PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT PROGRAM LEGISLASI PERTAHANAN

(Kolonel CHK. Dr. Irwan Triadi, S.H., M.H)

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh metode yang baik dan harus sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh undang-undang serta rencana dalam membentuk hukum. Hukum pada hakekatnya adalah produk penilaian akal budi yang berakar dalam hati nurani manusia tentang keadilan berkenaan dengan perilaku manusia dan situasi kehidupan manusia. Penghayatan tentang keadilan memunculkan penilaian bahwa dalam situasi kemasyarakatan tertentu, orang seyogyanya berperilaku dengan cara tertentu, karena hal itu adil atau memenuhi rasa keadilan.[1]

Pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari konsep politik hukum berada dalam ruang lingkup nilai. Nilai tidak dapat dipisahkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Nilai-nilai yang berasal dari aspek sosial, budaya, politik, ekonomi, hukum, dan sebagainya saling berinteraksi dan saling mempengaruhi satu sama lainnya dan merupakan satu kesatuan dalam membentuk perundang-undangan.

Disamping itu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus mengedepankan persamaan di hadapan hukum sesuai dengan asas *equality before the law*. Persamaan di hadapan hukum merupakan hak bagi manusia dalam memperoleh keadilan hukum. Hukum tidak memandang strata sosial seseorang di dalam hukum, akan tetapi hukum harus memberikan persamaan bagi semua manusia dalam memperoleh keadilan. Tentunya dalam hal tersebut harus mengedepankan persamaan di hadapan hukum karena hukum dibentuk untuk melindungi manusia dari kesewenang-wenangan sehingga dalam proses

---

[1] Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia*, FH Unika Parahyangan, Bandung, 2010, hal. 88.

perlindungannya, hukum tidak memandang kondisi strata sosial seseorang dalam memperoleh perlindungan hukum.

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga yang kredibel yang dipilih secara demokrasi oleh rakyat Indonesia. Lembaga kredibel ini meliputi pemegang kekuasaan yang mempunyai kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Berdasar modal demokrasi, maka konsep pembentukan perundang-undangan dibentuk oleh pemegang kekuasaan yang sah, yang dipilih oleh rakyat, dan dengan mandat yang sah dari rakyat memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan, sehingga peraturan perundang-undangan yang dibentuk memiliki kekuatan hukum yang sah yang diakui oleh seluruh masyarakat dalam memberikan kepastian, keadilan, dan manfaat.

Pergeseran atau pengalihan kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR yang dihasilkan dari Perubahan Pertama Pasal 5 ayat 1 dan Pasal 20 ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, setidaknya mencatat beberapa hal antara lain: *Pertama,* dengan menggeser kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR berarti memperkuat kedudukan dan fungsi DPR sebagai lembaga legisatif; *Kedua,* ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang, berhadapan dengan kewajiban konstitusional DPR dalam proses pembentukan Undang-Undang; *Ketiga,* pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR membawa konsekuensi peningkatan peran anggota DPR, khususnya dalam menggunakan hak inisiatifnya untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang.

Praktik ketatanegaraan dimana dominasi Presiden dalam mengajukan Rancangan Undang-Undang dalam persidangan di DPR tidak bisa dilepaskan dari kedudukan Presiden sebagai kepala pemerintahan, yakni selain lebih responsif dalam memahami tuntutan kebutuhan hukum masyarakat lewat berbagai Undang-Undang, juga memiliki sumber daya manusia yang cukup dan memadai jika dibandingkan dengan DPR dalam hal mempersiapkan Rancangan Undang-Undang. Pemerintah cenderung lebih mendominasi dalam mengajukan Rancangan Undang-Undang

dibandingkan dengan lembaga legislatif, sesungguhnya bukan hanya terjadi di Indonesia.

Menurut Jimly Asshiddiqie*,* kecenderungan demikian juga terjadi di negara-negara Eropa sejak akhir abad ke-20, yang memang memberikan kesempatan yang luas kepada pemerintah untuk mengambil hak inisiatif untuk menyusun dan mengajukan Rancangan Undang-Undang. Seperti di Perancis, Jerman, Amerika, dan berbagai negara lainnya. Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh pemerintah selalu lebih banyak dari pada Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh para anggota Parlemen.[2]

Berbeda dengan Pemerintah yang memiliki beberapa kelebihan dalam hal mempersiapkan naskah Rancangan Undang-Undang. Lembaga legislatif memiliki keterbatasan dalam mempersiapkan Rancangan Undang-Undang. Anggota Parlemen yang terdiri dari para politisi, memang tidak dipersyaratkan harus memiliki kualifikasi teknis sebagai perancang undang-undang.[3]

Keterbukaan DPR untuk menerima Rancangan Undang-Undang merupakan konsekuensi dari kedudukan DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Menyusun Rancangan Undang-Undang merupakan pekerjaan yang bersifat teknis yuridis. Pekerjaan ini sesungguhnya tidak sulit bagi seorang atau beberapa orang anggota DPR. Apalagi DPR saat ini telah memfungsikan sebagai tenaga ahli atau tenaga profesional, bahkan setiap orang anggota DPR masing-masing didukung oleh seorang tenaga professional. Lebih dari itu, setiap anggota DPR dapat saja menerima Naskah Akademik bersamaan dengan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari kelompok Masyarakat.

Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

---

[2] Jimly Asshiddiqie, Prihal Undang-Undang, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hal. 283.
[3] *Ibid.*

Namun persoalannya tidak semata-mata terletak pada kemauan anggota DPR untuk menggunakan haknya dalam mengajukan usul Rancangan Undang-Undang, tetapi yang lebih penting dari itu adalah bagaimana setiap anggota DPR menyikapi bergesernya kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR.

Terkait dengan itu, Jimly Asshidiqie, mengemukakan bahwa pada dasarnya, ide untuk mengajukan rancangan undang-undang dapat diprakarsai oleh siapa saja. Organisasi politik, organisasi kemasyaratan, lembaga swadaya masyarakat ataupun warga negara dapat dengan bebas menjadi pengusung ide lewat pengajuan Rancangan Undang-Undang yang mengatur mengenai hal tertentu. [4]

Mengingat karena Presiden juga berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang (Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945), maka tidak tertutup kemungkinan bahwa DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif juga mengajukan Rancangan Undang-Undang dengan materi sama oleh Badan Legislasi DPR dengan mendasarkan ketentuan Pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Apabila muncul dua Rancangan Undang-Undang yang ingin mengatur sesuatu hal yang sama, yang satu berasal dari anggota DPR, dan yang satunya berasal dari Presiden.

Hal tersebut tidak perlu muncul jika pada penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) telah ditetapkan agenda Rancangan Undang-Undang yang akan menjadi prioritas bagi kebutuhan hukum nasional.

Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Lewat penyusunan Program Legislasi Nasional tersebut, juga ditetapkan pembagian kapling Rancangan Undang-Undang yang akan dipersiapkan oleh Presiden dan DPR. Hanya dengan cara demikian, dapat hindari munculnya Rancangan Undang-Undang dengan materi yang sama yang diajukan oleh DPR dan Presiden.

Tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan suatu Undang-Undang (Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945). Perintah

---

[4] Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*, hal. 280.

ketentuan Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut telah dijabarkan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Terhadap dua usul Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dan anggota DPR terkait dengan pokok masalah yang sama. Hal tersebut dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.

Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Penyusunan menyatakan bahwa Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah. Penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.

Pasal 65 Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib menyatakan bahwa Badan Legislasi bertugas: a. menyusun rancangan Prolegnas yang memuat daftar urutan Rancangan Undang-Undang beserta alasannya untuk 5 (lima) tahun dan prioritas tahunan di lingkungan DPR; b. mengoordinasikan penyusunan Prolegnas yang memuat daftar urutan Rancangan Undang-Undang beserta alasannya untuk 5 (lima) tahun dan prioritas tahunan antara DPR, Pemerintah, dan DPD.[5]

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah dasar hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah. Undang-undang ini dibentuk untuk menciptakan tertib pembentukan peraturan perundang-undangan, agar konsepsi dan perumusan normanya mantap, bulat, dan harmonis, tidak saling bertentangan, dan tumpang tindih satu sama lain. Melalui undang-undang tersebut, diharapkan semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan memiliki pedoman khusus yang baku dan terstandarisasi dalam proses dan metode membentuk peraturan perundang-undangan secara terencana, terpadu, dan sistematis.

---

[5] Pasal 65 Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.

Pengertian Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.[6]

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.[7]

Menurut Bagir Manan peraturan perundang-undangan adalah setiap putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh lembaga dan atau pejabat negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku.[8]

Istilah perundang-undangan dapat diartikan dengan segala sesuatu yang bertalian dengan undang-undang, seluk beluk undang-undang.[9]

Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.[10]

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa pembentukan undang-undang merupakan salah satu bagian dari pembentukan peraturan perundangan-undangan yang mencakup tahapan perencanan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Terkait dengan hal tersebut di atas, Kementerian Pertahanan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan dilakukan berdasarkan Proleghan oleh Pemrakarsa.

Pemrakarsa di lingkungan Kementerian Pertahanan, Mabes TNI, dan Mabes Angkatan atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang terkait dengan pertahanan negara yang selanjutnya disebut Pemrakarsa adalah pejabat atau

---

[6] Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. hal. 2.

[7] Peraturan Menteri Pertahanan Nomor 19 tahun 2014 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Peraturan Perundang-undangan di lingkungan Kementerian Pertahanan dan Tentara Nasional Indonesia, hal. 2.

[8] Bagir Manan, *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional,* Bandung, Armico, 1987, hal. 13.

[9] W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia,* diolah kembali oleh Pusat Pembinaan Dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta, Balai Pustaka, 1982, hal. 990.

[10] Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

pimpinan yang mempunyai kewenangan mengajukan usul penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.

Pembentukan Rancangan Undang-Undang melalui penyusunan berdasarkan Proleghan dan Prolegnas yang dilakukan melalui Kelompok Kerja (Pokja) terdiri atas: a. Tim Teknis bertugas menyusun Naskah Akademik dan draf awal Rancangan Undang-Undang; b. Panitia Interkem bertugas menyempurnakan Naskah Akademik dan menyusun Rancangan Undang-Undang; dan/atau c. Panitia Antarkem bertugas membahas Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang.

Pokja adalah suatu organisasi di luar struktur organisasi yang ada termasuk, bentuk Panitia atau Tim yang bersifat sementara yang anggotanya terdiri atas unsur-unsur internal maupun aksternal organisasi yang bersangkutan dibentuk berdasarkan Keputusan atau Surat Perintah pejabat yang berwenang.

Dalam menyempurnakan Naskah Akademik dan menyusun Rancangan Undang-Undang dapat mengikutsertakan Narasumber. Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang yang telah selesai disusun oleh Panitia Interkem, disampaikan kepada Menteri dengan tembusan kepada Direktur Peraturan Perundang-undangan Direktorat Jenderal Strategi Pertahanan Kementerian Pertahanan untuk dibahas lebih lanjut di Panitia Antarkem. Selanjutnya Menteri menugaskan Direktorat Jenderal Strategi Pertahanan Kementerian Pertahanan secara fungsional bertindak sebagai Sekretaris Panitia Antarkem untuk membahas Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang dalam Panitia Antarkem.

Dalam hal Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang disetujui oleh Menteri, Sekretaris Panitia Antarkem menyiapkan konsep surat Menteri kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk mohon pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang. Selanjutnya Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi, disampaikan Menteri kepada Presiden untuk mohon persetujuan dan penyampaian kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk dibahas bersama antara Pemerintah dengan DPR. Tata cara pembahasan Rancangan Undang-Undang di DPR berpedoman pada Peraturan Tata Tertib DPR.

Menteri segera melaporkan Rancangan Undang-Undang yang telah mendapat atau tidak mendapat persetujuan DPR kepada Presiden. Dalam hal Rancangan Undang-Undang tidak mendapat persetujuan bersama antara Presiden dan DPR, Rancangan Undang-Undang tersebut tidak dapat diajukan kembali dalam masa sidang yang sama.

Begitu juga mengenai pengaturan dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah, Penyusunan Rancangan Peraturan Presiden, Penyusunan Rancangan Peraturan Menteri, Penyusunan Rancangan Peraturan Panglima Tentara Nasional Indonesia dan Peraturan Kepala Staf Angkatan, Penyusunan Rancangan Peraturan Sekretaris Jenderal, Rancangan Peraturan Inspektur Jenderal, Rancangan Peraturan Direktur Jenderal, dan Rancangan Peraturan Kepala Badan diatur dalam Peraturan Menteri Pertahanan Nomor 19 tahun 2014 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Peraturan Perundang-undangan di lingkungan Kementerian Pertahanan dan Tentara Nasional Indonesia.

Selanjutnya pada Kementerian Pertahanan, dalam penyusunan program legislasi pertahanan bidang hukum militer berdasarkan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan dijabarkan dengan Peraturan Menteri Pertahanan Nomor 18 tahun 2014 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Bidang Pertahanan.

Penyusunan Proleghan dilaksanakan oleh panitia kerja tetap (panjatap) Proleghan agar rencana penyusunan pembentukan Peraturan Perundang-undangan dilaksanakan terintegrasi sesuai dengan skala prioritas dan ditetapkan untuk Jangka Panjang dan Prioritas Tahunan. Proleghan Jangka Panjang ditetapkan dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sekali, sedangkan Proleghan Prioritas Tahunan ditetapkan dalam jangka waktu 1 (satu) tahun sekali.

Program legislasi pertahanan (Proleghan) merupakan instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Perundang-undangan di bidang pertahanan yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Dalam rangka penyusunan Proleghan Jangka Panjang, Sekretaris Panjatap Proleghan meminta kepada Pemrakarsa mengenai usulan penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan di lingkup bidang tugas dan tanggung jawabnya. Usulan Rancangan Peraturan Perundang-undangan didasarkan atas Peraturan Perundang-undangan dan/atau berdasarkan kebutuhan kebijakan penyelenggaraan negara bidang pertahanan. Selanjutnya dalam rangka penetapan Proleghan Jangka Panjang, Direktur Peraturan Perundang-undangan Ditjen Strahan Kemhan selaku Sekretaris Panjatap Proleghan mengajukan konsep Keputusan Menteri tentang Proleghan Jangka Panjang kepada Sekretaris Jenderal Kemhan selaku Ketua Panjatap Proleghan.

Daftar Proleghan Jangka Panjang yang telah dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi ditetapkan dengan Keputusan Menteri tentang Proleghan Jangka Panjang. Sedangkan daftar Proleghan Prioritas Tahunan dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi dibahas melalui rapat yang dipimpin oleh Ketua Panjatap Proleghan.

Dalam rangka penyusunan Proleghan Prioritas Tahunan, Sekretaris Panjatap Proleghan meminta kepada Pemrakarsa mengenai usulan penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan di lingkup bidang tugas dan tanggung jawabnya. Usulan Rancangan Peraturan Perundang-undangan disampaikan secara tertulis oleh Pemrakarsa kepada Sekretaris Panjatap Proleghan paling lambat 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya surat permohonan usulan Rancangan Peraturan Perundang-undangan. Selanjutnya dalam rangka penetapan Proleghan Prioritas Tahunan, Direktur Hukum Strategi Pertahanan Ditjen Strahan Kemhan selaku Sekretaris Panjatap Proleghan mengajukan konsep Keputusan Menteri tentang Proleghan Prioritas Tahunan kepada Sekretaris Jenderal Kemhan selaku Ketua Panjatap Proleghan. Daftar Proleghan Prioritas Tahunan yang telah dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi ditetapkan menjadi Proleghan Prioritas Tahunan.