokasi partisipasi masyarakat dalam proses legislasi.

Kami memandang bahwa proses partisipasi masyarakat perlu diawali dari tahap perencanaan yaitu Prolegnas. Mengapa Prolegnas? Karena dalam tahap ini seharusnya terjadi penggalian kebutuhan dan prioritas yang digali dari proses partisipasi masyarakat. Oleh karena itu partisipasi masyarakat tidak sekedar memperoleh legitimasi masyarakat tetapi memberi peran pengawasan kepada masyarakat.

Oleh karena itu kami ingin menyampaikan masukan kami dalam enam bagian: Bagian pertama pengantar yaitu memberi gambaran umum mengenai dampak yang terjadi akibat perundang-undangan yang lahir dengan mengesampingkan partisipasi masyarakat. Pada bagian kedua akan dipaparkan proses Prolegnas yang terjadi selama ini. Bagian ketiga menyoroti partisipasi masyarakat dalam Prolegnas. Selanjutnya pada bagian keempat dan kelima lebih memfokuskan pada tawaran Koalisi Kebijakan Partisipatif yaitu alur mekanisme penyusunan Prolegnas. Dan terakhir rekomendasi Koalisi Kebijakan Partisipatif.

Semoga bermanfaat.

Afrizal Tjoetra

Koordinator Koalisi Kebijakan Partisipatif

A. Pengantar

Sistem konstitusi mengatur bahwa Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechstaat*) dan kekuasaan pemerintah dibatasi oleh hukum dasar sehingga tidak bersifat tak terbatas (*government by laws, not by men*). Berdasarkan kerangka negara hukum ini, pemerintah melakukan fungsi-fungsinya termasuk dalam melakukan pembentukan hukum (fungsi legislatif). Dalam konteks ini, pembentukan hukum dan peraturan perundang-undangan merupakan instrumen yang penting bagi perwujudan kebijakan negara dalam melakukan perubahan tata kehidupan masyarakat. Sebagai sebuah proses yang terus berlangsung, hukum yang diharapkan dapat dihasilkan adalah yang paling memenuhi rasa keadilan sosial.

Namun, selama masa pemerintahan Orde Baru, telah terjadi praktik penyelenggaraan negara yang otoriter, yang melanggar asas-asas negara hukum. Lembaga perwakilan rakyat yang dihasilkan adalah semu. Dalam kekuasaan eksekutif yang otoriter dan sistem birokrasi yang sangat tersentralistik, produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan kerap bertentangan dengan kedaulatan rakyat dan hak asasi manusia. Lemahnya fungsi kontrol terhadap badan legislatif dan eksekutif turut memberikan kontribusi terhadap terciptanya kebijakan yang meredusir hak-hak dasar masyarakat dan hanya mengakomodasi kepentingan sekelompok pihak tanpa memikirkan dampak lebih jauh terhadap masyarakat luas (terutama kelompok rentan) dari penerapan kebijakan tersebut.

Keterlibatan publik, pada kenyataannya, selalu dipinggirkan dalam proses pembentukan kebijakan dan dalam pengambilan keputusan politik. Padahal dalam pola hubungan yang timpang (ketidaksejajaran relasi) antara pemerintah dengan masyarakat, peran publik seharusnya diakomodasi dalam proses pembentukan kebijakan sehingga masalah rumusan dan implementasi kebijakan yang menyisakan masalah *transparansi* dan *akuntabilitas* dapat diminimalisir.

Ketiadaan ruang bagi peran serta masyarakat dalam sebuah proses pembentukan UU, Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya bukanlah hal baru di Indonesia. Sebagai contoh, paling tidak ada 4 (empat) kategori undang-undang yang timbul akibat proses yang tidak partisipatif tersebut; (i) Undang-undang atau peraturan tersebut tidak efektif, dalam arti tidak dapat mencapai tujuan yang diharapkan, misalnya UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah; (ii) Undang-undang atau peraturan tersebut tidak implementatif, dalam arti tidak dapat dijalankan sejak diundangkan atau gagal sejak dini, misalnya Undang-undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Korupsi yang harus segera diamandemen kurang dari satu tahun sejak diundangkan; (iii) Undang-undang atau peraturan yang tidak responsif, yang sejak dirancang sampai diundangkan mendapatkan penolakan yang keras dari masyarakat, misalnya Undang-undang PKB; dan (iv) Undang-undang atau peraturan yang bukannya memecahkan masalah sosial malah menimbulkan kesulitan baru di masyarakat, salah satunya Undang-undang Yayasan yang berlaku mulai bulan Agustus 2002 yang lalu.

Dampak lanjutan yang lahir dari empat konsekuensi tersebut adalah ketegangan hubungan tata pemerintahan, terhambatnya proses perbaikan ekonomi-politik, meningkatnya *scope* dan jangkauan korupsi, semakin terhimpitnya kehidupan kelompok-kelompok yang rentan, hingga melayangnya nyawa manusia.¹ Kesemua dampak

¹ Untuk ketegangan hubungan tata pemerintahan, lihat Syamsudin Haris, dkk., "Evaluasi Implementasi Otonomi Daerah," (Jakarta: P2P-LIPI, 2002), hlm. 122-123. Dampak

tersebut memang bukan karena sebab dan perilaku tunggal namun karena kombinasi dari masalah yang sangat kompleks; struktur politik yang didominasi oleh kelompok yang korup, pendekatan dalam kebijakan politik-ekonomi yang tidak pro kepentingan publik, sentralisme kekuasaan, dan lain sebagainya. Namun sumbangan dari kondisi tidak partisipatifnya proses pembentukan peraturan jelas tidak bisa diremehkan.

Lebih jauh, Kecenderungan politik hukum pemerintah yang berpihak pada kepentingan modal daripada upaya pembenahan relasi sosial yang timpang menjadi penting untuk disikapi dan dikritisi bersama. Orientasi keuntungan ekonomis pemerintah terlihat pada terbitnya kebijakan pertambangan di Indonesia (bermula dari UU No 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing), disahkannya UU Ketenagakerjaan pada tahun 2003, dan munculnya berbagai kebijakan lainnya (UU Ketenagalistrikan, dan sebagainya) merupakan pengejawantahan dari ideologi neoliberalisme yang hanya ramah pada pasar bebas. Praktek pembentukan dan penerapan hukum selama ini jelas tidak memiliki prioritas, dan tidak mampu menyelesaikan masalah-masalah kemiskinan dan ketidakadilan.

Berangkat dari dasar pemikiran tentang perlunya kebijakan partisipatif, maka lebih jauh hal yang menjadi pertanyaan adalah: "Dimulai pada tahapan mana partisipasi masyarakat bisa dijalankan?" Kami, Koalisi Kebijakan Partisipatif memandang bahwa proses partisipasi masyarakat sebaiknya dimulai sejak proses penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Alasannya adalah bahwa proses ini merupakan proses awal dimana digali berbagai masalah dan prioritas apa yang akan dijalankan ke depan.

Sebenarnya tidak banyak pihak yang sadar bahwa proses pembentukan UU telah dimulai dan ditentukan dalam proses Prolegnas ini. Oleh karena itu Koalisi Kebijakan Partisipatif (KKP) akan memaparkan bagaimana proses Prolegnas yang tengah berlangsung. Usai pemaparan ringkas tersebut, KKP akan memperlihatkan seberapa jauh ruang partisipasi publik telah tersedia dalam prosedur yang ada.

B. Proses Perencanaan Legislasi Nasional Selama Ini²

Proses penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) merupakan bagian dari proses pembentukan Undang-undang Program Pembangunan Nasional (Propenas) dan Repeta. Pada dasarnya, pembentukan Undang-undang ini adalah sama dengan pembentukan UU lainnya, namun terdapat perbedaan yang cukup signifikan dalam proses penyusunan Undang-undang Prolegnas yaitu tanpa melalui tahap pembahasan di DPR. Pembahasan dilakukan oleh pemerintah dan DPR hanya mengesahkan saja.

terhambatnya perbaikan kondisi ekonomi-politik dan semakin terhimpitnya kehidupan kelompok rentan bisa terlihat dalam Pernyataan KIKIS ke DPR-RI, "*Masyarakat Sipil Mendesak Kepeloporan DPR-RI dalam Penanggulangan Kemiskinan Struktural*," Jakarta, 1 Maret 2000, dalam KIKIS, *Agenda Keadilan dan Pemberdayaan Rakyat: Dialog Nasional Tentang Kemiskinan Struktural*, hlm. 249, (KIKIS-Ford Foundation), tanpa tahun.

² Paparan ini didasarkan pada dokumen berjudul "Desain Kerja Penyusunan Prolegnas dan Repeta" yang disusun oleh BPHN dalam rangka proses penyusunan Prolegnas 2004-2009, bukan didasarkan pada aturan baku.

Secara umum terdapat lima tahapan dalam proses penyusunan Prolegnas dan Repeta³, yakni:

Tahap 1: Kompilasi Rencana Legislasi Nasional

Pada tahap ini dibentuk Panitia Kerja Harian (Panjahaar). Tugas utama Panjahaar ini adalah melakukan inventarisasi berbagai masukan yang berkaitan dengan legislasi, yang berasal dari Biro Hukum Departemen-departemen, Biro Hukum Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND), Badan Legislasi (Baleg) DPR RI, serta masyarakat yang pada umumnya dilakukan oleh LSM. Berdasarkan masukan yang diperoleh, disusunlah Draft Rencana Legislasi Nasional (Renlegnas).

Tahap 2: Klasifikasi dan Sinkronisasi

Selanjutnya, dibentuk Tim Inti Prolegnas, Tim Antar-Departemen dan Tim Konsultan Ahli. Aktivitas utama dari Tim Inti ini adalah menyusun strategi dan arah penyusunan Prolegnas sedangkan Tim Konsultan Ahli bertugas untuk membantu tugas-tugas Tim Inti. Tim Inti juga melakukan klasifikasi dan sinkronisasi atas draft Renlegnas hingga dihasilkan konsep perbaikan Renlegnas.

Tahap 3: Konsultasi dan Komunikasi

Pada tahap ini, konsep perbaikan Renlegnas akan dikonsultasikan antara BPHN dan Ditjen Peraturan Perundang-undangan Depkeh HAM dalam rapat-rapat kerja yang disebut dengan Forum Konsultasi. Setelah itu, BPHN akan mengkomunikasikan konsep perbaikan tersebut dalam lima kali pertemuan Forum Komunikasi di daerah, yang dihadiri oleh sebagian kelompok masyarakat di daerah yang bersangkutan.

Tahap 4: Penyusunan Naskah Prolegnas

Tahap ini dilakukan untuk menyusun naskah akhir Prolegnas dan Repeta. Penyusunan dilakukan dalam sebuah lokakarya selama tiga hari dengan mengundang berbagai pihak sebagai peserta lokakarya. Tugas utama para peserta lokakarya tersebut adalah menyusun naskah Prolegnas dan prioritas RUU dalam Repeta. Adapun hasil dari tahap ini adalah Konsep Prolegnas Final.

Tahap 5: Pengesahan

Pada tahap kelima yang merupakan tahap terakhir, konsep final Prolegnas tersebut akan dibahas dalam Rapat Kerja antara Menkeh HAM dan DPR RI, untuk kemudian disahkan menjadi Prolegnas dan Repeta. Acara pengesahannya itu sendiri dilangsungkan pada bulan November.

C. Kritik Atas Proses Penyusunan Prolegnas : Minim Partisipasi Publik

Berdasarkan paparan di atas, terlihat bahwa keterlibatan masyarakat dalam proses penyusunan Prolegnas di Indonesia masih sangat rendah. Hal ini disebabkan karena kurang terjaminnya ruang bagi masyarakat untuk berperan-serta dalam peraturan perundang-undangan yang ada, sebagaimana tergambar berikut:

Dari kelima tahap yang sudah dipaparkan dalam penyusunan Program Legislasi Nasional, hanya pada dua tahap masyarakat dapat berperan serta dalam penyusunan

³ Lihat bagan dalam Lampiran Proses Penyusunan Legislasi Nasional

Prolegnas dan Repeta, yakni pada tahap kompilasi Rencana Legislasi Nasional (tahap 1) dan pada tahap konsultasi dan komunikasi (tahap 3). Pada tahap 1, masyarakat - dalam hal ini LSM - dapat memberikan *input* langsung daftar rencana legislasi yang diinginkan untuk kemudian diinventarisir sedangkan pada tahap 3, masyarakat-dalam hal ini wakil-wakil organisasi profesi dan wakil-wakil organisasi kepemudaan - hadir dalam *Forum Komunikasi* dalam rangka pemantapan kualitas Renlegnas dan penyamaan misi dan persepsi antara penyusun dan *stakeholders*.

Pada dasarnya pada tahap ke-4 juga dimungkinkan bagi masyarakat untuk berperan serta di dalamnya, yaitu ketika diselenggarakan lokakarya finalisasi konsep Prolegnas. Namun, tidak ada kejelasan apakah yang dimaksud dengan wakil-wakil forum komunikasi yang merupakan peserta lokakarya juga termasuk yang berasal dari masyarakat.

D. Tawaran Proses Pembahasan Prolegnas Yang Partisipatif

Kami berpendapat bahwa proses penyusunan prolegnas pada tahap 2, 4, dan 5 masih mempersempit ruang partisipasi masyarakat. Oleh karenanya kami ingin menawarkan model alur mekanisme penyusunan Prolegnas yang telah dikomparasi dari berbagai studi perundang-undangan di negara-negara lain. Kami menganggap bahwa, proses pembuatan UU itu sendiri harus/mau tidak mau dimulai dari tahap perencanaan.

Yang dimaksud tahap Perencanaan adalah proses identifikasi dan pemrioritasan undang-undang dalam masa lima tahun. Selama ini tahap tersebut dikenal dengan proses penyusunan program legislasi nasional (Prolegnas). Pelaksana dan Penanggungjawab dalam proses tersebut adalah BPHN-Depkeh HAM dan Badan Legislasi DPR. Sekretariat penyusunan Prolegnas adalah BPHN (lebih baik kalau BPHN berada di bawah DPR guna kesatuan proses legislasi). Proses Prolegnas dan Prolegda dilakukan **sebagai satu kesatuan**.

1. **Pembentukan Tim Perencanaan Legislasi (Tim)** Anggota Tim berjumlah 20 orang yang harus terdiri dari:
 - a. Kepala BPHN (1)
 - b. Menteri Kehakiman dan HAM (1)
 - c. Menteri Koordinator Politik dan Keamanan (1)
 - d. Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat (1)
 - e. Menteri Koordinator Ekonomi, Keuangan dan Industri (1)
 - f. Ketua DPR (1)
 - g. Anggota DPR (3, salah satunya berasal dari partai minoritas)
 - h. Ketua DPD (1)
 - i. Anggota DPD (3, masing-masing berasal dari IB, ITA, IT)
 - j. Ketua Badan legislasi (1)
 - k. Anggota masyarakat (5) yang bisa berasal dari kombinasi (LSM, Akademisi, Profesi, dan Organisasi Petani, Org. Buruh, Org. Perempuan dll)
 - l. Swasta (1)

Tim dibantu oleh Sekretariat dan Pangkalan Data (*Data Base*). Proses pemilihan anggota tim wakil dari masyarakat dilakukan oleh BPHN dan Baleg dalam tiga tahap: **Pengumuman, Pengusulan dan Seleksi** Pemilihan anggota tim yang berasal dari masyarakat harus didasarkan atas kriteria yang jelas. Identitas anggota Tim kemudian

diumumkan di media massa nasional dan dapat diakses oleh publik. Tim diangkat dan bertanggung jawab secara administratif kepada Presiden. Masa kerja Tim lima tahun. **Proses pengusulan anggota tim yang dari masyarakat dilakukan secara terbuka.**

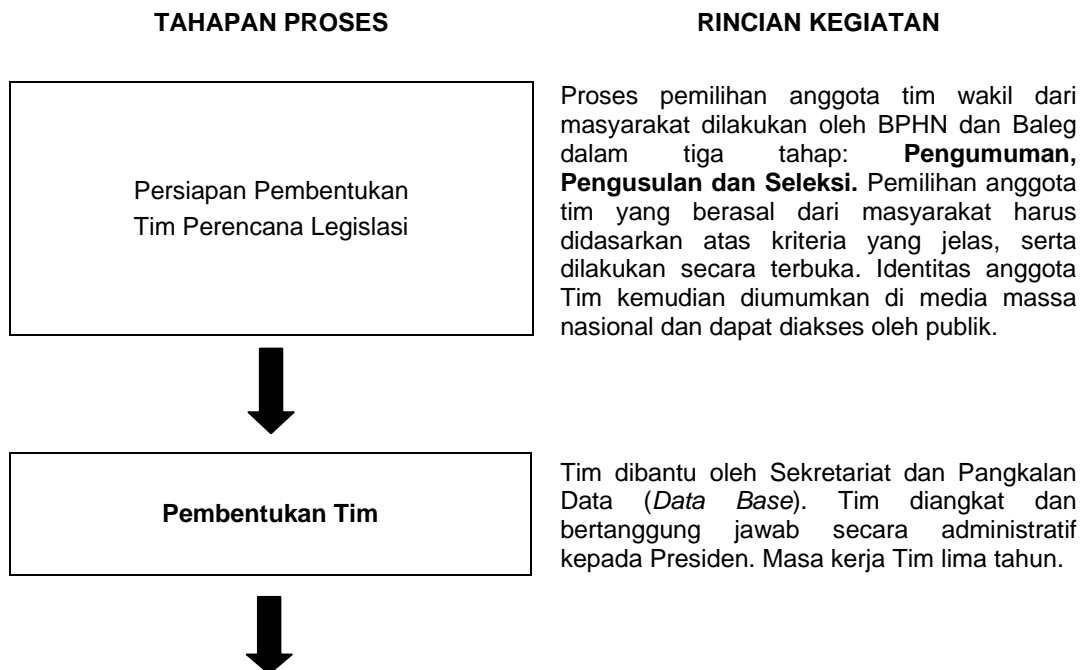
2. **Pengumuman Program Perencanaan Legislasi** Tim mengumumkan jadwal dan tata cara perencanaan legislasi. Pengumuman tersebut disampaikan melalui media massa elektronik dan cetak, nasional maupun daerah. Dalam pengumuman tersebut, tercantum;
 - waktu (harus memadai),
 - tahapan proses (input, pengolahan, output)
 - tata cara dan syarat-syarat menyampaikan masukan (harus mudah, murah, dan ada fasilitas khusus untuk kelompok rentan)
3. **Pengumpulan Masukan Tertulis Dari Publik** Tim mendaftarkan setiap masukan tertulis yang diterima dan kemudian menyusunnya dalam suatu daftar (Daftar Masukan Tertulis Publik).⁴ DMTP paling tidak memuat; usulan legislasi, signifikansi pengaturan dan identitas pengusul. DMTP sementara (di pertengahan proses) dan DMTP Final (setelah ditetapkan) harus diumumkan secara luas dan mudah diakses oleh publik. Jangka waktu pengumpulan masukan dari publik adalah 3 bulan.
4. **Pengumpulan Masukan Dari Kelompok Rentan (Perempuan, Anak, Buruh, Nelayan, Petani Penggarap, Masyarakat Adat, KMK, Penyandang Cacat dll).** Tim melakukan *assessment* kelompok-kelompok rentan yang akan difasilitasi dan mengumumkan hasilnya melalui media massa untuk mendapatkan umpan-balik (*feedback*) dari publik. Setelah umpan balik diolah, Tim mengumumkan hasil akhir dari *assessment* tersebut. Proses pengumpulan masukan dari kelompok rentan dilakukan dengan metode diskusi tatap muka, wawancara langsung, survey, surat menyurat, atau metode lain yang bisa dipertanggungjawabkan. Hasil pengumpulan masukan tersebut disusun dalam sebuah daftar (**Daftar Masukan Kelompok Rentan**). DMKR paling tidak memuat; usulan legislasi, signifikansi pengaturan, identitas pengusul. DMKR sementara (di pertengahan proses) dan DMKR Final (setelah ditetapkan) harus diumumkan secara luas dan mudah diakses oleh publik. Jangka waktu pengumpulan masukan dari kelompok rentan paralel dengan pengumpulan masukan dari publik.
5. **Pengolahan Daftar Rencana Legislasi Sementara.** Pengolahan masukan dilakukan dalam rapat-rapat Tim. Hasil dari pengolahan berupa **Daftar Rencana Legislasi Sementara (DRLS)** selama lima tahun. DRLS harus disertai pertimbangan tertulis (permasalahan, signifikansi, tujuan pengaturan, dan materi-materi pokok dari UU) dari setiap UU yang diusulkan (termasuk UU pencabutan, moratorium dll). Hasil tersebut harus bisa diakses oleh publik dengan mudah dan murah.
6. **Konsultasi Publik DRLS.** Konsultasi publik dilakukan terhadap kelompok profesi, kelompok rentan, pengusaha, dengan persebaran wilayah/daerah yang merata. Bentuk konsultasi publik setidaknya-tidaknnya adalah forum terbuka dan masukan

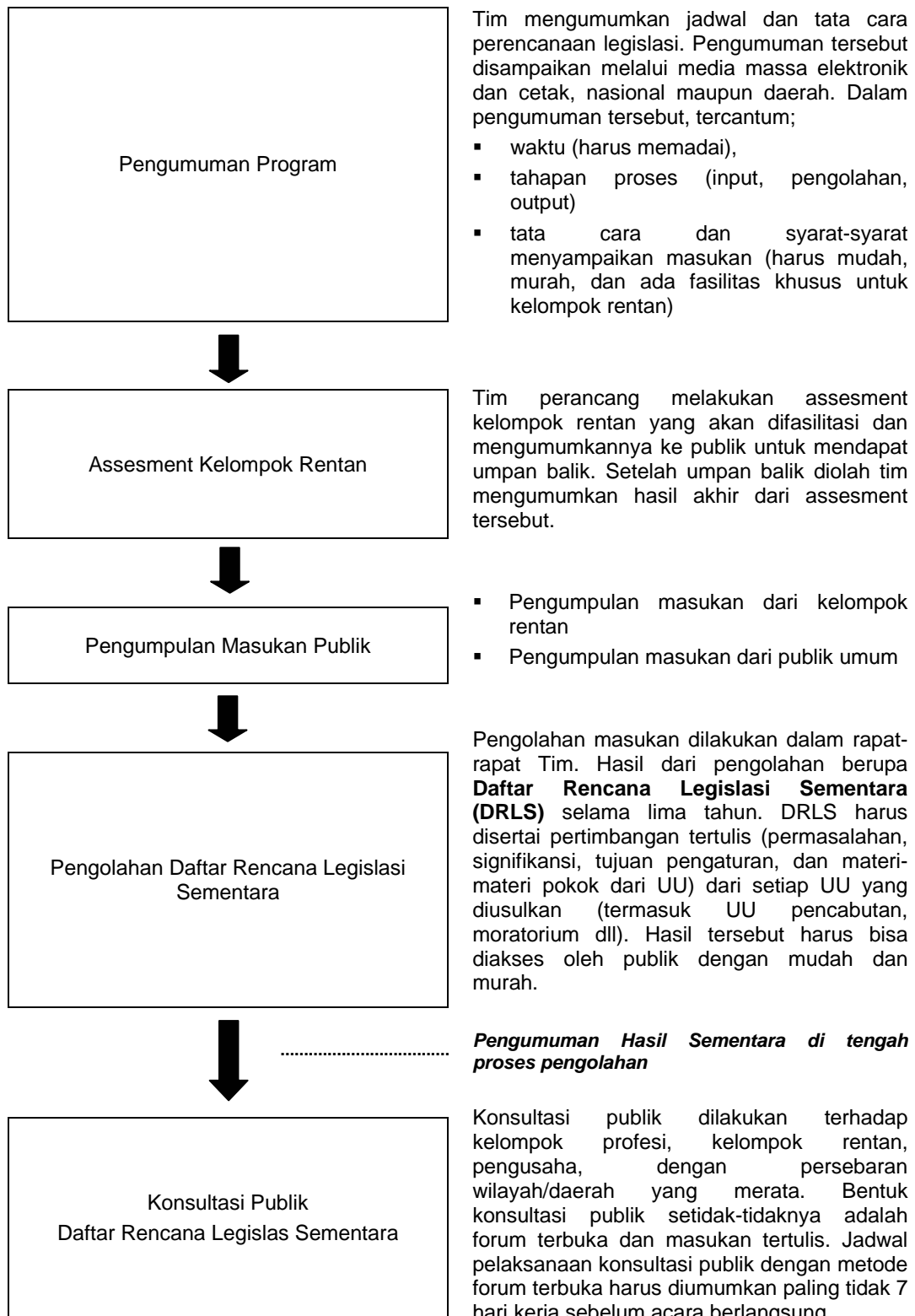
⁴ Ada juga daftar masukan tertulis dari lembaga-lembaga pemerintah yang prosesnya paralel, namun sifatnya internal birokrasi.

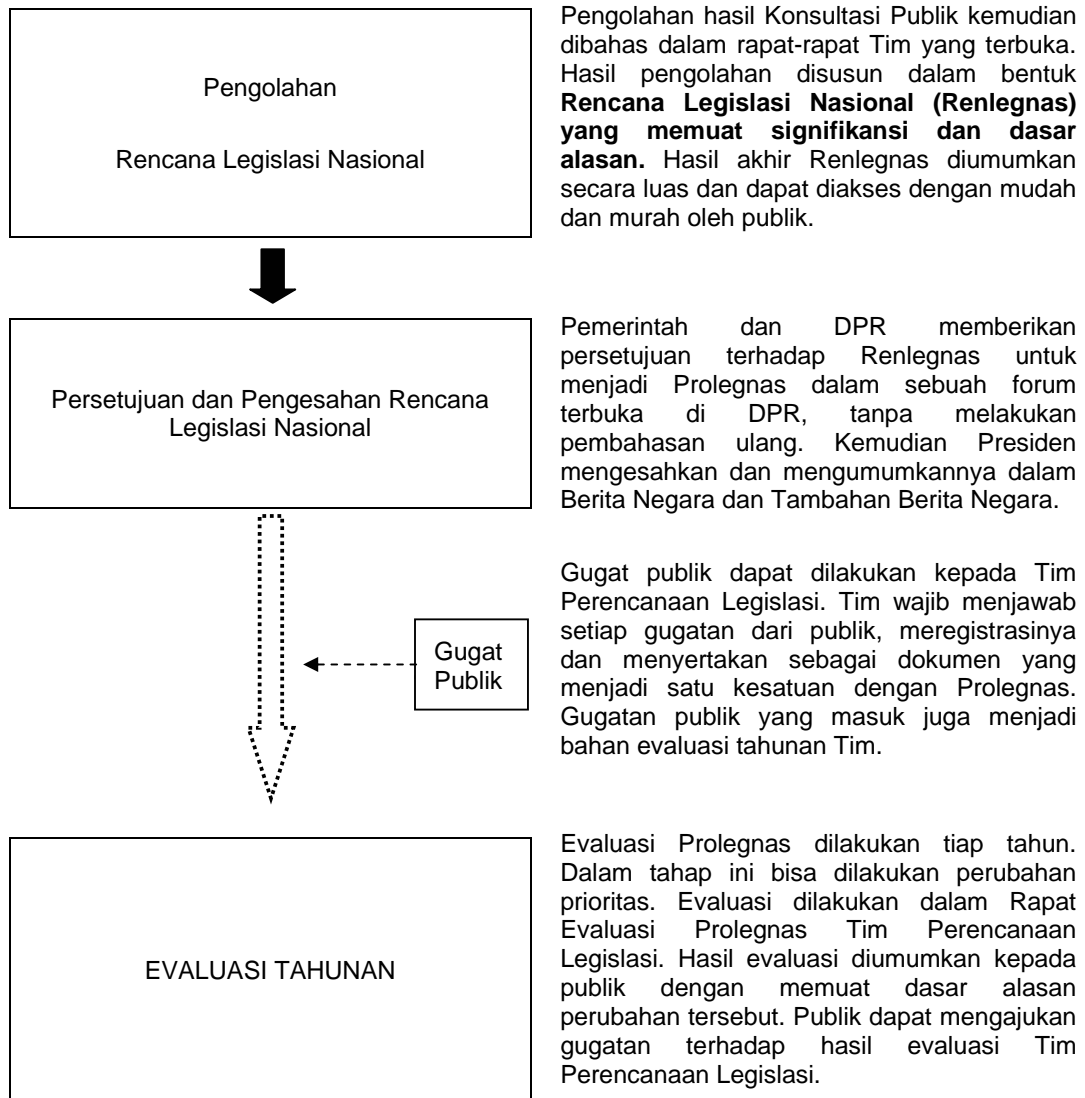
tertulis. Jadwal pelaksanaan konsultasi publik dengan metode forum terbuka harus diumumkan paling tidak 7 hari kerja sebelum acara berlangsung.

7. **Pengolahan Rencana Legislasi Nasional (Renlegnas)** Pengolahan hasil Konsultasi Publik kemudian dibahas dalam rapat-rapat Tim yang terbuka. Hasil pengolahan disusun dalam bentuk **Rencana Legislasi Nasional (Renlegnas) yang memuat signifikansi dan dasar alasan**. Hasil akhir Renlegnas diumumkan secara luas dan dapat diakses dengan mudah dan mudah oleh publik.
8. **Mekanisme Gugat Publik.** Gugat publik dapat dilakukan kepada Tim. Tim wajib menjawab setiap gugatan dari publik, meregistrasinya dan menyertakan sebagai dokumen yang menjadi satu kesatuan dengan Prolegnas. Gugatan publik yang masuk juga menjadi bahan evaluasi tahunan Tim.
9. **Persetujuan dan Pengesahan Program Legislasi Nasional (Prolegnas).** Pemerintah dan DPR memberikan persetujuan terhadap Renlegnas untuk menjadi Prolegnas dalam sebuah forum terbuka di DPR, tanpa melakukan pembahasan ulang. Kemudian Presiden mengesahkan dan mengumumkannya dalam Berita Negara dan Tambahan Berita Negara.
10. **Evaluasi Tahunan Prolegnas.** Evaluasi Prolegnas dilakukan tiap tahun. Dalam tahap ini bisa dilakukan perubahan prioritas. Evaluasi dilakukan dalam **Rapat Evaluasi Prolegnas Tim Perencanaan Legislasi**. Hasil evaluasi diumumkan kepada publik dengan memuat dasar alasan perubahan tersebut. Publik dapat mengajukan gugatan terhadap hasil evaluasi Tim Perencanaan Legislasi.

E. Skema Alur Partisipasi Masyarakat dalam Prolegnas







F. Rekomendasi

1. Koalisi merekomendasikan bahwa partisipasi masyarakat penting dijamin dimulai dari tahap perencanaan pembuatan UU/Perda atau dalam proses penyusunan Prolegnas.
2. Koalisi merekomendasi agar dimasa mendatang proses penyusunan Prolegnas yang partisipatif diatur lebih detail dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUPPP). Sehingga amandemen terhadap UU tersebut perlu dilakukan.