

**RINGKASAN DISERTASI**  
**POLITIK HUKUM PROGRAM LEGISLASI NASIONAL DALAM**  
**PEMBENTUKAN**  
**UNDANG-UNDANG**



**OLEH:**

**MUSLIMAH**

**P0400313415**

**PASCASARJANA PROGRAM DOKTOR**  
**FAKULTAS HUKUM**  
**UNIVERSITAS HASANUDDIN**  
**MAKASSAR**

**2018**



DISERTASI


**POLITIK HUKUM PROGRAM LEGISLASI NASIONAL DALAM  
PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG**

Disusun dan diajukan:

**MUSLIMAH**  
P0400313415

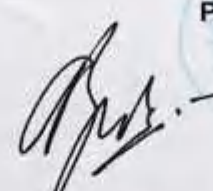
Telah Dipertahankan di Depan Panitia Ujian Promosi Doktor  
pada Tanggal 27 Desember 2018  
dan Dinyatakan Telah Memenuhi Syarat

Menyetujui  
Tim Promotor,

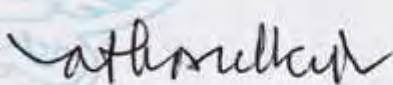
---

Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H.  
Promotor

---

Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.  
Ko-Promotor


  

---

Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.  
Ko-Promotor


Ketua Program Studi S3  
Ilmu Hukum

Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Hasanuddin

---

Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Si.

---

Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.



## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah Rabbil Alamin, Segala Puji dan Syukur kehadiran Allah SWT, atas segala limpahan rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi dengan judul “Politik Hukum Program Legislasi Nasional dalam Pembentukan Undang-Undang”, dapat dirampungkan. Salam dan shalawat kepada Rasulullah SAW, keluarga dan para sahabatnya, sebagai teladan bagi seluruh ummat manusia.

Penulis menyadari bahwa disertasi ini masih jauh dari kesempurnaan dan masih banyak kekurangan, namun disinilah bukti keterbatasan kemampuan penulis sebagai manusia biasa. Oleh karena itu kritik, saran dan masukan untuk perbaikan dan penyempurnaan disertasi ini sangat penulis harapkan.

Ucapan terima kasih yang tulus, mendalam dan setinggi-tingginya penulis sampaikan kepada Prof. Dr. Abdul Razak, S.H.,M.H. selaku Promotor ; Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H.,M.H. selaku Ko-Promotor : dan Dr. Zulkifli Aspan, S.H.,M.H. selaku Ko-Promotor, dengan segala ketulusan dan keikhlasan yang tidak mengenal waktu dan tempat untuk memberikan bimbingan, dengan penuh keseriusan, serta kecermatan dalam memberikan petunjuk-petunjukperihal prinsip penulisan karya ilmiah kepada penulis sehingga penulisan disertasi ini dapat dirampungkan. Semoga Allah SWT memberikan imbalan dengan limpahan rahmat dan berkah kepada bapak promotor dan Ko-Promotor.

Penulis meyakini bahwa penulisan disertasi tidak dapat diselesaikan tanpa bimbingan, arahan dan motivasi dari berbagai pihak. Untuk itu, pada



kesempatan yang baik ini perkenankan penulis menyampaikan ucapan terimakasih yang tak terhingga serta pengharapan yang setinggi-tingginya kepadasemua pihak dengan diiringi doa “semoga Allah SWT senantiasa memberikan pahala yang berlipat ganda” kepada:

1. Prof. Dr. Dwia aries Tina Palubuhu, MA., selaku Rektor Universitas Hasanuddin;
2. Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H.,M.H. ; Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H.,M.Hum. ; Prof. Dr. Andi Pengerang Moenta, S.H.,M.H.,DFM. ; Prof. Dr. hamzah Halim, S.H.,M.H. ; selaku tim penguji yang telah banyak memberi masukan dan kritikan, sehingga memperkaya substansi penulisan disertasi ini.
3. Dekan Fakultas Hukum Unhas Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H.,M.H. atas motivasi dan bantuannya selama kuliah.
4. Bapak-bapak dan Ibu-ibu dosen Fakultas Hukum Unhas dan jajarannya atas bantuannya selama perkuliahan dan dalam penulisan disertasi.
5. Terima kasih kepada Bapak Dr. Abdul Gaffar La Tjokke, M.Si selaku Rektor Universitas Ichsan Gorontalo yang telah memberikan rekomendasi dan izin belajar sehingga saya dapat melanjutkan pendidikan pada Program Doktor Ilmu Hukum.

Staf pegawai pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.



7. Rekan-rekan S3 angkatan 2013 atas dukungan, bantuan dan doa selama memulai pendidikan S3 tahun 2013 sampai Alhamdulillah disertasi ini penulis selesaikan
8. Kepada seluruh pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Teristimewa rasa terima kasih penulis sampaikan kepada keluarga:

1. Ayahanda Mansur (Alm) dan ibunda Rumpa yang telah mendidik, membesarkan dan senantiasa memberikan doa restukepada penulis sehingga penulis dapat mengikuti jenjang S3, inilahkado untuk ayahanda selain Al-Fatihah;
2. Suamiku Sardiman, S. Si. T. dan anak-anakku: Alike Naila Sardiman dan Afiqah Azzahra Sardiman yang senantiasa mendoakan, memberi motivasi dalam penyelesaian disertasi ini.
3. Saudaraku Askar, Hajal, Amru, Fitriani, Asrullah, Muh. Arif dan Linda Sari atas doa dan motivasi yang diberikan.

Akhirnya penulis mengharap semoga denga hadirnya disertasi ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu dan teknologi, serta bermanfaat bagi bangsa dan Negara, semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan rahmat dan inayah-Nya kepada kita semua. Amin.

Makassar, Desember 2018  
Penulis

Muslimah



## ABSTRACT

MUSLIMAH, Political Law National Legislation Program in Establishing the Law, supervisor Abdul Razak, Achmad Ruslan, and Zulkifli Aspan.

This study aims to conduct Study about the nature, implementation, and ideal concept of the national legal legislation program in the formation of legislation.

This research is a normative legal research conducted on literature or secondary data. This type of research applicate called sacio legal research, which is study aimed to regulate and the applicate the context of reality in the community Research, located in Jakarta, which are DPR RI and the Ministry of Law and Human Rights. Law not really taking sides with the interests of the people and the applicable law still cannot implement values or norms that live in the community, even though there is already a priori scale in the prolegnas.

The results of the implementation of the 2015-2019 national legislation program and quantity has not yet reached the prolegnas target and in terms of quality there are still many laws that are problematic. The ideal concept of designing prolegnas is to do coordination and harmonization in the preparation and discussion of the National Legislation Program.

Keyword: Establishment of law. National Legislation Program and Politics of law.



## ABSTRAK

MUSLIMAH. Politik Hukum Program Legislasi Nasional Dalam Pembentukan Undang-Undang, di bimbing oleh Abdul Razak, Achmad Ruslan, dan Zulkifli Aspan.

Penelitian ini bertujuan melakukan studi tentang hakikat, implementasi, dan konsep ideal politik hukum program legislasi nasional dalam pembentukan undang-undang.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang dilakukan dengan mendasarkan kepada bahan kepustakaan atau data sekunder. Lokasi penelitian di Jakarta yaitu di DPR RI dan Kementerian Hukum dan HAM

Hasil penelitian menunjukkan bahwa politik hukum perancangan program legislasi belum menunjukkan hasil pembangunan hukum yang sesuai dengan harapan dan rasa keadilan masyarakat. Hukum belum secara sungguh-sungguh memihak kepada kepentingan rakyat dan hukum yang berlaku masih belum dapat mengimplementasikan nilai-nilai atau norma-norma yang hidup di dalam masyarakat, padahal sudah ada penentuan skala prioritas dalam prolegnas. Hasil implementasi program legislasi nasional periode 2015-2019 dari segi kuantitas belum mencapai target prolegnas dan dari segi kualitas masih banyak Undang-Undang yang bermasalah. Konsep ideal perancangan prolegnas adalah dengan melakukan koordinasi dan harmonisasi dalam penyusunan dan pembahasan prolegnas.

Kata kunci: Politik Hukum, Prolegnas, dan Pembentukan Undang-Undang.



## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	HALAMAN
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	40
C. Tujuan Penelitian .....	40
D. kegunaan Penelitian .....	41
E. Orisinalitas Penelitian .....	43
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. LandasanTeori .....	44
1. Teori Politik Hukum .....	44
2. Teori Legislasi .....	57
3. Teori Kewenangan .....	77
B. Landasan Perencanaan Pembentukan Legislasi.....	87
1. Landasan Filosofis .....	90
2. Landasan Sosiologis .....	91
3. Landasan Yuridis .....	92
C. Konsep Prolegnas .....	95
1. Pengertian prolegnas .....	95
2. Arah Kebijakan Prolegnas .....	103
D. Tahap Pembentukan prolegnas .....	121
1. Penyusunan prolegnas dilingkungan DPR .....	121
2. Penyusunan prolegnas dilingkungan pemerintah .....	129
3. Penyusunan prolegnas dilingkungan DPD.....	130
4. Penyusunan Naskah Akademik .....	136
5. Penyusunan Kerangka Fikir .....	146
6. Penyusunan Kerangka Fikir .....	147





H. Definisi Operasional .....	174
-------------------------------	-----

### **BAB III: METODE PENELITIAN**

A. Tipe Penelitian .....	149
B. Lokasi Penelitian .....	150
C. Populasi Dan Sampel .....	150
D. Jenis Dan Sumber Data .....	150
E. Teknik Pengumpulan Data .....	151
F. Teknik Analisis Data .....	151

### **BAB IV: PEMBAHASAN DAN HASIL PENELITIAN**

A. Hakikat Politik Hukum Prolegnas .....	152
1. Urgensi Prolegnas Dalam Pembentukan Undang-Undang .....	170
2. Tujuan dan kedudukan prolegnas .....	173
B. Implementasi Prolegnas Tahun 2015-2019 .....	177
1. Pelaksanaan Prolegnas jangka menengah dan prioritas tahunan .....	182
C. Konsep ideal perancangan Program legislasi.....	179
1. Koordinasi Antar Lembaga .....	199
2. Harmonisasi .....	206

### **BAB V : PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	209
B. Saran .....	211

### **DAFTAR PUSTAKA**



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Program Legislasi Nasional merupakan politik hukum Indonesia yang berisi rencana pembangunan peraturan perundang-undangan dalam periode tertentu. Perencanaan program pembentukan undang-undang yang berencana, terpadu dan sistematis ini memuat skala prioritas program legislasi nasional jangka menengah (5 tahun) dan program legislasi nasional tahunan yang sesuai dengan program pembangunan nasional, dan perkembangan kebutuhan dalam masyarakat.

Selain sebagai instrumen mekanisme perencanaan hukum yang menggambarkan sasaran politik hukum secara mendasar, program legislasi nasional secara isi/materi hukum memuat daftar rancangan undang-undang yang dibentuk selaras dengan tujuan pembangunan nasional yang tidak dapat di lepaskan dari rumusan pencapaian tujuan negara sebagaimana dimuat dalam pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu guna melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia; mencerdaskan kehidupan bangsa; memajukan kesejahteraan umum; dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Dalam tataran konkrit, sasaran politik hukum nasional harus mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) sebagai arah dan prioritas pembangunan secara menyeluruh yang dilakukan secara bertahap untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur sebagaimana di amanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Politik hukum tertinggi terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945 yang memuat arah kebijakan hukum yang harus di jalankan sesuai dengan tujuan nasional yang hendak dicapai dan berdasarkan pada Pancasila yang termaktub dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Pancasila merupakan nilai-nilai dasar yang menjadi rambu-rambu pembangunan hukum nasional, yang melahirkan empat kaidah penuntun hukum yang harus dipedomani dalam pembangunan hukum. Pertama, hukum yang dapat menjaga integrasi (keutuhan kesatuan) baik ideologi yang sesuai dengan tujuan nasional; Kedua, hukum nasional harus dibangun secara partisipatif dan demokratis, mengandung partisipasi dan menyerap aspirasi masyarakat melalui mekanisme yang fair, transparan dan akuntabel; ketiga, hukum nasional harus mampu menciptakan keadilan sosial, mengurangi dan meringankan beban penderitaan masyarakat, dan memperpendek jurang kesenjangan; keempat, hukum harus menjamin kebebasan beragama yang berkeadaban antar pemeluknya.



Dalam penyelenggaraan pemerintahan, hukum merupakan tujuan namun hanya digunakan sebagai salah satu sarana untuk mencapai ide yang dicita-citakan oleh negara tersebut. Untuk itu, perlu diketahui terlebih dahulu masyarakat bagaimana yang ingin diwujudkan oleh suatu negara. Setelah di ketahui masyarakat yang bagaimana yang di cita-citakan oleh suatu negara, dapatlah dicari sistem hukum yang dapat membawa rakyat ke arah masyarakat yang di cita-citakan, dan sekaligus dapat di tentukan politik hukum yang bagaimana yang dapat menciptakan sistem hukum yang dikehendaki tersebut.

Demikian juga, bagi indonesia politik hukum yang dipilih di arahkan untuk membawa rakyat indonesia kearah masyarakat yang di cita-citakan oleh bangsa indonesia seperti yang di amanatkan oleh pembukaan UUD 1945, yaitu untuk melindungi segenap bangsa indonesia dan seluruh tumpah darah indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Untuk mencapai tujuan penyelenggaraan tersebut di atas, maka disusunlah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia sebagai aturan dasar dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat indonesia. Dengan kata lain tujuan ini harus di capai berdasarkan falsafah pancasila.

Lebih lanjut, politik hukum menurut Mahfud MD adalah bagaimana hukum akan atau seharusnya dibuat dan ditentukan arahnya dalam kondisi politik nasional serta bagaimana hukum difungsikan. Pembentukan undang-undang merupakan proses sosial dan proses politik yang sangat penting dan mempunyai pengaruh yang luas, karena itu (undang-undang) akan memberi bentuk dan mengatur atau mengendalikan masyarakat. Undang-undang oleh penguasa digunakan untuk mencapai dan mewujudkan tujuan sesuai dengan yang dicita-citakan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Undang-undang mempunyai dua fungsi, yaitu:

1. Fungsi untuk mengekspresikan nilai, dan
2. Fungsi instrumental.

politik hukum pasca perubahan UUD NRI 1945 juga dituangkan ke dalam peraturan perundang-undangan dan sebagaimana yang di atur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 yang sudah di ganti dengan UU Nomor 12 Tahun 2011. Proses legislasi nasional merupakan penjabaran politik hukum untuk



mencapai tujuan negara dalam periode tertentu. Di dalam program legislasi nasional memuat rencana undang-undang yang akan dibuat dalam 5 tahun dan dapat dipenggal-penggal lagi berdasarkan prioritas tahunan. dari program legislasi nasional ini dapat di ketahui politik hukum selama lima Tahun dan prioritas setiap tahunnya. Program legislasi nasional bukan hanya berisi rencana hukum yang akan di buat melainkan juga merupakan pedoman atau mekanisme pembuatan undang-undang yang mengikat. Oleh karena itu, untuk mencapai konsistensi pembuatan suatu undang-undang dengan konstitusi harus dilakukan melalui alur politik hukum nasional yang telah diatur dengan rapi agar setiap hukum selalu mengalir dan konsisten dengan tujuan Negara, sistem hukum, kaidah penuntun dan konstitusi.

Secara garis besar program legislasi nasional merupakan bagian dari sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional terdiri atas 4 (empat) sub sistem atau unsur, yaitu budaya atau kesadaran hukum (*legal culture*), materi hukum (*legal substance*), aparatur hukum (*legal apparatus*), dan sarana prasarana hukum (*legal structure*). Pendekatan kesisteman (sistem Approach) inilah yang digunakan dalam politik hukum nasional sebagaimana tertuang dalam rencana pembangunan janagka menengah (RPJM). Menurut pendekatan ini, yang dimaksud hukum adalah undang-undang itu sendiri dan berada dalam sub-sistem materi hukum (*legal substance*).

Hukum merupakan landasan pembangunan di bidang lainnya yang bermakna teraktualisasinya fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial/pembangunan (*law astool of social engineering*), instrumen penyelesaian masalah (*dispute resolution*), dan instrumen pengatur perilaku masyarakat (*social control*). Begitu pun untuk konteks indonesia, hukum telah memberikan peran penting melalui tiga fungsinya tersebut.

Di era reformasi, pasca perubahan atas UUD 1945, strategi pembangunan hukum nasional berpedoman pada apa yang di kenal sebagai visi dan misi pembangunan hukum nasional. Visi pembangunan hukum nasional adalah terwujudnya negara hukum yang adil dan demokratis melalui pembangunan sistem hukum nasional yang mengabdikan kepada kepentingan rakyat dan bangsa di dalam bingkai negara kesatuan republik indonesia untuk melindungi segenap rakyat dan bangsa, serta tumpah darah indonesia, memajukan kesejahteraan umum, maskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan berdasarkan pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara k Indonesia Tahun 1945.



Visi tersebut kemudian diimplementasikan dalam misi pembangunan hukum nasional dengan; (1) mewujudkan materi hukum di segala bidang dalam rangka penggantian terhadap peraturan perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat yang mengandung kepastian, keadilan, dan kebenaran dengan memerhatikan nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat. (2) mewujudkan budaya hukum dan masyarakat yang sadar hukum. (3) mewujudkan aparat hukum yang berkualitas, profesional, bermoral dan berintegritas tinggi; serta (4) mewujudkan lembaga hukum yang kuat, terintegrasi, dan berwibawa.<sup>1</sup>

Salah satu materi yang penting dalam menunjang pembangunan hukum nasional secara terencana, terpadu dan sistematis adalah perencanaan pembentukan undang-undang dalam program legislasi nasional.<sup>2</sup> Program legislasi nasional (prolegnas) sebagai instrumen perencanaan pembentukan undang-undang merupakan salah satu elemen penting dalam kerangka pembangunan hukum, khususnya dalam konteks pembangunan materi hukum (*legal substance*).<sup>3</sup>

Proses pembentukan undang-undang dimulai dari perencanaan, yaitu melalui program legislasi nasional. Oleh karena itu program legislasi nasional diharapkan menjadi pedoman dan pengendali penyusunan undang-undang yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuknya.<sup>4</sup> Demikian pentingnya program legislasi nasional dalam pranata pembentukan peraturan perundang-undangan, maka sejak berlakunya Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 dan yang kemudian diganti dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, program legislasi nasional (prolegnas) ditetapkan menjadi salah satu syarat atau proses yang wajib dilalui dalam pembentukan suatu undang-undang.<sup>5</sup> Hal tersebut dapat dilihat pada bunyi Pasal 16 Undang-Undang No. 12 Tahun

---

<sup>1</sup> Aziz Syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, Tahun 2014, Halaman.1-2.

<sup>2</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, halaman 48

<sup>3</sup> Ahmad Yani, *Pembentukan Undang-Undang dan Perda*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, halaman 29

<sup>4</sup> Andi Matalata dalam *Badan Pembinaan Hukum Nasional*, tiga dekade prolegnas dan N, BPHN, Jakarta 2008 halaman 6

berdasarkan UU No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, Pembentukan Undang-Undang dilakukan dengan tahapan Perencanaan, Penyusunan, Pengesahan, dan Pengundangan. Prolegnas merupakan salah satu proses dalam pembentukan undang-undang pada tahap perencanaan, dimana suatu undang-undang yang akan dibuat harus di rencanakan terlebih dahulu dalam prolegnas



2011 yang menegaskan bahwa perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam program legislasi nasional (prolegnas).

Definisi yuridis dari pada program legislasi nasional itu sendiri menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.<sup>6</sup>

Merujuk pada pengertian program legislasi nasional sebagaimana yang didefinisikan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, program legislasi nasional tidak lain adalah suatu instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang. Maksudnya, program legislasi nasional merupakan pembentukan suatu undang-undang yang direncanakan secara terencana, terpadu, dan sistematis dalam rangka pembangunan (materi) hukum nasional.

Senada dengan pernyataan diatas, Mahfud MD menyatakan, bahwa program legislasi nasional adalah instrumen perencanaan pembentukan undang-undang yang di susun secara berencana, terpadu, dan sistematis yang memuat potret rencana hukum dalam periode tertentu disertai prosedur yang harus ditempuh dalam pembentukannya.<sup>7</sup>

Secara teknis, program legislasi nasional memuat daftar skala prioritas Rancangan Undang-Undang (RUU) yang akan di bentuk pada suatu periode tertentu. Periode tersebut ada yang 5 tahun, yang disebut sebagai program legislasi nasional jangka menengah atau 5 tahunan dan ada juga untuk periode 1 tahun, yang disebut sebagai program legislasi nasional prioritas tahunan. Program legislasi nasional 5 tahunan tersebut pada pelaksanaannya dipenggal-penggal menjadi prioritas tahunan atau prolegnas tahun. Prolegnas 5 tahun itu dapat di evaluasi atau di sesuaikan dengan perkembangan setiap tahunnya bersamaan dengan ditetapkannya program legislasi nasional tahunan.

Dalam daftar tersebut, dimuat judul Rancangan Undang-Undang, materi yang di atur, dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Yang dimaksud dengan materi yang diatur keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya yakni, adalah keterangan mengenai konsepsi Rancangan Undang-Undang yang terdiri dari:

1. Latar belakang dan tujuan penyusunan



---

Vide pasal 1 angka 9 UU No.12 tahun2011 *Tentang Pembentukan Perundang-*  
Mahfud M.D, *Permasalahan Aktual Koordinasi Prolegnas*, makalah disampaikan pada  
30 tahun prolegnas oleh badan pembinaan hukum nasional, Jakarta 19 -21 November

2. Sasaran yang ingin di wujudkan
3. Jangkauan dan arah pengaturan.<sup>8</sup>

Adapun program legislasi nasional sebagai instrument perencanaan pembentukan undang-undang bertujuan agar adanya suatu perencanaan yang matang dan mendalam dalam pembentukan undang-undang, sehingga undang-undang yang dihasilkan kemudian adalah undang-undang yang berkualitas, sinkron dengan peraturan yang lainnya, serta efektif dalam pelaksanaannya.<sup>9</sup>

Kebijakan pembentukan undang-undang atau legislasi merupakan subsistem dan bagian dari strategi pembangunan hukum nasional, khususnya dalam konteks pembangunan materi hukum, yang bertujuan mencapai kesejahteraan rakyat dan kemajuan bangsa Indonesia di tengah arus besar globalisasi. Visi dan misi pembangunan hukum nasional menjiwai materi hukum atau undang-undang yang akan di bentuk. Kebijakan legislasi di arahkan pada terbentuknya undang-undang di berbagai bidang kehidupan seperti, hukum, ekonomi, politik, agama, pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi, sosial budaya, pembangunan daerah, sumber daya alam, lingkungan hidup, serta pertahanan dan keamanan.

Pembentukan undang-undang tersebut merupakan pengaturan lebih lanjut dari UUD 1945, yang materinya mencakup aspek-aspek; hak asasi manusia (HAM), hak dan kewajiban warga negara, pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara, wilayah negara dan pembagian daerah, kewarganegaraan dan kependudukan serta keuangan negara. Kebijakan pembentukan undang-undang di landasi oleh tujuan yang jelas sebagai berikut; 1). Mendukung upaya kearah mewujudkan supermasi hukum, terutama penggantian terhadap peraturan perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat. 2). Menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang sudah ada selama ini, namun tidak sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat. 3). Membentuk peraturan perundang-undangan baru yang sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat.

Adapun fungsi peraturan perundang-undangan menurut Bagir Manan dalam Abdul Razak<sup>10</sup> ada dua kelompok utama fungsi peraturan



---

Dasal 19 UU No.12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan  
lihat juga tujuan prolegnas menurut Sunaryati dalam makalahnya, program legislasi  
antara kenyataan dan harapan, makalah disampaikan pada lokakarya 30 tahun  
oleh badan pembinaan hukum nasional, Jakarta, 19-21 November 2007

Bagir Manan dalam Abdul Razak. 2012. *Peraturan kebijakan (Beleidsregels)*.  
Rangkang Offset Yogyakarta.hlm. 55-59

perundang-undangan yaitu fungsi internal dan fungsi eksternal sebagai berikut:

#### 1. Fungsi internal

Fungsi internal merupakan fungsi sebagai sub hukum (hukum perundang-undangan) terhadap system hukum pada umumnya. Secara internal peraturan perundang-undangan menjalankan beberapa fungsi yaitu:

a. Fungsi penciptaan hukum (*rechts chepping*) melahirkan sistem kaidah hukum yang berlaku dilakukan atau terjadi. Melalui beberapa cara yaitu keputusan hakim (yurisprudensi), kebiasaan yang dalam praktek dalam kehidupan masyarakat atau dan peraturan perundang-undangan. Secara langsung hukum dapat pula terbentuk melalui hukum (doktrin) yang diterima dan digunakan pembentukan hukum. Di Indonesia peraturan perundangan merupakan cara utama penciptaan merupakan sendi utama sistem hukum nasional. Pemakaian peraturan perundang-undangan sebagai utama system hukum nasional karena:

- Sistem hukum indonesia sebagai akibat hukum belanda lebih menempatkan hukum continental yang mengutamakan bentuk sistem hukum tertulis.
- Politik pembangunan hukum nasional mengutamakan penggunaan peraturan perundang-undangan sebagai instrument utamanya dibandingkan dengan hukum yurisprudensi dan hukum kebiasaan. Hal ini antara lain karena bangunan hukum nasional yang menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai instrument dapat disusun secara berencana (dapat direncanakan).

#### b. Fungsi pembaharuan hukum

Pembentukan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan, sehingga pembaharuan hukum dapat pula direncanakan. Peraturan perundang-undangan tidak hanya melakukan fungsi pembaharuan terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah ada, tetapi dapat pula dipergunakan sebagai sarana memperbaharui yurisprudensi, hukum kebiasaan, atau hukum adat. Fungsi pembaharuan terhadap peraturan perundang-undangan antara lain dalam rangka mengganti peraturan perundang-undangan dari masa hukum belanda. Tidak kalah pentingnya memperbaharui peraturan





perundang-undangan nasional (dibuat setelah merdeka) yang tidak sesuai lagi dengan kebutuhan dan perkembangan baru. Di bidang hukum adat dan kebiasaan peraturan perundang-undangan berfungsi mengganti hukum kebiasaan dan hukum adat yang tidak sesuai dengan kenyataan-kenyataan baru. Pemanfaatan perundang-undangan sebagai instrument pembaharuan hukum kebiasaan dan hukum adat sangat bermanfaat karena dalam hal-hal tertentu kedepan hukum yang disebut belakangan tersebut sangat rigid terhadap perubahan.

c. Fungsi integrasi

Pluralisme sistem hukum pada saat ini di Indonesia masih berlaku berbagai system hukum (empat macam sistem hukum), yaitu system hukum continental (barat), system hukum adat, system hukum agama (khususnya islam), dan sistem hukum nasional. Pluralisme system hukum yang berlaku hingga saat ini merupakan salah satu warisan colonial yang harus ditata kembali.

Pembaharuan sistem hukum nasional adalah dalam rangka mengintegrasikan berbagai system hukum tersebut sehingga tersusun dalam satu tatanan yang harmonis satu sama lain.

Mengenai pluralism sistem hukum sepenuhnya digantungkan pada kebutuhan hukum masyarakat, kaidah hukum dapat berbeda, antara berbagai kelompok masyarakat, tergantung pada keadaan dan kebutuhan masyarakat yang bersangkutan.

d. Fungsi kepastian hukum

Kepastian hukum merupakan asas penting dalam tindakan hukum dan penegakan hukum. Telah menjadi pengetahuan umum, bahwa peraturan perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum yang lebih tinggi dari pada hukum kebiasaan dan hukum adat atau hukum yurisprudensi.

2. Fungsi Eksternal

Fungsi eksternal sebagai ketentuan peraturan perundang-undangan dengan dilingkungan tempatnya berlaku. Fungsi ini dapat disebut fungsi sosial hukum dengan demikian berlaku juga terhadap hukum kebiasaan dan hukum adat serta hukum yurisprudensi. Fungsi sosial akan lebih baik dipergunakan oleh



peraturan perundang-undangan karena berbagai pertimbangan yaitu:

a. Fungsi perubahan

Fungsi perubahan ini, yaitu hukum sebagai sarana rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*) adalah peraturan perundang-undangan diciptakan atau dibentuk untuk mendorong perubahan masyarakat dibidang ekonomi sosial, maupun budaya misalnya masyarakat patrilineal atau matrilineal dapat didorong menuju masyarakat parental melalui peraturan perundang –undangan dibidang perkawinan.

b. Fungsi stabilisasi

Peraturan perundang-undangan dibidang pidana, dibidang ketertiban dan keamanan merupakan kaidah-kaidah yang terutama bertujuan menjamin stabilitas masyarakat. Kaidah stabilitas dapat pula mencakup kegiatan ekonomi seperti pengaturan kerja, peraturan tata cara perdagangan dan sebagainya. Demikian pula dilapanagan pengawasan terhadap budaya luar, dapat pula berfungsi menstabilkan system sosial budaya yang telah ada.

c. Fungsi kemudahan

Fungsi kemudahan dapat berfungsi sebagai sarana mengatur berbagai kemudahan (fasilitas) peraturan yang berisi intensip seperti keringanan. Pajak, penundaan persewaan atau penagihan pajak, penyederhanaan tata cara perizinan, struktur permohonan dalam penamaan modal merupakan kaidah kemudahan. Namun perlu diperhatikan, tidak selamanya peraturan kemudahan akan serta merta membuahkan tujuan pemberian kemudahan. Dalam penanaman modal misalnya, selain kemudahan seperti disebutkan diatas diperlukan juga persyaratan lain seperti stabilitas politik, sarana dan prasarana ekonomi, ketenagakerjaan dan sebagainya.

Berdasarkan uraian diatas Abdul Razak<sup>11</sup> menyatakan bahwa fungsi hukum tidak dapat dipersamakan dengan fungsi perundang-undangan. Fungsi hukum dimaksudkan sebagai fungsi dari setiap sumber sedangkan fungsi peraturan perundang-undangan adalah fungsi



---

Abdul Razak. 2012. *Peraturan kebijakan (beleidsregels)*. Mahakarya Rangkang Offset . Hlm. 59

dari salah satu sumber hukum yaitu peraturan perundang-undangan itu sendiri.

Sementara itu, sasaran baru undang-undang yang akan dibentuk disesuaikan dengan arah kebijakan program pembentukan undang-undang di berbagai bidang yang meliputi antara lain; a) rancangan undang-undang yang merupakan perintah dari UUD 1945. b) rancangan undang-undang yang merupakan perintah dari ketetapan MPR RI. c) rancangan undang-undang yang terkait dengan pelaksanaan UU lain. d) rancangan undang-undang yang merupakan ratifikasi terhadap perjanjian internasional. e) rancangan undang-undang yang mendorong percepatan reformasi.

Mantan ketua Mahkamah Konstitusi, Jimly Asshiddiqie<sup>12</sup> di sebuah kesempatan seminar hukum mengatakan, bahwa sistem hukum yang komprehensif harus terdiri atas tiga elemen hukum, yaitu kelembagaan (institusional), kaidah aturan (instrumental), dan perilaku para subjek hukum yang menyangkut hak dan kewajiban yang ditentukan oleh norma dan aturan hukum. Salah satu kegiatan dari tiga elemen hukum tersebut adalah kegiatan pembuatan hukum (*law making*).

Kekuasaan pembuatan atau pembentukan hukum tersebut dipegang oleh DPR RI. ketentuan dalam pasal 20 ayat (1) UUD 1945 perubahan I menegaskan, DPR RI memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia berkewajiban melaksanakan fungsi legislasi yang di amanatkan oleh konstitusi tersebut. Pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI sendiri adalah implementasi dari konsep negara hukum, yaitu konsep negara yang menjunjung supermasi hukum. Menjunjung supermasi hukum mensyaratkan pengakuan dari segenap lapisan masyarakat terhadap hukum atau produk legislasi, sebagai pedoman berperilaku dalam segala aspek kehidupan.

Supermasi hukum menegaskan bahwa produk hukum yang dihasilkan, undang-undang misalnya, bukan hanya memiliki legitimasi formal (*formal legitimacy*) tetapi secara substansial juga mengikat masyarakat untuk tunduk dan taat pada aturan-aturan di dalam undang-undang tersebut (*substantive legitimacy*). Fungsi legislasi DPR RI, selain implementasi konsep negara hukum, merupakan pelaksanaan dari konsep negara kesejahteraan, yaitu konsep negara yang mengakomodasi adanya tanggung jawab (si (tanggung jawab) negara atau pemerintah dalam ranah



---

<sup>12</sup> Jimly As-Shiddiqie, 'Implikasi Perubahan UUD 1945 terhadap Pembangunan Hukum' makalah di sampaikan pada pembukaan seminar pengkajian hukum nasional (KHN) di November 2005.

kehidupan (sosial, ekonomi, politik, keamanan, dan budaya) masyarakat, yaitu dalam rangka mensejahterakan rakyat. Campur tangan negara atau pemerintah tersebut melalui pembentukan instrumen hukum atau produk undang-undang.

Kebijakan legislasi merupakan proses perumusan kebijakan publik, sehingga undang-undang yang di hasilkan biasa di sebut sebagai bentuk formal dari kebijakan publik. Sebagai suatu kebijakan publik, substansi undang-undang memuat ketentuan yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat yang terkait dengan materi yang di atur. Dengan demikian, wewenang legislasi yang dimiliki DPR RI dan anggota DPR RI adalah merumuskan kebijakan publik. Melalui wewenang legislasi, DPR RI dan anggota DPR RI melakukan salah satu fungsi Negara, yakni mewujudkan keadilan distributif (*distributive justice*).<sup>13</sup>

Agung Laksono<sup>14</sup> Melalui wewenang legislasi tersebut, DPR RI mengartikulasikan dan merumuskan berbagai kepentingan kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dari undang-undang yang di buat. Kendati demikian, menurut pendapat Romli Atmasasmita<sup>15</sup> dalam salah satu artikelnya yang berjudul Reorientasi Politik Perundang-Undangan RI, bahwa semangat perubahan UUD 1945 dalam pembentukan undang-undang yang meletakkan tugas dan tanggung jawab penuh kepada DPR RI dalam membentuk undang-undang yang dapat kita sebut perubahan politik perundang-undangan (*legislation policy*) memerlukan keterampilan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang, ketajaman pengamatan dan ketelitian dalam mempertimbangkan faktor-faktor kultur, geografi, etnis, dan agama masyarakat Indonesia.

Tujuannya, adalah agar undang-undang yang akan di hasilkan dalam jangka panjang tidak menimbulkan masalah baru atau bahkan tidak dapat di terapkan dengan efektif. Masalah etika dan moral pembangunan hukum di indonesia juga mulai harus di pertimbangkan sejak penyusunan program legislasi nasional sampai kepada implementasi Undang-Undang dan pemberlakuannya di tengah-tengah masyarakat. Faktor etika dan moral yang melandasi kedua tahap sangat penting dan sangat strategis dalam pembangunan Bangsa dan Negara ini dan sangat menentukan bentuk dan wujud serta karakter undang-undang yang dihasilkan dan



---

Aziz Syamsuddin, *Proses dan Teknik penyusunan Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, Halaman. 4

Agung Laksono, *Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, dalam Jurnal Majelis, Volume 1 No. 1, Jakarta: Setjen MPR RI, Agustus 2009.

Romli Atsasmita, *Reorientasi Politik Perundang-Undangan*, Artikel 2006.

kondisi masyarakat dan bangsa yang akan diciptakan dengan undang-undang tersebut.

Program legislasi nasional (prolegnas) memuat daftar dan skala prioritas program legislasi jangka menengah dan tahunan yang di susun secara berencana, terpadu dan sistematis oleh Dewan Perwakilan Rakyat RI bersama Pemerintah sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dalam mencapai tujuan negara pada tahap dan periode tertentu.

Secara operasional program legislasi nasional memuat daftar rancangan undang-undang yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu serta di jiwai oleh visi dan misi pembangunan hukum nasional. Visi yang di emban dalam penyusunan program legislasi nasional Tahun 2015-2019, adalah “terwujudnya pembangunan hukum yang berkeadilan melalui kualitas penegakan Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk meningkatkan daya saing perekonomian bangsa”.

Untuk mencapai visi sebagaimana tersebut di atas, program legislasi nasional di susun dengan misi; menciptakan penegakan hukum yang berkualitas dan berkeadilan, meningkatkan kontribusi hukum untuk peningkatan daya saing ekonomi bangsa, dan meningkatkan kesadaran hukum di segala bidang.

Dengan demikian, menjadi jelas bahwa maksud penyusunan program legislasi nasional, adalah agar dapat merencanakan dan memberi arahan yang sistematis mengenai pembangunan hukum nasional yang akan dilakukan pada tahun 2015-2019, serta menyusun prioritas rancangan undang-undang yang akan dibentuk dalam periode tersebut sebagai landasan operasional dalam pencapaian tujuan pembangunan nasional. Maksud dari penyusunan prolegnas tersebut di atas maka tujuan yang ingin dicapai dalam penyusunan program legislasi nasional (prolegnas) adalah dengan tersedianya perencanaan dan arahan yang sistematis dalam melaksanakan program pembangunan hukum nasional, dan tersusunnya daftar rancangan undang-undang yang sesuai dengan arah kebijakan pembangunan nasional, serta terwujudnya undang-undang yang aspiratif dan memenuhi kebutuhan masyarakat.

Penyusunan program legislasi nasional (prolegnas) memiliki dasar pertimbangan yaitu, landasan filosofis. Proses pembentukan undang-undang memberikan arah dan pedoman bagi terwujudnya cita-cita bangsa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Program legislasi nasional yang menitikberatkan pembentukan undang-undang yang terencana, sistematis, terarah,



terpadu dan menyeluruh diharapkan dapat mengarahkan pembangunan hukum, mewujudkan konsistensi peraturan perundang-undangan, serta meniadakan pertentangan antara undang-undang yang ada (vertikal maupun horizontal) yang bermuara pada terciptanya hukum yang dapat melindungi hak-hak warga negara dan dapat menjadi sarana untuk mencapai tujuan berbangsa dan bernegara.

Landasan sosiologis, yaitu menciptakan ketertiban dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara merupakan salah satu tujuan hukum dan sebagai perwujudannya pembentukan undang-undang harus sesuai dengan nilai yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat, sekalipun memang tidak mungkin semua nilai yang ada didalam masyarakat dimuat dalam suatu undang-undang.

Adapun wujud dari penempatan rakyat sebagai subjek dalam legislasi adalah pelibatan masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang. Artinya pembentukan undang-undang harus dilakukan secara transparan, partisipatif, dan demokratis sehingga masyarakat dapat terlibat dalam pembentukan suatu undang-undang. Dalam rangka pendapatan gambaran keutuhan hukum dalam masyarakat, perencanaan Prolegnas Tahun 2015-2019 telah mendapat masukan dari berbagai kalangan masyarakat yang meliputi kalangan akademisi, organisasi kemasyarakatan, organisasi profesi, lembaga swadaya masyarakat, kalangan pelaku usaha, lembaga yang bergerak dalam pemberdayaan petani, nelayan, pekerja dan unsur masyarakat lainnya. Melalui prolegnas diharapkan dapat dihasilkan kebijakan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat, mengandung perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia, serta mempunyai daya guna yang efektif dalam masyarakat.

Landasan yuridis, Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Konsep negara hukum mempunyai tujuan terciptanya kehidupan demokratis, melindungi hak asasi manusia dan kesejahteraan yang berkeadilan. Untuk mewujudkan konsep negara hukum tersebut negara harus menjamin dan melindungi hak asasi manusia, mengakui persamaan kedudukan didalam hukum serta memberikan kedudukan tertinggi terhadap supermasi hukum.

Supermasi hukum merupakan landasan operasional dalam pemerintahan negara dalam wujud penyelenggaraan hukum yang berdasar tatanan kehidupan nasional baik dalam bidang politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan. Bentuk dari hukum



dalam konsep Negara hukum adalah pembangunan hukum melalui pembentukan undang-undang.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mempunyai peran penting dalam pembentukan undang-undang melalui fungsi legislasi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dalam proses pembentukan undang-undang tersebut, rancangan undang-undang dapat diajukan oleh:

- a. DPR, sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Presiden, sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- c. DPD, sesuai dengan ketentuan Pasal 22D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 *juncto* Pasal 249 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.<sup>16</sup>

Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa dalam setiap pembahasan rancangan undang-undang oleh DPR harus mendapatkan persetujuan bersama dengan Presiden. Dalam konteks itulah, maka konstitusi juga mengamanatkan adanya tata cara pembentukan undang-undang yang di atur dengan undang-undang sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang kemudian dilaksanakan melalui program legislasi nasional (prolegnas) sebagai instrumen perencanaan penyusunan undang-undang yang merupakan skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 16 dan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011  
Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.



Pembuatan undang-undang haruslah di dasarkan pada program legislasi nasional, namun dengan alasan tertentu program legislasi nasional dapat disisipi dengan materi Rancangan Undang-Undang (RUU) baru jika ada alasan-alasan yang kuat, yaitu karena ada putusan MK yang menyebabkan terjadinya kekosongan hukum yang harus segera di isi, karena ada perppu yang mau atau tidak mau harus di bahas pada persidangan DPR berikutnya, karena ada perjanjian internasional yang harus diratifikasi dalam waktu singkat, dan karena keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam, serta karena alasan keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu rancangan undang-undang yang dapat disetujui bersama oleh Badan Legislasi (baleg) Dewan Perwakilan Rakyat dan Menteri Hukum dan HAM.

Program legislasi nasional merupakan potret politik hukum nasional yang memuat tentang rencana materi dan sekaligus merupakan instrumen (mekanisme) pembuat hukum. Sebagai materi hukum program legislasi nasional dapat dipandang sebagai potret rencana isi atau substansi hukum, sedangkan instrumen program legislasi nasional dapat dipandang sebagai pengawal atau pengawas dalam pembentukan hukum nasional.

Sebagai suatu instrumen perencanaan, prolegnas seharusnya mampu berperan strategis dalam proses legislasi, yaitu sebagai landasan dalam pelaksanaan serta patokan dalam evaluasi dan pengawasan. Bahkan prolegnas juga dapat berperan sebagai gambaran dari arah politik hukum Indonesia, yang melengkapi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Sebagai panduan arah kebijakan pembangunan di Indonesia. Dokumen prolegnas pun memiliki legitimasi yang kuat karena disepakati oleh dua pemegang kekuasaan Negara, yaitu eksekutif dan legislatif. Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa hasil penyusunan program legislasi nasional antara DPR dan Pemerintah di sepakati menjadi prolegnas dan di tetapkan dalam rapat paripurna DPR.

Arti penting keberadaan program legislasi nasional juga dapat dilihat dari sejarah kelahirannya. Pada masa sebelum reformasi, perencanaan legislasi hanya di lakukan berdasarkan kesepakatan antara Departemen saat ini disebut kementerian dan lembaga pemerintahan yang terkait. Pada periode itu, tidak ada dokumen yang menjadi panduan kebijakan dalam legislasi, terutama terkait dengan politik hukum. Adapun Besar haluan Negara (GBHN) adalah panduan yang sangat umum dengan arah pembangunan di indonesia, sedangkan khusus untuk hukum lebih banyak merupakan bentuk interpretasi atau cerminan dari pemegang kekuasaan, dalam hal ini presiden. Selain itu,





sebelum masa reformasi, pembentukan legislasi tidak dilakukan secara terarah dan terencana.

Pada masa kepemimpinan Presiden Soekarno, kebijakan legislasi di arahkan pada program untuk mengganti hukum kolonial, sedangkan pada masa kepemimpinan Presiden Soeharto, selain untuk meneruskan perubahan hukum kolonial, legislasi juga fokus untuk mengganti peraturan perundang-undangan yang dibentuk pada masa orde lama. Kondisi itu menggambarkan bahwa perencanaan legislasi sangat di dominasi oleh paham politik sang pemegang kekuasaan, khususnya presiden saat itu.

Paradigma itu coba diubah pada saat masuk dalam masa reformasi. Dengan dipengaruhi oleh adanya transisi politik di Indonesia. Dari rezim otoritarian menuju kepada demokrasi baru, cara pandangan akan perencanaan legislasi di lakukan berdasarkan atas hukum, bukan kekuasaan. Hal itu merupakan suatu bentuk perkembangan yang positif, karena perencanaan legislasi yang awalnya masih banyak bersifat *gentleman agreement*, berubah dengan didasarkan kepada program pembangunan nasional (Propenas) pada periode 2000-2004, dan selanjutnya masuk pada penggunaan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) pada periode 2004 sampai sekarang, yang di atur secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Keberadaan program legislasi nasional dilanjutkan, bahkan di perkuat dalam pengaturan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.

Regulasi dapat dimaknai sebagai tindakan mengatur (*the act of regulating*). Di Indonesia pembuatan regulasi atau peraturan perundang-undangan dilaksanakan melalui tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) menentukan bahwa perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Ia merupakan skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Penyusunan Prolegnas dilakukan secara terencana, terpadu, dan sistematis. Terencana, yakni dimulai dengan perencanaan substansial yang didasarkan pada ketentuan Pasal 18 UU P3. Dasar penyusunan daftar

RUU dalam Prolegnas, yakni sebagai berikut: a. perintah Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. perintah 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.

Penyusunan Prolegnas dilaksanakan secara terpadu, artinya terdapat hubungan koordinatif antar-lembaga negara, yaitu Presiden, DPR, dan DPD. Penyusunan Prolegnas antara Pemerintah, DPR, dan DPD dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi, dalam hal ini Badan Legislasi (Baleg). Di lingkungan Pemerintah, penyusunan prolegnas dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, dalam hal ini Menteri Hukum dan HAM (Menkumham). Di lingkungan DPR, penyusunan Prolegnas dikoordinasikan oleh Baleg, sementara di lingkungan DPD, dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPD yang menangani legislasi.

Penyusunan Prolegnas dilaksanakan secara sistematis, yakni disusun dengan cara, metode, dan syarat tertentu, baik di lingkungan DPR, DPD, maupun Pemerintah, serta dilakukan periodisasi dalam penetapan prioritas Prolegnas. Hal ini berkorelasi erat dengan penentuan arah politik pembangunan substansi hukum pada periode tersebut. Prolegnas Jangka Menengah misalnya, penyusunan dan penetapannya dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai Prolegnas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun. Sementara Prolegnas Prioritas Tahunan, penyusunan dan penetapannya dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RUU APBN) Dalam menyusun Prolegnas, DPR memiliki mekanisme yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR (Tatib DPR). Dalam Tatib DPR ditentukan bahwa Baleg merupakan koordinator penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dan merupakan koordinator penyusunan Prolegnas antara DPR, Pemerintah, dan DPD. Dalam menyusun Prolegnas, DPR mempertimbangkan usulan dari Fraksi, komisi, dan/atau masyarakat. Setelah hasil koordinasi penyusunan Prolegnas antara Baleg DPR, DPD, dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum disepakati menjadi Prolegnas, Baleg DPR selanjutnya melaporkan ke rapat Paripurna DPR untuk ditetapkan.

Latar belakang pemikiran penyusunan prolegnas, sesungguhnya mengandung cita-cita hukum yang hendak diwujudkan, selain sebagai alat perencanaan pembentukan undang-undang secara terencana,



terpadu, dan sistematis dalam bentuk daftar RUU.<sup>17</sup> Prolegnas juga dimaksudkan untuk menjadi salah satu sarana meningkatkan produk UU baik dari aspek kuantitas maupun kualitas dengan dengan arah hukum yang dikehendaki dalam kurun waktu tertentu. Melalui prolegnas diharapkan akan terjadi peningkatan produk UU dari aspek kuantitas dan kualitas.

Pada hakikatnya, konsepsi Prolegnas memiliki banyak fungsi, di antaranya dapat memberikan gambaran obyektif tentang kondisi umum pembentukan undang-undang; memberikan susunan skala prioritas penyusunan RUU sebagai program yang berkesinambungan dan terpadu sehingga dapat menjadi pedoman bagi lembaga yang berwenang untuk membentuk undang-undang; sebagai sarana untuk mewujudkan sinergi antar-lembaga dalam pembentukan undang-undang; dan sebagai deteksi dini untuk mencegah tumpang tindih peraturan perundang-undangan. Ironisnya dalam tataran praktis, kedudukan Prolegnas ternyata masih banyak menimbulkan persoalan dan dipandang belum terlaksana secara optimal. Persoalan pelaksanaan Prolegnas setidaknya-tidaknya dapat dikritisi dari 3 (tiga) sudut, yakni persoalan kualitas, kuantitas, dan prosedur. Pertama, persoalan kualitas terkait dengan beberapa kelemahan yang ada di antaranya: 1) masih terjadi disharmoni antar-rancangan peraturan perundang-undangan (vertical dan horizontal), mulai dari sumber hukum Pancasila hingga tingkat paling bawah dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan, 2) ada kecenderungan proses harmonisasi baru dilakukan pada saat penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan, yang idealnya sudah dimulai sejak perencanaan, 3) tidak integralnya regulasi dengan RPJPN, RPJMN, dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Selain itu, buruknya kualitas rancangan peraturan perundang-undangan juga dipengaruhi oleh faktor ego-sektoral lembaga, ego-kedaerahan, faktor kualitas penelitian, faktor Naskah Akademik (NA), dan lain-lain. Terkait masalah NA, secara khusus hal ini telah lama

---

<sup>17</sup> Cita-cita hukum yang hendak diwujudkan lazimnya disebut politik hukum. Menurut Padmo Wahyono, politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, dan isi hukum yang akan dibentuk. Menurut Teuku Mohammad Radhie, politik hukum adalah pernyataan kehendak penguasa Negara mengenai hukum yang berlaku diwilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun. Lihat keduanya di dalam Teuku Mohammad Radhie, "Pembaharuan dan politik Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional", Prisma, tahun II Desember 1973 (Jakarta: LP3ES, 1973), hlm. 4. Adapun menurut Soedarto, politik hukum adalah kebijaksanaan dari Negara dengan perantaraan badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan perundang-undangan yang dikehendaki dan yang dapat digunakan untuk mengekspresikan norma yang terkandung dalam masyarakat untuk mencapai tujuan yang di cita-citakan, Aruan Sakijo dan Bambang Poernomo, *Hukum Pidana Umum Hukum Pidana Kodifikasi*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990) hlm. 5



menjadi perhatian. NA sering terkesan seadanya dan isinya tidak menjawab substansi yang akan diatur dalam draf undang-undang. Dalam praktek, sering usulan RUU dalam Prolegnas tidak disertai dengan NA, bahkan tidak jarang NA disusun setelah draft RUU dibuat. Padahal NA memiliki fungsi yang sangat penting dan strategis dalam pembentukan undang-undang. NA juga harus dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan semestinya menjadi dasar dalam setiap pembentukan undang-undang, termasuk sebagai dasar bila undang-undang tersebut diuji materi di Mahkamah Konstitusi (MK).

Kedua, persoalan kuantitas. Rasio kemampuan pembahasan RUU di DPR tidak seimbang. Capaian Prolegnas Jangka Menengah 2005-2009 misalnya, dari 284 RUU, hanya 54 RUU (19%) yang disahkan menjadi undang-undang, ditambah 67 RUU yang merupakan daftar Komulatif Terbuka. Sementara capaian Prolegnas Jangka Menengah 2010-2014, dari 261 RUU dalam Prolegnas Tahun 2009-2014, yang berhasil menjadi undang-undang hanya 71 RUU atau sekitar 27,2%. Data tersebut menunjukkan bahwa eskalasi jumlah RUU terus bertambah dari tahun ke tahun. Salah satu penyebabnya adalah mekanisme Prolegnas yang berjalan secara *bottom up*, yaitu dengan menginventarisasi kebutuhan peraturan perundang-undangan Kementerian/Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (K/LPNK). Secara empirik, data menunjukkan adanya kecenderungan masing-masing K/LPNK untuk terus membentuk peraturan perundang-undangan yang menyangkut tugas dan fungsinya tanpa dibarengi dengan evaluasi terhadap kedudukannya selama ini. Kondisi ini juga terjadi di tingkat daerah. Dampaknya adalah over regulated, tumpang-tindih, dan terjadi disharmoni antar-peraturan perundang-undangan.

Ketiga, persoalan prosedur. Hal ini terkait dengan masih adanya RUU yang tidak melalui prosedur yang telah ditentukan. Salah satunya, yakni tidak terpenuhinya syarat teknis. Ada pula kecenderungan keinginan baik Pemerintah maupun DPR untuk mengajukan pembahasan RUU non-Prolegnas melalui mekanisme penambahan Prolegnas Prioritas. Sehingga komitmen terhadap prolegnas sebagai satu-satunya instrument perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan, belum sepenuhnya ditaati baik oleh pemerintah maupun DPR. Akibatnya masih sering terjadi masuknya RUU yang sebelumnya tidak tercantum dalam prolegnas, menjadi RUU yang diagendakan untuk dibahas di DPR. setiap tahun selalu muncul rencana legislasi baru baik yang



diusulkan DPR maupun pemerintah pada setiap tahunnya.<sup>18</sup> DPR dan Pemerintah juga cenderung lebih banyak membahas RUU Kumulatif Terbuka dan RUU yang berasal dari aspirasi masyarakat daripada RUU yang telah ditetapkan dalam daftar Prolegnas.

Kenyataannya program legislasi nasional yang sudah disusun ternyata tidak mampu memberikan warna dominan terhadap proses legislasi. Dari aspek kuantitas target Rancangan Undang-Undang yang tercantum dalam program legislasi nasional selalu tidak tercapai. Bahkan capaiannyapun tidak murni dari rancangan Undang-Undang yang sedari awal sudah direncanakan. Dari awal penggunaannya, tahun 2005, program legislasi nasional selalu berjalan dengan pola yang sama, yaitu diawali dengan target yang ambisius dan diakhiri dengan capaian yang tidak bagus.<sup>19</sup>

Tingginya target program legislasi nasional dari tahun 2005-2014 selalu dijawab dengan capaian rancangan undang-undang yang selalu jauh lebih rendah, rata-rata capaian pembentukan Undang-undang setiap tahunnya hanya 32 Undang-undang, angka itu jauh lebih kecil dibandingkan dengan target rata-rata pengesahan rancangan undang-undang yang mencapai 74 Rancangan Undang-Undang. Apa bila melihat pada periode waktu, dalam tahun 2005-2014 Indonesia memiliki dua kepengurusan DPR yang berbeda, yaitu periode 2004-2009 dan 2009-2014. Hal itu tidak membuat prestasi capaian program legislasi nasional berubah, karena tidak ada evaluasi yang mampu memberikan hasil yang signifikan.

Dari aspek kualitas, keberadaan daftar rancangan undang-undang (RUU) pada suatu program legislasi nasional tidak mencerminkan politik hukum yang terencana, terpadu dan sistematis. Program legislasi nasional tidak ubahnya seperti *wish list* atau daftar harapan, yang lebih dominan menonjolkan ego sektoral dari pada *stakeholder*, baik Dewan Perwakilan Rakyat, Pemerintah, Dewan Perwakilan Daerah, atau masyarakat. Para *stakeholder* itu berupaya memasukkan Rancangan Undang-Undang aspirasinya dalam program legislasi nasional tanpa mampu menyesuaikannya dengan dokumen arah kebijakan pembangunan nasional, seperti Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Kondisi itu diperberat dengan proses seleksi rancangan



---

Bambang Plasara, Peran program Legislasi nasional Dalam Pembangunan Hukum di Disampaikan dalam acara forum koordinasi harmonisasi perundang-undangan general peraturan perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM. Fajri Nursyamsi, 2015, *Menggagas Prolegnas Berkualitas*, (online), [www.selaras.com](http://www.selaras.com), diakses 17 juli 2016).

undang-undang (RUU) yang lemah untuk masuk dalam program legislasi nasional, sehingga terbentuklah daftar prioritas Rancangan Undang-Undang yang ambisius tersebut.

Selain itu, permasalahan lain yang menyangkut kualitas undang-undang adalah masih ada rancangan undang-undang yang tidak layak menjadi undang-undang, karena mengatur materi muatan dari Peraturan Pemerintah (PP). hal itu diungkapkan oleh Bayu Dwi Anggono yang melakukan penelitian untuk di sertasinya di universitas Indonesia. Contoh undang-undang yang tidak layak itu antara lain UU nomor 12 Tahun 2012 tentang pendidikan tinggi, yang seharusnya di atur dalam PP sesuai amanat UU No. 20 Tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional; UU No. 16 Tahun 2012 tentang industri pertahanan, yang seharusnya di atur dalam PP sesuai amanat UU No. 5 Tahun 1984 tentang perindustrian; dan UU No. 15 Tahun 2011 tentang penanganan fakir miskin, yang seharusnya diatur PP sesuai amanat UU No. 11 Tahun 2009 tentang kesejahteraan sosial.

Hal yang sama juga diungkapkan oleh Lucius Karus, bahwa dari sesi kualitas, RUU hasil kerja DPR juga banyak bermasalah, khususnya Rancangan Undang-Undang (RUU) di bidang politik yang terkait langsung dengan ketentuan para pembuat undang-undang. Lucius melihat Rancangan Undang-Undang (RUU) di bidang politik ini selalu menjadi objek untuk direvisi setiap akan menjelang hajatan politik seperti pemilu. UU Pilkada merupakan contoh bagaimana DPR untuk mengamankan kepentingannya dan mengorbankan kepastian hukum dalam pelaksanaan Pilkada karena UU yang selalu berubah. Belum setahun disahkan, kini RUU Pilkada sudah akan direvisi kembali.

Sementara Rancangan Undang-Undang (RUU) di bidang ekonomi dan sumber daya alam (SDA) juga kerap diubah-ubah mengikuti kepentingan para anggota DPR. Di bidang ekonomi dan SDA, kerap muncul dugaan adanya jual beli pasal. Dugaan ini telah lama menjadi rahasia umum tanpa pernah ada upaya klasifikasi serius dari DPR. "Jual beli pasal merusak mutu dan aspek keadilan yang ingin dijamin oleh kehadiran UU tertentu."<sup>20</sup>

Persoalan lain terkait kinerja legislasi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah kapasitas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam menyusun dan membahas Rancangan Undang-Undang (RUU).  
nyanya, kapasitas yang tak memadai mengakibatkan tak efektif dan  
ya penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang

[www.rmml.co/read/2016/04/02/241740/kualitas dan kuantitas legislasi dpr masih](http://www.rmml.co/read/2016/04/02/241740/kualitas%20dan%20kuantitas%20legislasi%20dpr%20masih)



(RUU). Pembahasan daftar inventarisasi masalah sebagai satu tahapan dalam proses pembuatan Undang-Undang memakan waktu terlalu lama karena semua anggota Dewan Perwakilan Rakyat diharapkan untuk berpendapat yang kadang tak terlalu substantif.

Masalah ini masih terus berlanjut pada pelaksanaan program legislasi nasional dari tahun 2005-2014 belum berakhir. Pola lama kembali terulang dalam pembentukan program legislasi nasional (prolegnas) 2015-2019. Sang instrumen perencanaan masih dipandang sebagai daftar harapan dan proses pembentukannya masih dilakukan seadanya dan sesempatnya. Dikatakan seadanya karena pembentukan program legislasi nasional dilakukan dengan tingkat kesiapan yang rendah. Hal itu tercermin dari apa yang terjadi pada rapat Badan Legislasi (baleg), yang merupakan koordinator pembentukan program legislasi nasional di DPR, 29 Januari 2015.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa pada saat rapat tidak semua komisi dan fraksi siap dalam mengajukan rancangan undang-undang prioritas, untuk masuk dalam program legislasi nasional 2015-2019 dan program legislasi nasional 2015. Dari hasil pemantauan rapat terlihat bahwa komisi V dan komisi VII tidak menyampaikan usulan RUU prioritas, begitu pula dengan Fraksi Demokrat, Fraksi PDIP, Fraksi Hanura, dan Fraksi Nasdem. Adapun Fraksi PDIP dan Fraksi Hanura tidak menyampaikan usulan RUU prioritas sebagai bentuk keberatan karena belum selesainya permasalahan perihal penentuan satu kursi pimpinan di Baleg. Kondisi itu mempertontonkan bahwa pembahasan program legislasi nasional 2015-2019 dilakukan dengan persiapan yang minim. Hal itu belum memperhatikan akan kualitas dari RUU yang sudah diusulkan, yang belum tentu sesuai dengan arah pembangunan, atau memenuhi syarat kesesuaian materi muatan.

Proses pembentukan program legislasi nasional pun dilakukan dengan sesempatnya, karena waktu yang diberikan sangat sempit. Dalam agenda awal di DPR prolegnas sedianya akan diselesaikan pada akhir 2014. Bahkan wacana penyusunan prolegnas sudah ada pada bulan September akhir, yaitu satu bulan pasca pelantikan anggota DPR 2014-2019. Namun proses terus tertunda seiring dengan komplik berkepanjangan antara Kualisi Merah Putih (KMP) dan Kualisi Indonesia Hebat (KIH). Komplik itu berakibat pada urusan administrasi sampai fungsi

gaan terbengkalai. Proses pemilihan pimpinan alat kelengkapan ng paling berpengaruh terhadap lambatnya kinerja DPR. Dengan anya pimpinan pada alat kelengkapan, maka tidak ada keputusan sa diambil. Hal itulah yang juga berdampak kepada penyusunan



prolegnas, yang bahkan pada alat kelengkapan baleg, sampai pembahasan prolegnas 2015-2019 dimulai, masih belum menyelesaikan permasalahan untuk pengisian satu kursi pimpinannya.

Dalam kondisi itu praktis proses yang baru dimulai pada 29 Januari 2015 lalu, harus segera selesai pada akhir masa sidang DPR, yaitu pada 15 Februari 2015. Bahkan dalam agendanya, DPR akan menuntaskan pembahasan prolegnas 2015-2019 pada rapat kerja (raker) yang diselenggarakan oleh Badan Legislasi (baleg) DPR, dengan mengundang Pemerintah dan DPD pada 2-3 Februari 2015. Dengan begitu, proses sinkronisasi dan harmonisasi dari RUU usulan DPR, Pemerintah, dan DPD hanya dilakukan dalam waktu kurang dari satu minggu. Alokasi waktu yang terlalu singkat untuk membentuk dokumen penting seperti prolegnas. Keseluruhan gambaran itu memperlihatkan belum berpihaknya para pembentuk prolegnas untuk membangun suatu dokumen perencanaan yang terencana, terpadu, dan sistematis.

Proses seleksi dengan melakukan sinkronisasi dan harmonisasi menjadi sangat penting dalam menciptakan prolegnas yang berkualitas. Dalam praktiknya selama ini, proses sinkronisasi dan harmonisasi di awal pembentukan prolegnas dilakukan dalam waktu yang singkat, sehingga hanya mampu dilakukan berdasarkan judul Rancangan Undang-Undang dan penjelasan singkat terkait materi muatan dari Rancangan Undang-Undang. Adapun draf Rancangan Undang-Undang dan naskah akademik, yang sudah mulai menjadi syarat pengajuan Rancangan Undang-Undang pasca UU Nomor 12 Tahun 2011, tidak banyak membantu karena tidak jarang draf dan naskah akademik suatu rancangan undang-undang mengandung materi yang kompleks dan perlu proses pendalaman secara khusus untuk mencapai suatu pemahaman yang utuh.

Sebagai contoh, dalam prolegnas 2010-2014 ada tiga rancangan undang-undang yang secara judul berbeda, tetapi substansi bersinggungan, yaitu rancangan undang-undang tenaga kesehatan, rancangan undang-undang keperawatan, dan rancangan undang-undang praktik bidan (yang dalam perkembangannya judul berubah menjadi rancangan undang-undang kebidanan). Ketiga rancangan undang-undang itu mengatur perihal profesi di bidang medis atau kesehatan. Seharusnya Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Pemerintah dan Dewan Perwakilan

(DPD) mampu melakukan sinkronisasi dan harmonisasi terhadap rancangan undang-undang tersebut. Penyatuan ketiga rancangan undang-undang itu merupakan langkah yang baik, sehingga satu





rancangan undang-undang dapat mengatur secara komprehensif suatu isu tertentu.

### **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah hakikat politik hukum program legislasi nasional dalam pembentukan undang-undang?
2. Bagaimanakah implementasi program legislasi nasional 2015-2019?
3. Bagaimanakah konsep ideal politik hukum program legislasi nasional dalam pembentukan undang-undang?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan masalah di atas, maka tujuan penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis politik hukum program legislasi nasional dalam pembentukan Undang-Undang.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis implementasi program legislasi nasional Tahun 2015-2019.
3. Untuk mengkaji dan menganalisis konsep ideal politik hukum program legislasi nasional dalam pembentukan Undang-undang

### **D. Kegunaan Penelitian**

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khasanah ilmu dibidang hukum terutama dalam Hukum Tata Negara terkait dengan politik hukum program legislasi nasional dalam pemnbentukan Undang-Undang.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan bagi pihak yang terlibat dalam penyusunan program legislasi nasional dalam pembentukan undang-undang.

### **E. Orisinalitas Penelitian**

1. Achmad Ruslan (2005), menulis disertasi pada universitas hasanuddin Makassar dengan judul "Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dan Kualitas Produk Hukumnya" (kajian atas peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah di Sulawesi selatan). Fokus penelitian ini adalahpada pembentukan peraturan daerah mengenai pajak dan retribusi daerah dan kualitas produknya.
2. Sukardi (2009), menulis disertasi pada Universitas Airlangga urabaya dengan judul "Pembatalan Peraturan Daerah dan Akibat Hukumnya. Focus penelitian ini adalah pembatalan peraturan daerah, bukan pada keberadaan prolegda dalam pembentukan peraturan daerah



3. Muntoha (2010), menulis disertasi pada Universitas Indonesia Jakarta dengan judul “Otonomi Daerah dan Perkembangan Peraturan daerah Bernuansa Syariah”. Focus penelitian ini adalah pembentukan peraturan daerah bernuansa syari’ah di beberapa daerah di Indonesia dan relevansinya dengan UUD NRI 1945.
4. Rosmini (2011), menulis disertasi pada Universitas Hasanuddin Makassar, dengan judul “Pembentukan Program Legislasi Daerah Dalam Mewujudkan Peraturan Daerah Yang Baik”. Focus penelitian ini adalah pembentukan prolegda dalam mewujudkan perda yang baik
5. Iman Lukmanul Hakim (2012), menulis disertasi pada Universitas Hasanuddin Makassar, dengan judul “Eksistensi Peraturan Daerah Dalam Sistem Perundang-undangan Di Indonesia”. Fokus penelitian ini adalah hakikat peraturan daerah serta parameter peraturan daerah yang baik dan eksistensi nilai lokal dalam pembentukan peraturan daerah yang baik.



## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### A. Landasan Teori

#### 1. Teori Politik Hukum

Istilah politik hukum terbentuk dari kata politik dan hukum. Kedua kata tersebut mengandung maknanya masing-masing, sehingga paduan kata tersebut akan melahirkan pengertian tersendiri. Pengertian tersebut tentunya tetap menyimpan makna dari kata asalnya.

Secara etimologis, politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda *rechtspolitiek*, yang merupakan bentukan dari dua kata *recht* dan *politiek*. Dalam bahasa Indonesia kata *recht* berarti hukum<sup>21</sup>.

Di dalam kamus bahasa Belanda yang di tulis oleh Van Der Tas, kata *politiek* mengandung arti *baleid*<sup>22</sup>. Kata *baleid* dalam bahasa Indonesia berarti kebijakan<sup>23</sup>. Dari istilah tersebut politik hukum secara singkat berarti kebijakan hukum. Sedangkan kebijakan sendiri berarti rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak<sup>24</sup>. Dengan kata lain, politik hukum adalah rangkaian konsep dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak dalam bidang hukum.

Menurut Miriam Budiardjo, pada umumnya politik (*politics*) diartikan sebagai bermacam-macam kegiatan dalam suatu sistem politik (suatu negara) yang menyangkut proses menentukan tujuan dari sistem politik dan melaksanakan tujuan-tujuan itu. Pengambilan keputusan (*decision making*) mengenai apakah yang menjadi tujuan dari sistem politik itu menyangkut seleksi antara beberapa alternatif dan penyusunan skala prioritas dari tujuan-tujuan yang telah di pilih itu.<sup>25</sup>

Dari pengertian tersebut dapat ditarik unsur-unsur pokok politik, yaitu:

- b. Negara (*state*), yang memusatkan perhatian pada lembaga-lembaga kenegaraan serta bentuk formalnya;

---

<sup>21</sup> Imam Syaukani, A. Ahsin Thohari, *Dasar Dasar Politik Hukum*, 2007, Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm 19.

S. Wojowasito, *Kamus Umum Belanda-Indonesia*, 1997, Ichtiar baru, Jakarta, hlm 66.

Yan Paramadya Puspa, *kamus Hukum*, 1977, Aneka Ilmu, Semarang, hlm 130.

Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi III, Cet. 1, Pustaka, Jakarta, hlm 149.

Mirian Budiardjo, *Dasar Dasar Ilmu Politik* (Edisi revisi), 2008, Gramedia Pustaka arta, hlm 5-6.



- c. Kekuasaan (*power*), yang menganggap politik sebagai semua kegiatan yang menyangkut masalah merebut dan mempertahankan kekuasaan. Perjuangan kekuasaan ini mempunyai tujuan untuk kepentingan seluruh masyarakat;
- d. Mengartikan politik sebagai keputusan-keputusan yang diambil secara kolektif dan mengikat seluruh masyarakat. Keputusan-keputusan itu dapat menyangkut tujuan masyarakat dan dapat pula menyangkut kebijaksanaan-kebijaksanaan untuk mencapai tujuan itu;
- e. Kebijakan (*policy, beleid*) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seseorang pelaku atau kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan-tujuan itu;
- f. Pembagian (*distribution*) atau alokasi (*allocation*) adalah pembagian dan penjatahan dari nilai-nilai (*values*) dalam masyarakat. Dalam hal ini politik dianggap sebagai membagikan dan mengalokasikan nilai-nilai secara mengikat.<sup>26</sup>

Padmo Wahyono mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk<sup>27</sup>. Definisi ini masih bersifat abstrak dan kemudian dilengkapi dengan sebuah artikelnya yang berjudul *menyelisik proses terbentuknya perundang-undangan*, yang dikatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara Negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum dan penegakannya sendiri.<sup>28</sup>

Dari pengertian diatas dapat dijelaskan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara Negara yang bersifat mendasar dalam menentukan arah, bentuk maupun isi dan hukum yang akan dibentuk dan tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. dengan demikian politik hukum berkaitan dengan hukum yang berlaku dimasa datang (*ius constituendum*).



<sup>26</sup> Ibid, hlm 17-21.

<sup>27</sup> Padmo Wahyono. 1986. *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Cet II, Ghalian Jakarta, hlm 160.

<sup>28</sup> Padmo Wahyono. 1991. *Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan*. Forum 0. 29 April 1991, hlm. 65

Teuku Mohammad Radhie, mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa Negara mengenai hukum yang berlaku diwilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.<sup>29</sup>

Pernyataan mengenai hukum yang berlaku diwilayahnya, mengandung pengertian hukum yang berlaku pada saat ini (*ius constitutum*). Dengan demikian politik hukum menurut Teuku Mohammad Radhie, memiliki dua makna yang saling berkaitan dan berkelanjutan, yaitu *ius constituendum* dan *ius constitutum*.

Adapun menurut Soedarto, politik hukum adalah dari Negara melalui badan-badan Negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.<sup>30</sup>

Satjipto Raharjo, mendefinisikan politik hukum sebagai aktifitas memilih cara yang hendak dipakai sebagai aktifitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.<sup>31</sup> Dari defnisi diatas politik hukum lebih menitikberatkan dengan menggunakan pendekatan sosiologis.

Terdapat beberapa pernyataan mendasar yang muncul dalam studi politik hukum<sup>32</sup>, yaitu :

1. Tujuan apa yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada.
2. Cara-cara apa dan yang mana, yang dirasa paling baik untuk bias dipakai untuk mencapai tujuan tersebut.
3. Kapan waktunya hukum itu perlu dirubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan.
4. Dapatkah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan, yang bias membantu kita memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut secara baik.

Pengertian tersebut diatas sependapat dengan Utrech<sup>33</sup>, yang mengatakan bahwa,

---

<sup>29</sup> Teuku Mohammad Radhie, *Pembangunan Dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*. Jurnal Prisma Nomor 6 Tahun II Desember 1973, hlm 4.

Soedarto, *Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum, Dalam Hukum dan Keadilan*, baru, bandung, hlm 20.

Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Cet. III, 1991, Citra Aditya Bakti, Bandung hlm 32.

Ibid, hlm, 352-353.

Utrech, E., *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, 1983, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta,



“politik hukum berusaha membuat kaidah-kaidah yang akan menentukan bagaimana seharusnya manusia bertindak. Politik hukum menyelidiki perubahan-perubahan apa yang harus diadakan dalam hukum yang sekarang berlaku supaya sesuai dengan kenyataan sosial. Boleh dikatakan, politik hukum meneruskan perkembangan hukum dengan berusaha melenyapkan sebanyak-banyaknya ketegangan antara positifitas dan realitas sosial. Politik hukum membuat suatu *ius constituendum* (hukum yang akan berlaku), dan berusaha agar *ius constituendum* itu pada hari kemudian berlaku sebagai *ius constitutum* (hukum yang berlaku yang baru)”.

Walaupun politik hukum belum memiliki struktur-struktur keilmuan yang masih muda dan belum mapan<sup>34</sup>, tapi pengertian diatas dapat dijelaskan bahwa politik hukum adalah suatu bidang studi hukum, yang kegiatannya memilih atau menentukan hukum mana yang sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai oleh masyarakat.

Soedjono Dirdjosisworo, mengatakan bahwa politik hukum sebagai disiplin ilmu hukum yang menghususkan dirinya pada usaha memerankan hukum mana yang sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai oleh masyarakat.<sup>35</sup>

Teuku Mohammad Radhie dalam Riduan Syahrani, mengartikan politik hukum sebagai pernyataan kehendak penguasa Negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah kemana hukum hendak di kembangkan. Selanjutnya dijelaskan bahwa kata “politik” dalam perkataannya “politik hukum” dapat berarti kebijaksanaan atau disebut dengan “*policy*” dari penguasa. Jadi keikutsertaan Negara dengan alat perlengkapannya<sup>36</sup>.

Dari pengertian diatas dapat dijelaskan bahwa didalam politik hukum ada tiga bagian, yaitu:

- a. Melaksanakan hukum
- b. Mempengaruhi perkembangan hukum
- c. Menciptakan hukum<sup>37</sup>.



---

Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, OP. Cit. hlm. 3

Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, 1983, Rajawali, Jakarta, Hlm. 48.

Riduan Syahrani, Op. cit.

Satjipto Raharjo dan Fauzi, *Pengantar Ilmu Hukum, Buku Materi Pokok 5. Pengantar in Indonesia*, 1985, karunika, Jakarta, Hlm 165

Hal ini kemudian menjadi permasalahan yang mendasar dalam hubungan antara hukum dan politik bahwa apakah hukum yang mempengaruhi politik ataukah politik yang mempengaruhi hukum.

Terhadap hubungan antara hukum dan politik, Mahfud MD mengatakan bahwa ada tiga macam yang dapat dijelaskan<sup>38</sup>, yaitu :

- a. Hukum determinan atas politik dalam arti bahwa kegiatan-kegiatan politik diatur oleh dan harus tunduk pada aturan-aturan hukum.
- b. Politik determinan atas hukum, karena hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan (bahkan) saling bersaing.
- c. Politik dan hukum sebagai sub sistem kemasyarakatan berada pada posisi yang derajat determinannya seimbang antara yang satu dengan yang lainnya, karena meskipun hukum merupakan produk keputusan politik tetapi begitu hukum ada maka semua kegiatan politik harus tunduk pada aturan-aturan baru.

Walaupun definisi atau pengertian politik hukum masing-masing berbeda, tetapi pembahas akan sependapat dengan yang dikatakan Bintang Regent Saragih bahwa politik hukum adalah kebijakan yang diambil (ditempuh) oleh Negara (melalui kelembagaan atau pejabatnya) untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu dipertahankan, atau hukum mengenai apa yang perlu diatur atau dikeluarkan agar dengan kebijakan itu penyelenggaraan Negara dan pemerintahan dapat berlangsung dengan baik dan tertib sehingga tujuan Negara (seperti mensejahterakan rakyat) secara bertahap dan terencana dapat terwujud<sup>39</sup>.

Lebih lanjut Bagir Manan dalam Winardi<sup>40</sup>, mengemukakan bahwa politik hukum terdiri dari politik hukum yang bersifat tetap (permanen) dan politik hukum yang bersifat temporer, yang tetap berkaitan dengan sikap hukum yang akan selalu menjadi dasar kebijakan pembentukan dan penegakkan hukum. Bagi Indonesia, politik hukum yang tetap antara lain :

- a. Ada satu sistem hukum Indonesia
- b. Sistem hukum nasional yang dibangun berdasarkan dan untuk memperkokoh pancasila dan UUD 1945
- c. Tidak ada hukum yang memberikan hak istimewa pada warga Negara tertentu berdasarkan suku, ras, atau agama. Kalaupun ada



---

Moh. Mahfud MD, Politik Hukum Di Indonesia, 2006, PT. Pustaka LP3ES Indonesia, hlm 8.

Bintang Regen Saragih, OP.Cit. hlm 17

Winardi, Op.Cit, hlm 5

perbedaan semata-mata didasarkan pada kepentingan nasional dalam rangka persatuan dan kesatuan bangsa

- d. Pembentukan hukum memperhatikan kemajemukan masyarakat
- e. Hukum adat dan hukum yang tidak tertulis lainnya diakui sebagai sub sistem hukum nasional sepanjang nyata-nyata hidup dan dipertahankan dalam pergaulan masyarakat.
- f. Pembentukan hukum sepenuhnya didasarkan pada partisipasi masyarakat
- g. Hukum dibentuk dan ditegakkan demi kesejahteraan umum (keadilan sosial bagi seluruh rakyat) terwujudnya masyarakat Indonesia yang demokratis dan mandiri serta terlaksananya negara berdasarkan hukum dan berkonstitusi.

Politik hukum temporer adalah kebijaksanaan yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhan. Termasuk dalam kategori ini hal-hal seperti penentuan prioritas pembentukan peraturan perundang-undangan kolonial, pembaharuan peraturan perundang-undangan yang menunjang pembangunan nasional dan sebagainya<sup>41</sup>.

Kemudian M. Mahfud MD, memberikan definisi politik hukum sebagai *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah Indonesia yang meliputi: pertama, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; kedua, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum<sup>42</sup>.

Butir ajaran Plato yang relevan dengan politik hukum, adalah ajarannya mengenai penggunaan hukum sebagai sarana keadilan. Berangkat dari idealismenya tentang negara ideal dimana tiap orang berkesempatan menikmati keadilan, Plato menyodorkan dua jalan untuk mewujudkan tujuan tersebut.

Dalam bukunya *Republic*, Plato memandang penting kehadiran *The philosopher-kings* sebagai pemimpin Negara. Karena mereka ini adalah orang-orang pilihan kaum arif-bijaksana, maka dibawah pemerintahan mereka dimungkinkan adanya partisipasi semua orang dalam gagasan keadilan.

Kaum arif ini, tidak saja memerintah secara bijaksana dan adil, melainkan juga menjadi guru moral bagi warganya. Dalam negara yang oleh para guru moral inilah, maka manusia yang menjadi



---

*Dinamika Politik Hukum Pasca Perubahan Konstitusi dan Implementasi Otonomi*  
08, Setara Press dan S STIKP PGRI Jombang, Malang, Hlm 5.  
Moh. Mahfud MD, Op.Cit.



warganya dimungkinkan mencapai kesempurnaan jiwa, yang dalam arti menjadi pelaku dan serentak penikmat keadilan.

Namun dengan merosotnya negara dalam bentuk timokrasi maupun oligarki, maka tidak mungkin adanya partisipasi semua orang dalam keadilan. Di sinilah Plato mengusulkan pentingnya hukum. Hukum dibutuhkan sebagai sarana keadilan. Sarana keadilan melawan ketidakadilan penguasa yang serakah, melawan pengusaha yang memonopoli sumber daya negara, melawan wakil rakyat yang korup, dan melawan kesewenang-wenangan.

Untuk memastikan tercapainya tujuan tersebut, maka hukum yang membawa misi keadilan itu, haruslah: *pertama*, aturan-aturan hukum mesti dihimpun dalam satu kitab, supaya tidak muncul kekacauan hukum. *Kedua*, setiap undang-undang harus didahului *preamble* tentang motif dan tujuan undang-undang tersebut. Manfaatnya adalah setiap orang dapat mengetahui dan memahami kegunaan menaati hukum itu. *Ketiga*, tugas hukum adalah membimbing para warga negara pada suatu hidup yang saleh dan sempurna. *Keempat*, orang yang melanggar undang-undang harus dihukum. Tapi hukuman itu bukan balas dendam, melainkan memperbaiki sikap moral si penjahat.

Itulah sumbangan Plato bagi politik hukum, ada tujuan ideal yang ingin di raih, yakni partisipasi semua orang dalam keadilan. Untuk mencapai tujuan tersebut, negara harus dipimpin oleh *The Philosopher-kings*, karena selain sebagai mitra dalam menghadirkan keadilan, para arif-bijaksana ini juga berfungsi sebagai guru moral bagi warganya.

Jika pada akhirnya negara mengalami kemerosotan, ketika dipimpin oleh orang yang kurang bijaksana, maka hukum harus dipakai sebagai alat penjamin keadilan untuk melawan ketidakadilan. Demi memastikan bahwa hukum berfungsi efektif, makasistem hukum harus terkodifikasi, memiliki kejelasan maksud/tujuan, serta menghukum tiap kejahatan.

Jadi terlihat jelas, bahwa Plato berbicara dalam konteks politik hukum, bukan dalam konteks hukum dan politik. Ia tidak membuka ruang sedikitpun bagi terjadinya manipulasi hukum yang mengabdikan pada kepentingan orang atau kelompok tertentu. justru melalui gagasan *The Philosopher-Kings* sebagai pimpinan Negara, serta pentingnya kehadiran hukum sebagai sarana keadilan, maka segala peluang hukum bagi golongan penguasa dan golongan tertentu, ditutup rapat oleh Plato.

Plato berbicara tentang kemerosotan negara (dinamika tarik antara hukum dan politik) dari bentuk yang ideal (aristokrasi) ke bentuk yang lain, seperti timokrasi, oligarki, demokrasi, dan tirani,



namun kemerosotan tersebut menjadi alasan bagi Plato untuk menghadirkan hukum sebagai sarana keadilan melawan ketidakadilan dalam system timokrasi, oligarki, demokrasi dan tirani itu sendiri.

Politik hukum yang kita peroleh dari ajaran Plato tersebut, ada beberapa implikasi yang sangat bermanfaat bagi kita di Indonesia. Pertama, faktor yang sangat penting dalam politik hukum, adalah kehadiran para *decision maker* yang arif dan bijaksana dalam merumuskan arah kebijakan dibidang hukum yang menempatkan tujuan bersama sebagai politik hukum.

Hal ini penting sekali ditekankan, karena paling mudah dan efektif untuk memaksakan kepentingan, memonopoli hak, serta menindas pihak lain, adalah lewat kebijakan hukum. Dengan adanya penyusupan agenda-agenda tersembunyi lewat hukum, maka tidak saja menimbulkan ketidakadilan dan penindasan terselubung, namun juga tujuan-tujuan bersama tidak akan tercapai.

*Kedua*, pentingnya kepemimpinan dan tatanan hukum yang memungkinkan rakyat berpartisipasi dalam keadilan. Konsep Plato tentang partisipasi dalam keadilan, sebenarnya bertolak dari fungsi ganda yang dimiliki *The Philosopher-Kings*. Yakni, kaum arif ini, tidak saja memerintah secara bijaksana dan adil, melainkan juga menjadi guru miral bagi warganya. Dalam negara yang dipimpin para guru moral inilah, maka rakyat dimungkinkan menjadi pelaku dan serentak penikmat keadilan.

Kata kuncinya adalah keteladanan. Kepemimpinan yang adil dan bijaksana, akan membuat rakyat respek dan terdorong untuk berbuat seperti pemberi teladan. Dalam psikologi fenomena tersebut dikenal dengan identifikasi. Ada usaha meniru pada tokoh yang di idolakan. Demikian pula, tatanan hukum yang adil akan memotifasi orang untuk menaruh hormat pada hukum. Paduan antara teladan dan tatanan yang adil, akan melahirkan kewibawaan hukum. Di bawah hukum yang berwibawa, semua orang merasa akan terlindungi dan memperoleh manfaat. Di sinilah terjadi partisipasi dalam keadilan.

*Ketiga*, keadilan harus menjadi alat perjuangan. Ini penting dalam politik hukum, oleh karena politik hukum itu sendiri merupakan sebuah perjuangan mencapai tujuan. menempatkan keadilan sebagai alat perjuangan, berarti keadilan harus menjadi realitasnya dalam semua segi kehidupan. Dan hukumlah yang menjadi pengawal keadilan itu.

normalitas suatu bidang kehidupan, pertama-tama harus dilihat apakah keadilan merupakan realitas dalam bidang tersebut.<sup>43</sup>

---

Bernard L. Tanya, *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*, Yogyakarta, Genta 2011, hal. 50-51



Berdasarkan berbagai pendapat para ahli tentang pengertian politik hukum sebagaimana di paparkan di atas, maka penulis menggunakan teori politik hukum menurut Padmo Wahyono yaitu bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar penyelenggara Negara dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku dimasyarakat untuk mencapai tujuan Negara yang dicita-citakan.

Kata kebijakan diatas berkaitan dengan strategi yang sistematis, terperinci dan mendasar. Dalam merumuskan dan menetapkan hukum yang telah dan akan dilakukan, politik hukum menyerahkan otoritas legislasi kepada penyelenggara Negara, tetapi dengan tetap memperhatikan nilai-nilai yang berlaku dimasyarakat, semuanya diarahkan dalam rangka mencapai tujuan Negara yang dicita-citakan<sup>44</sup>.

Politik hukum suatu Negara berbeda dengan politik hukum Negara yang lain. Perbedaan ini disebabkan karena adanya perbedaan latar belakang kesejarahan, pandangan dunia (*world-view*), sosio kultural, dan political will dari masing-masing pemerintah. Dengan kata lain politik hukum bersifat lokal dan particular (hanya berlaku dari dan untuk Negara tertentu saja), bukan universal. Namun bukan berarti bahwa politik hukum suatu Negara mengabaikan realitas dan politik hukum internasional.

Menurut Sunaryati Hartono<sup>45</sup> faktor-faktor yang akan menentukan politik hukum tidak semata-mata ditentukan oleh apa yang kita cita-citakan atau tergantung pada kehendak pementuk hukum, praktisi atau para teoretisi belaka, akan tetapi ikut ditentukan pula oleh kenyataan serta perkembangan hukum internasional. Perbedaan politik hukum suatu Negara tertentu dengan Negara lain inilah yang kemudian menimbulkan apa yang disebut dengan politik hukum nasional.

## 2. Teori Legislasi.

Teori legislasi merupakan teori yang mengkaji atau menganalisis tentang cara atau teknik pembentukan perundang-undangan, yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundungannya. Teori ini dikembangkan oleh Aan Seidman, dkk., Hans Kelsen, Hans Nawiasky, Julius Stahl, dan Montesquieu. Teori ini digunakan untuk mengkaji dan menganalisis apakah peraturan perundang-undangan yang dibuat dan ditetapkan telah sesuai dengan teori legislasi, misalnya apakah undang-undang yang



---

Frans Magnis Suseno.1994. *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Dasar Kenegaraan Modern*. Pustaka Utama. Jakarta. Hlm. 310-314.

Sunaryati Hartono. 1991. *Politik Hukum Menuju Suatu Sistem Hukum Nasional*. Alumni Hlm. 23

dibuat itu sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan atau tidak.<sup>46</sup>

#### a. Pengertian Teori Legislasi

Teori legislasi merupakan salah satu teori yang sangat penting didalam kerangka menganalisis tentang proses penyusunan peraturan perundang-undangan. Karena dengan adanya teori ini, dapat digunakan untuk menilai tentang produk perundang-undangan yang akan dibuat tersebut, sesuai atau tidak dengan teori legislasi. Istilah teori legislasi berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *legislation of theory*, bahasa Belandanya, disebut dengan *theorie van de wetgeving* (teori membuat atau menyusun undang-undang), sedangkan dalam bahasa Jerman disebut *theorie der gesetzgebung*.

Ada dua suku kata yang terdapat dalam teori legislasi, yaitu teori dan legislasi. Pengertian legislasi disajikan dari pandangan para ahli dan yang tercantum dalam kamus hukum. Anis Ibrahim menyajikan pengertian legislasi. Legislasi sebagai:

“Suatu proses pembuatan hukum dalam rangka melahirkan hukum positif (dalam arti hukum perundang-undangan/peraturan perundang-undangan). Legislasi ini dimulai dari tahap perencanaan pembuat hukum, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, pengundangan, hingga sosialisasi produk hukum”.<sup>47</sup>

Definisi legislasi yang disajikan oleh Anis Ibrahim sangat luas, karena tidak hanya dilihat dari proses pembuatannya, namun juga pada tahap untuk menyampaikan hasil penyusunan undang-undang kepada masyarakat. Ini berarti bahwa tahap sosialisasi merupakan tahap telah selesai kegiatan legislasi yang dilakukan pejabat yang berwenang. Sementara itu Aan Seideman, dkk, mengartikan teori legislasi atau perundang-undangan. Teori peundang-undangan ini mengidentifikasi :

“kategori untuk membantu seorang dalam pembuatan rancangan undang-undang memformulasikan suatu hipotesis penyebab yang terperinci untuk merancang undang-undang yang efektif”.<sup>48</sup>

Konstruksi teori perundang-undangan yang disajikan oleh Aan Seideman, dkk, dilihat dari aspek formulasi dari undang-undang yang

---

<sup>46</sup>Salim HS, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*, RajaGrafindo karta. 2013. Hlm. 2

Anis Ibrahim, *Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik dan lam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur*, Program Doktor Ilmu dip, Semarang, 2008, hlm. 114.

Aan Seideman, dkk, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Perubahan t yang Demokratis*, diterjemahkan Johannes Usfunan, Jakarta:ELIPS, 2002, hlm. 117.



akan dibuat. Yang diformulasikan adalah mengenai faktor penyebab terperinci untuk merancang undang-undang.

Pandangan Aan Seideman, dkk, tidak lengkap karena yang dilihatnya, hanya faktor penyebabnya saja, tetapi tidak mengkaji tentang cara penyusunan peraturan perundang-undangan, yaitu dari sejak penyusunan naskah akademiknya sampai kepada penetapannya.<sup>49</sup>

Burkrardt Krems mengemukakan bahwa:

“Ilmu pengetahuan perundang-undangan merupakan ilmu yang bersifat interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi yang secara garis besar dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu

- a. Teori perundang-undangan yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian, dan bersifat kognitif; dan
- b. Ilmu perundang-undangan yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normative”.<sup>50</sup>

Dalam konstruksi ini, dibedakan antara teori perundang-undangan dengan ilmu perundang-undangan. Orientasi teori perundang-undangan pada:

- a. Mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian dan
- b. Bersifat kognitif.

Orientasi ilmu perundang-undangan, yaitu pada:

- a. Pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
- b. Bersifat normatif.

Defenisi yang di paparkan oleh Burkrardt Krems hanya difokuskan pada kejelasan makna atau pengertian, dan tidak menganalisis dari proses penyusunan peraturan perundang-undangan sampai pada penetapannya.

Dengan demikian, maka pengertian teori legislasi tersebut perlu disempurnakan. Teori legislasi merupakan:

“Teori yang mengkaji dan menganalisis tentang cara atau teknik pembentukan perundang-undangan, yang mencakup tahapan



---

Salim HS, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, RajaGrafindo 013, Jakarta, hlm. 35.

Sirajuddin, dkk, *Legislative Drafting Pelembagaan MetodePartisipatif dalam an Peraturan Perundang-Undangan*, Malang:Malang Corruption Watch (MCW) ppika, 2006, hlm. 3-4.

perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan”.<sup>51</sup>

Fokus teori legislasi adalah pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan dan beserta tahapan-tahapan didalam penyusunannya. Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah :

“Pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan”.<sup>52</sup>

Yang dibuat, yaitu peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan adalah:

“Peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau diterapkan oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan”.<sup>53</sup>

Peraturan perundang-undangan yang dibuat, meliputi:

- a. Undang-Undang;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah Provinsi;
- f. Peraturan Daerah Kabupaten/kota; dan peraturan Desa (Perdes).

Ada lima tahap dalam penyusunan peraturan perundang-undangan atau legislasi di Indonesia, yang meliputi:

- a. Perencanaan;
- b. Penyusunan;
- c. Pembahasan;
- d. Pengesahan atau Penetapan; dan
- e. Pengundangan.

Tahap perencanaan merupakan proses, perbuatan atau cara merencanakan peraturan perundang-undangan. Merencanakan adalah



Salim HS, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Rajawali Pers, 13. Hlm. 36

Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan-Undangan*.

Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan-Undangan*.

kegiatan untuk membuat konsep dan merancang peraturan perundang-undangan yang akan dibuat. Tahap penyusunan merupakan tahap untuk menyusun dan membuat peraturan perundang-undangan. Penyusunan itu, dimulai dari penyusunan:

- a. Naskah akademik;
- b. Landasan filosofis;
- c. Landasan yuridis;
- d. Landasan sosiologis;
- e. Substansi; dan
- f. Penutup.

Tahap pembahasan merupakan untuk mengupas, membicarakan, memperdebatkan, mengkritik dan membantahi peraturan perundang-undangan yang telah disusun. Tahap pengesahan atau penetapan adalah merupakan tahap untuk menyatakan, mengakui, membenarkan dan menetapkan (tidak berubah, meneguhkan, dan menguatkan) peraturan perundang-undangan. Tahap pengundangan merupakan tahap penempatan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, tambahan lembaran Negara Republik Indonesia, berita Negara Republik Indonesia, tambahan berita Negara Republik Indonesia, lembaran daerah, tambahan lembaran daerah, atau berita daerah.<sup>54</sup>

#### **b. Landasan Filosofis, Yuridis, dan Sosiologis Penyusunan Legislasi**

Undang-undang yang mengatur tentang penyusunan legislasi telah ditentukan dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan terakhir telah disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Didalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah ditentukan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan.

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembentukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

945. Landasan filosofis penyusunan undang-undang Nomor 12



Tahun 2011, tercantum dalam pertimbangan hukum pada huruf a, yang berbunyi:

“Untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945’.

Apabila dikaji pertimbangan hukum tersebut, maka landasan filosofis penyusunan legislasi di Indonesia adalah dalam rangka menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia. Perlindungan itu, meliputi perlindungan preventif maupun represif. Tujuan perlindungan itu, adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. Landasan sosiologis penyusunan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, tercantum dalam pertimbangan hukum pada huruf b, yang berbunyi:

“Bahwa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan”.

Landasan sosiologis penyusunan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik. Peraturan yang baik harus dapat dilaksanakan dengan:

- a. Cara dan metode yang pasti;
- b. Baku dan standar; dan
- c. Mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi celahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan pertimbangan aturan yang telah ada, yang akan di ubah, atau yang cabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan rakyat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang





berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain :

- a. Peraturan yang sudah ketinggalan;
- b. Peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih;
- c. Jenis peraturan yang lebih rendah dari undang-undang sehingga daya berlakunya lemah;
- d. Peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai; dan
- e. Peraturannya memang sama sekali belum ada.

Landasan yuridis penyusunan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, tercantum dalam pertimbangan hukum pada huruf c, yang berbunyi :

“Bahwa dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga perlu diganti”.

Dari pertimbangan diatas, dapat dikemukakan bahwa landasan yuridis Pembentukan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, karena Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdapat:

- a. Kekurangan; dan
- b. Belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat.<sup>55</sup>

Kekurangan atau kelemahan-kelemahan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn, sehingga perlu di ganti, meliputi :

- a. Materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
- b. Teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
- c. Terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
- d. Penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.<sup>56</sup>



---

Salim HS, Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi, RajaGrafindo karta. Hlm. 40  
Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan-Undangn*

### **c. Asas-asas Hukum dalam Penyusunan Legislasi**

Pada hakikatnya, penyusunan peraturan perundang-undangan dimaksudkan untuk mengatur kepentingan manusia dan peraturan perundang-undangan yang dibuat itu harus dapat dilaksanakan, baik oleh penegak hukum maupun masyarakat. Untuk menyusun dan merancang peraturan perundang-undangan harus memperhatikan asas-asas hukum yang baik. Untuk mengkaji asas-asas hukum yang baik, maka perlu dibandingkan antara asas-asas hukum yang tercantum dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.

Didalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, dikenal tiga kualifikasi asas, yaitu:

- a. Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik;
- b. Materi muatan peraturan perundang-undangan; dan
- c. Asas hukum lainnya.

Asas hukum pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik merupakan asas hukum yang harus diperhatikan didalam penyusunan dan pembentukan peraturan perundang-undangan. Ada enam asas hukum pembentukan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Sementara itu, materi muatan perundang-undangan harus mengandung asas-asas hukum, yang meliputi:

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhinneka tunggal ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau



j. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan.<sup>57</sup>

Asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, antara lain:

- a. Dalam hukum pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
- b. Dalam hukum perdata, misalnya dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan iktikad baik.

Sementara itu, di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangian dikenal dua macam asas, yang meliputi:

- a. Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik; dan
- b. Asas yang berkaitan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan.

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan;
- g. Keterbukaan.<sup>58</sup>

Di dalam penjelasan pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah disajikan rumusan dari masing-masing asas hukum tersebut:

- a. Asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak di capai.
- b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga Negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila



---

ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004  
Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan  
-Undangian

dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

- c. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.
- d. Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut didalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Asas keterbukaan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka.

Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Asas yang mencerminkan materi muatan peraturan perundang-undangan, meliputi:

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhinneka tunggal ika;



- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan atau
- j. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan.<sup>59</sup>

Didalam penjelasan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah disajikan rumusan dari masing-masing asas hukum tersebut:

- a. Asas pengayoman adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketenteraman masyarakat.
- b. Asas kemanusiaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Asas kebangsaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang mejemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia.
- d. Asas kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Asas kenusantaraan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat didaerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
- f. Asas bhineka tunggal ika adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memerhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya



Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan  
-Undangan

dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

- g. Asas keadilan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara.
- h. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. Asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. Asas keseimbangan, keserasian, keselarasan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antar kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan Negara

#### **d. Hierarki Perundang-undangan di Indonesia**

Hierarki peraturan perundang-undangan adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia selalu mengalami perkembangan yang disesuaikan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara. Hierarki peraturan perundang-undangan yang tercantum dalam UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kini telah dicabut dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah ditentukan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Jenis dan hierarki itu, meliputi:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan majelis permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;



- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan hukum dasar tertulis Negara Republik Indonesia, memuat dasar dan garis hukum dalam penyelenggaraan negara. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia merupakan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pengembalian kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang-sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat.

### 3. Teori Kewenangan

Aspek kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah menjadi urgen untuk dipersoalkan mengingat kewenangan itu merupakan perbuatan pemerintah/administrasi negara yang harus dilandaskan pada peraturan perundang-undangan. Menurut Aminuddin Ilmar<sup>60</sup> berbicara soal kewenangan apalagi kewenangan pemerintahan tidak dapat dilepaskan dari asas legalitas (*legaliteit benginsel*) sebagai salah satu prinsip utama negara hukum yang harus dijadikan sebagai dasar penyelenggaraan pemerintah. Lebih lanjut Aminuddin Ilmar mengungkapkan bahwa dalam konsep hukum tata negara dan hukum administrasi hal itu memiliki makna, bahwa pemerintah tunduk kepada peraturan perundang-undangan (*dat het bestuur aan de wet is onder werpen*). Dalam arti kata, adanya asas legalitas menentukan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan haruslah didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang juga merupakan prinsip negara hukum (*rechtsstaat* atau *rule of law*) dan mengikat bagi semua pihak baik penyelenggara pemerintahan maupun masyarakat (*wet matigheid van bestuur*).

#### a. Pengertian Teori Kewenangan

Masalah kewenangan merupakan masalah yang banyak didiskusikan, bahkan menjadi objek sengketa yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi. Salah satu lembaga yang pernah mengajukan sengketa ke Mahkamah Konstitusi adalah Pemerintah. Pemerintah mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi karena dihalangi oleh Dewan Perwakilan Rakyat untuk membeli saham yang di difestasikan oleh PT Newmont Nusa Tenggara. Timbulnya sengketa ini adalah disebabkan karena masing-masing lembaga Negara menganggap dirinya mempunyai



---

Aminuddin Ilmar, 2007, Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Dengan Daerah Dalam Rangka Meningkatkan Demokratisasi Pemerintahan. Naskah, pada upacara penerimaan Jabatan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Administrasi Negara pada Fakultas Hukum Unhas, tanggal 6 juni, hlm. 8

kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepadanya, sementara lembaga yang lainnya juga menganggap dirinya mempunyai kewenangan untuk itu. Masing-masing lembaga Negara tidak ada yang mau mengalah antara yang satu dengan yang lain. Teori yang mengkaji tentang hal itu, yaitu teori kewenangan.

Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan Bahasa Inggris, yaitu *authority of theory*, istilah yang digunakan dalam Bahasa Belanda, yaitu *theory van hat gezag*, sedangkan dalam bahasa Jerman, yaitu *theorie der autoritat*. Teori kewenangan berasal dari dua suku kata, yaitu teori dan kewenangan. Sebelum dijelaskan pengertian teori kewenangan, berikut ini disajikan konsep theoretis tentang kewenangan. H.D. Stoud, seperti dikutip Ridwan HR, menyajikan pengertian tentang kewenangan. Kewenangan adalah:

“keseluruhan aturan-aturan yang berkenan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik.”<sup>61</sup>

Ada dua unsur yang terkandung dalam pengertian konsep kewenangan menurut H.D. Stoud, yaitu :

- a. Adanya aturan-aturan hukum; dan
- b. Sifat hubungan hukum.

Sebelum kewenangan itu dilimpahkan kepada institusi yang melaksanakannya, maka terlebih dahulu harus ditentukan dalam peraturan perundang-undangan apakah dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah maupun aturan yang lebih rendah tingkatannya. Sifat hubungan hukum adalah sifat yang berkaitan dan mempunyai sangkutpaut atau ikatan atau pertalian atau berkaitan dengan hukum. Hubungan hukumnya adalah yang bersifat publik dan privat.

Ateng Syafrudin mengemukakan pengertian wewenang adalah :

‘ada perbedaan antara pengertian kewenangan dengan wewenang. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*compotence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu ‘*onderdeef*’ (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan

---

Ridwan H.R. Hukum Administrasi Negara, Raja Grafindo Persada, Jakarta 2008. Hlm.





pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan,”<sup>62</sup>

Ateng Syafrudin, tidak hanya menyajikan konsep tentang kewenangan, tetapi juga konsep tentang wewenang. Unsur-unsur yang tercantum dalam kewenangan, meliputi:

- a. Adanya kekuasaan formal; dan
- b. Kekuasaan diberikan oleh undang-undang.

Unsur-unsur wewenang, yaitu hanya mengenai sesuatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu dari kewenangan.

Indroharto mengemukakan pengertian wewenang. Wewenang dalam arti yuridis adalah “suatu kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk menimbulkan akibat-akibat hukum”.<sup>63</sup>

Dalam konstruksi ini, kewenangan tidak hanya diartikan sebagai hak untuk melakukan praktik kekuasaan, namun kewenangan juga diartikan:

- a. Untuk menerapkan dan menegakkan hukum;
- b. Ketaatan yang pasti;
- c. Perintah;
- d. Memutuskan;
- e. Pengawasan;
- f. Yurisdiksi; atau
- g. Kekuasaan.

Pada umumnya kewenangan diartikan sebagai kekuasaan. Kekuasaan merupakan:

“Kemampuan dari orang atau golongan untuk menguasai orang lain atau golongan lain berdasarkan kewibawaan, kewenangan, kharisma atau kekuatan pisik”<sup>64</sup>

Konstruksi kekuasaan dalam definisi ini, yaitu adanya kemampuan untuk menguasai orang lain. Kemampuan untuk menguasai orang lain, yaitu didasarkan pada:

- a. Kewibawaan;



---

Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Yang Bersih Dan Tanggung Jawab*. Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Bandung Universitas Parahyangan, 2000,

Indroharto, op.cit, hlm. 68

Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, hlm 48

- b. Kewenangan;
- c. Kharisma; atau
- d. Kekuatan fisik

Kewibawaan adalah menyangkut wibawa. Wibawa adalah pembawaan atau kekuasaan untuk dapat menguasai dan memengaruhi orang lain melalui sikap dan tingkahlaku yang mengandung kepemimpinan dan penuh daya tarik. Kewenangan adalah hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. kharisma adalah keadaan atau bakat yang dihubungkan dengan kemampuan yang luar biasa dalam hal kepemimpinan seseorang untuk membangkitkan rasa kagum masyarakat terhadap dirinya. Kekuatan fisik adalah tenaga atau kekuasaan badan atau jasmani yang dipunyai oleh seseorang pemimpin.<sup>65</sup>

Pada hakikatnya kewenangan merupakan kekuasaan yang diberikan kepada alat-alat perlengkapan negara untuk menjalankan roda pemerintahan.

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dan menjadi bagian awal dari hukum administrasi karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Artinya keabsahan bertindak pemerintah atas dasar wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (*legaliteit beginselen*)<sup>66</sup>

Dalam hukum administrasi Belanda soal wewenang atau kewenangan selalu menjadi bagian penting dan bagian awal dari hukum administrasi karena obyek administrasi adalah wewenang pemerintahan (*bestuurs bevoegdheid*). Demikian pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G Steen Beek menyebutnya sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi.<sup>67</sup>

Menurut Henc Van Maarseveen, sebagaimana dikutip oleh Hadjon bahwa dalam hukum tata Negara, wewenang (*bevedgdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*), jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Oleh karena itu sebagai suatu konsep hukum publik, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu:

- a. Pengaruh;



Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku hukum

b. Dasar hukum;

Komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya.

c. Konformitas hukum

.Komponen konformitas hukum, mengandung makna adanya standar wewenang.<sup>68</sup>

Berkaitan dengan hal tersebut dalam wacana akademik dikenal adanya tiga sifat wewenang pemerintahan, yaitu bersifat terikat, fakultatif dan bebas, terutama dalam kaitannya dengan kewenangan pembuatan dan penerbitan ketetapan (*beschikking*) oleh organ pemerintahan, sehingga dikenal adanya keputusan/ketetapan yang bersifat terikat dan bebas. Menurut Askari Razak<sup>69</sup> dengan mengutip pendapat Indronoto menyatakan bahwa pertama, wewenang pemerintahan yang bersifat terikat, yaitu terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyaknya menentukan isi dan keputusan yang harus diambil, dengan kata lain, terjadi apabila peraturan dasar yang menentukan isi dari keputusan yang harus diambil secara rinci, maka wewenang pemerintah semacam itu merupakan wewenang terikat. Kedua, wewenang fakultatif, terjadi dalam hal badan atau pejabat tata usaha Negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam keadaan-keadaan tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya. Ketiga, wewenang bebas yaitu terjadi ketika peraturan dasarnya memberi kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya atau peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup kebebasan kepada pejabat tata usaha negara yang bersangkutan.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> Philipus M. Hadjon, 1997, *Tentang Wewenang*, Yuridika, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, No. 5 dan 6 Tahun XII, Edisi September-Desember.

<sup>69</sup> Askari Razak, 2009, *Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dalam Meningkatkan Pelayanan Publik*, Disertasi, Makassar: Universitas Hasanuddin, hlm. 38.

Syamsul Bachri, Berkaitan Dengan Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*) yang salah satu Instrumen Penyelenggaraan Pemerintah Yang Paling Sering Dipergunakan dan Atau Pejabat Tata Usaha Negara, Tidak Selalu Dilakukan Secara Tertulis, tetapi dapat dikeluarkan dalam bentuk lisan, sebagaimana dikenal dengan nama keputusan lisan. Keputusan lisan dapat dijadikan alasan untuk menggugat pejabat tata usaha Negara dihadapan pengadilan. hlm. 5



## **b. Jenis-Jenis Kewenangan**

Kewenangan dapat dibedakan menurut sumbernya, kepentingannya, teritoria, ruang lingkupnya, dan menurut urusan pemerintahan. Kewenangan ini dibedakan menjadi dua macam, yaitu:

- a. Wewenang; dan
- b. Wewenang resmi.<sup>71</sup>

Wewenang personal yaitu wewenang yang bersumber pada inteligensi, pengalaman, nilai atau norma dan kesanggupan untuk memimpin. Sedangkan wewenang resmi merupakan wewenang resmi yang diterima dari wewenang yang berada di atasnya.

Max Weber yang dikutip oleh Soerjono Soekanto membagi kewenangan menjadi empat macam, yaitu:

- a. Wewenang kharismatis, tradisional dan rasional (legal);
- b. Wewenang resmi dan tidak resmi;
- c. Wewenang pribadi dan teritorial; dan
- d. Wewenang terbatas dan menyeluruh.<sup>72</sup>

Wewenang kharismatis merupakan wewenang yang didasarkan pada kharisma yang merupakan suatu kemampuan khusus yang melekat pada diri seseorang, kemampuan mana yang diyakini sebagai pembawaan seseorang sejak lahir. Wewenang tradisional merupakan wewenang yang dapat dipunyai oleh seseorang atau kelompok orang. Ciri-ciri wewenang tradisional meliputi:

- a. Adanya ketentuan-ketentuan tradisional yang mengikat penguasa yang mempunyai wewenang, serta orang-orang lainnya dalam masyarakat;
- b. Adanya wewenang yang lebih tinggi daripada kedudukan seseorang diri hadir secara pribadi;
- c. Selama tidak ada pertentangan dengan ketentuan-ketentuan tradisional, orang-orang dapat bertindak secara bebas.

Wewenang rasional atau legal, yaitu wewenang yang disandarkan pada sistem hukum yang berlaku dalam masyarakat, sistem hukum mana dipahamkan sebagai kaidah-kaidah yang telah diakui serta ditaati oleh masyarakat, dan bahkan yang telah diperkuat oleh negara.



---

Diah Restuning Maharani, *Teori Kewenangan*,  
[uningmaharani.blogspot.com/2009/10/teori\\_kewenangan.html](http://uningmaharani.blogspot.com/2009/10/teori_kewenangan.html), diakses pada tanggal

5.  
Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2005,  
88.

Wewenang tidak resmi merupakan hubungan-hubungan yang timbul antarpribadi yang sifatnya situasional, dan sifatnya sangat ditentukan pihak-pihak yang saling berhubungan tadi. Wewenang resmi sifatnya sistematis, dapat diperhitungkan dan rasional. Biasanya wewenang ini dapat dijumpai pada kelompok-kelompok besar yang memerlukan aturan tata tertib yang tegas dan bersifat tepat.

Wewenang pribadi lebih didasarkan pada tradisi, dan/atau kharisma. Wewenang territorial merupakan wewenang dilihat dari wilayah tempat tinggal. Wewenang terbatas adalah wewenang yang sifatnya terbatas, dalam arti tidak mencakup semua sektor atau bidang kehidupan, akan tetapi hanya terbatas pada salah satu sektor atau bidang saja. Misalnya, seorang Jaksa di Indonesia mempunyai wewenang atas nama nbegara menuntut seorang warga masyarakat yang melakukan tindak pidana, akan tetapi jaksa tersebut tidak berwenang untuk mengadilinya. Wewenang menyeluruh merupakan wewenang yang tidak dibatasi oleh bidang-bidang kehidupan tertentu. Suatu contoh adalah, misalnya bahwa setiap negara mempunyai wewenang yang menyeluruh atau mutlak untuk mempertahankan kedaulatan wilayahnya.

Kewenangan juga dibagi berdasarkan urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan adalah:

“fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan/atau susunan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, meberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.”<sup>73</sup>

## **B. Landasan Perencanaan Pembentukan Program Legislasi**

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembentukan atau pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari proses perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan terdapat dalam pasal 1 angka 1 UU No. 12 Tahun 2011. Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis Yang dibentuk oleh lembaga negara, lingkungan jabatan atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Pasal 2 jo Pasal 7 UU No.12 Tahun 2011 jenis hierarki peraturan perundang-undangan, adalah:

Pasal 1 ayat (1) : jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan  
as:

\_\_\_\_\_  
Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang *Pembagian Urusan*  
an.



- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Pasal 7 ayat (2) : kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Dalam pembicaraan sehari-hari kata hukum berkaitan dengan undang-undang, adalah aturan dan peraturan. Donald Black<sup>74</sup> yang sederhana dan ringkas bahwa hukum adalah control sosial dari pemerintah control sosial ini sebagai aturan dan proses sosial yang mencoba mendorong perilaku yang baik dan berguan atau mencegah perilaku yang buruk.

H.L.A Hart<sup>75</sup> menamai aturan sebagai aturan sekunder (*secondary rules*). Hard menamai aturan mengenai perilaku nyata sebagai aturan primer (*primary rules*). Selanjutnya Hart menyatakan bahwa hukum adalah kesatuan dari aturan primer dan sekunder. Semua aturan termasuk aturan sekunder setidaknya merupakan pedoman bagaimana cara berperilaku. Pendapat Hart tersebut, maka hukum sekunder atau peraturan tentang pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman bagi para perancang mulai dari tahap perencanaan sampai pada tahap pengundangan. Perencanaan program peraturan perundang-undangan sebagai produk hukum, dibuat dengan maksud untuk dipatuhi oleh masyarakat atau dengan kata lain untuk efektif atau hukum tersebut berperan sesuai dengan fungsinya, apabila yang dibicarakan masalah berfungsi atau efektifnya hukum dalam masyarakat, biasanya perhatian diarahkan pada kenyataan bahwa apakah hukum itu benar-benar berlaku atau tidak.

Dalam teori hukum biasanya dibedakan dalam 3 macam berlakunya hukum sebagai kaidah<sup>76</sup>, yaitu :

1. Hukum berlaku secara yuridis, apabila ketentuannya didasarkan pada norma yang lebih tinggi tingkatannya (Hans Kelsen), atau




---

Lawrence M. Friedman, 2001, *American Law An Introduction*, penerjemah Wishnu Fanusa, Jakarta Indonesia, hlm. 3-4.

ibid

Achmad Ruslan, Op. Cit, hlm. 49

apabila terbentuk menurut cara yang telah ditetapkan (W. Zevenbergen), atau apabila menunjukkan seharusnya antar suatu kondisi dan akibatnya (J.H.A. Logemann).

2. Hukum berlaku secara sosiologis, apabila kaidah tersebut efektif, artinya kaidah tersebut dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa walaupun tidak diterima oleh masyarakat (teori kekuasaan), atau kaidah tadi berlaku karena diterima atau diakui oleh masyarakat (teori Pengakuan).
3. Hukum tersebut berlaku secara filosofis, artinya sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif tertinggi (Soekanto).

Agar hukum dapat berfungsi, maka harus memenuhi ketiga unsur tersebut diatas, disebabkan karena<sup>77</sup>, yaitu:

1. Bila hukum berlaku secara yuridis, maka kemungkinan besar kaidah tersebut merupakan kaidah mati (dode regel)
2. Kalau hukum berlaku secara sosiologis (maka mungkin hukum berlaku dalam arti teori kekuasaan), maka kaidah tersebut menjadi aturan memaksa.
3. Apabila hanya berlaku secara filosofis, maka mungkin hukum tersebut hanya merupakan hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*).

Pernyataan tersebut dihubungkan dengan pendapat Burkhardt Kream dalam Attamimi<sup>78</sup>, pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi dua hal pokok, yaitu kegiatan pembentukan isi peraturan di satu pihak, dan kegiatan menyangkut pemenuhan bentuk peraturan, yaitu metode pembentukan peraturan dan proses serta prosedur pembentukan peraturan di lain pihak. Dua kegiatan tersebut dilaksanakan serentak, setiap kegiatan tersebut harus memenuhi persyaratan-persyaratan sendiri-sendiri, apabila peraturan perundang-undangan tersebut diharapkan berlaku sebagaimana mestinya, baik secara filosofis, yuridis dan sosiologis.

Berdasarkan pemaparan diatas, peraturan perundang-undangan dibuat hasilnya dapat efektif, maka dasar pemikiran yang mendasari pembuat suatu perencanaan program peraturan perundang-undangan adalah dasar pemikiran filosofis, yuridis dan sosiologis.

### 1. Landasan Filosofis

Proses pembentukan undang-undang memberikan arah dan pedoman bagi terwujudnya cita-cita kehidupan bangsa dalam kerangka



---

Soekanto Soerjono, 1979, *Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum*, Cet. II, Bandung, hlm. 47

A. Hamid Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, Hlm 317-318

Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Prolegnas yang menitikberatkan pada pembentukan undang-undang yang terencana, sistematis, terarah, terpadu dan menyeluruh diharapkan dapat mengarahkan pembangunan hukum, mewujudkan konsistensi peraturan perundang-undangan, serta meniadakan pertentangan antara undang-undang yang ada (vertikal maupun horizontal) yang bermuarah pada terciptanya hukum yang dapat melindungi hak-hak warga Negara dan dapat menjadi sarana untuk mencapai tujuan berbangsa dan bernegara.

## **2. Landasan sosiologis**

Menciptakan ketertiban dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara merupakan salah satu tujuan hukum dan sebagai perwujudannya pembentukan undang-undang harus sesuai dengan nilai yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat, sekalipun memang tidak mungkin semua nilai yang ada di dalam masyarakat dimuat dalam suatu undang-undang.

Adapun wujud dari penempatan rakyat sebagai subyek dalam legislasi adalah melibatkan masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang. Artinya pembentukan undang-undang harus dilakukan secara transparan, partisipatif, dan demokratis sehingga masyarakat dapat terlibat dalam pembentukan suatu undang-undang. Dalam rangka mendapatkan gambaran kebutuhan hukum dalam masyarakat, perencanaan Prolegnas Tahun 2015-2019 telah mendapat masukan dari berbagai kalangan masyarakat yang meliputi kalangan akademisi, organisasi kemasyarakatan, organisasi profesi, lembaga swadaya masyarakat, kalangan pelaku usaha, lembaga yang bergerak dalam pemberdayaan petani, nelayan, pekerja dan unsur masyarakat.

Melalui Prolegnas diharapkan dapat dihasilkan kebijakan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat, mengandung perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia, serta mempunyai daya guna yang efektif dalam masyarakat.

## **3. Landasan yuridis**

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum. Konsep Negara hukum mempunyai tujuan terciptanya kehidupan yang adil, melindungi hak asasi manusia dan kesejahteraan yang merata. Untuk mewujudkan konsep Negara hukum tersebut Negara menjamin dan melindungi hak asasi manusia, mengakui persamaan





kedudukan dihadapan hukum serta memberikan kedudukan tertinggi terhadap supremasi hukum.

Supremasi hukum merupakan landasan operasional dalam penyelenggaraan Negara dalam wujud penyelenggaraan hukum yang menjadi dasar tatanan kehidupan nasional baik dalam bidang politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan. Bentuk dari hukum dalam konsep Negara hukum adalah pembangunan hukum melalui pembentukan undang-undang.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mempunyai peran penting dalam pembentukan undang-undang melalui fungsi legislasi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dalam proses pembentukan undang-undang tersebut, rancangan undang-undang dapat diajukan oleh:

1. DPR, sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Presiden, sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. DPD, sesuai dengan ketentuan Pasal 22D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 *juncto* Pasal 249 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa dalam setiap pembahasan rancangan undang-undang oleh DPR harus mendapat persetujuan bersama dengan Presiden. Dalam konteks itulah, maka konstitusi juga mengamanatkan adanya tata cara pembentukan undang-undang yang diatur dengan undang-undang sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dilaksanakan melalui Program Legislasi Nasional (Prolegnas) instrumen perencanaan penyusunan undang-undang yang akan skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam mewujudkan sistem hukum nasional sesuai dengan ketentuan



dalam Pasal 16 dan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

### **C. Konsep Prolegnas**

#### **1. Pengertian prolegnas**

Prolegnas merupakan instrument perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis yang memuat daftar RUU yang akan dibahas DPR bersama Pemerintah dalam kurun waktu 5 (lima) tahunan dan 1 (satu) tahunan (prolegnas prioritas). Penyusunan prolegnas dimaksudkan untuk memberikan gambaran obyektif tentang kondisi umum dibidang peraturan perundang-undangan ditingkat pusat dan skala prioritas penyusunan RUU sebagai suatu program yang berkesinambungan dan terpadu sebagai pedoman bersama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dalam mewujudkan sistem hukum nasional.

Pada ketentuan umum pasal 1 angka 9 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 di tegaskan prolegnas adalah instrument perencanaan program pembentukan undang-undang yang di susun secara berencana, terpadu dan isitematis. Perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam prolegnas.<sup>79</sup>

Dalam penyusunan program legislasi nasional di tetapkan skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Untuk maksud tersebut, maka program legislasi nasional membuat program legislasi jangka panjang, menengah dan tahunan. Program legislasi nasional hanya membuat program penyusunan peraturan perundang-undangan tingkat pusat (UU/PERPU). Dalam penyusunan program tersebut perlu di tetapkan pokok-pokok materi yang hendak di atur serta kaitannya dengan undang-undang lainnya. Oleh karena itu, penyusunan prolegnas disusun secara terkoordinasi, terarah, dan terpadu yang disusun bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan pemerintah.

Pembentukan undang-undang melalui fungsi legislasi DPR RI merupakan bagian dari pembangunan hukum, khususnya pembangunan materi hukum. Manfaat dari prolegnas bagi pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI adalah menjamin agar pembangunan materi hukum dilaksanakan secara terarah, menyeluruh, dan terpadu. Oleh karena itu, penyusunan prolegnas di dasarkan pada visi dan misi pembangunan hukum nasional.

Secara operasional, program legislasi nasional memuat daftar dengan Undang-Undang yang disusun berdasarkan metode dan ter tertentu serta di jiwai oleh visi dan misi pembangunan hukum untuk jangka waktu lima tahunan dan satu tahunan. Jadi, visi dan

---

Pasal 16 UU P3



misi pembangunan hukum nasional menjiwai materi hukum yang akan di bentuk. Dengan demikian, program legislasi nasional tidak sekedar daftar keinginan, melainkan juga daftar yang dilandasi kebutuhan serta visi pembangunan hukum nasional.

Pada dasarnya, program legislasi nasional adalah hasil dari rumusan atau kesepakatan bersama antara pemerintah dan DPR RI. Oleh karena itu, sebelum melahirkan satu prolegnas, baik Dewan Perwakilan Rakyat maupun Pemerintah menyusun prolegnas masing-masing. Pasal 20 UU No.12 Tahun 2011 merumuskan:

1. Penyusunan prolegnas di laksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah.
2. Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas penentuan rancangan undang-undang.
3. Penyusunan dan penetapan prolegnas jangka menengah di lakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai prolegnas untuk jangka waktu lima tahun.
4. Prolegnas jangka menengah dapat di evaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan prolegnas prioritas tahunan.
5. Penyusunan dan penetapan prolegnas prioritas tahunan sebagai pelaksanaan prolegnas jangka menengah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan RUU APBN.

Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagai koordinator proses penyusunan program legislasi nasional antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah, menempatkan peran dan tanggung jawab Dewan Perwakilan Rakyat dalam penyusunan program legislasi nasional sangatlah penting. Peran dan tanggung jawab ini mengarah kepada pengembangan Dewan Perwakilan rakyat sebagai pusat dari pembentukan hukum (*law Center*).

Penyusunan prolegnas merupakan salah satu tugas dari badan legislasi (Baleg) DPR RI. Tugas baleg DPR RI dirumuskan dalam pasal 42 ayat (1) huruf a Peraturan Tata Tertib DPR RI dengan kalimat sebagai berikut:

“menyusun program legislasi nasional yang memuat daftar urutan RUU untuk satu masa keanggotaan dan prioritas setiap tahun anggaran, yang selanjutnya dilaporkan dalam rapat paripurna untuk ditetapkan dengan keputusan DPR.”

Penyusunan program dan urutan prioritas tersebut dilaksanakan DPR RI melalui beberapa tahap, yaitu :



1. Menginventarisasi masukan dari anggota fraksi, kondisi, DPD RI, dan masyarakat untuk ditetapkan menjadi keputusan badan legislasi;
2. Keputusan sebagaimana yang dimaksud pada angka (1) merupakan bahan konsultasi dengan pemerintah;
3. Hasil konsultasi dengan pemerintah dilaporkan dalam rapat paripurna DPR RI untuk ditetapkan.

Penyusunan program dan urutan prioritas disertai pula dengan evaluasi. Oleh karena itu, badan legislasi DPR RI juga memiliki wewenang untuk melakukan evaluasi terhadap program dan urutan prioritas Rancangan Undang-Undang. Dalam program legislasi nasional dinyatakan, pembentukan undang-undang secara komprehensif perlu memperhatikan 2 (dua) dimensi, yaitu:

- a. Dimensi masa lalu yang terkait dengan sejarah perjuangan bangsa;
- b. Dimensi masa kini yang kondisi objektif yang ada sekarang dengan lingkungan strategisnya dengan memandang kemasa depan yang di cita-citakan.

Tujuan penyusunan program legislasi nasional untuk mempercepat proses pembentukan hukum, meningkatkan fungsi hukum sebagai sarana rekayasa pembangunan masyarakat, dan menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang sudah ada namun tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman.

Kendatipun secara operasional memuat daftar Rancangan Undang-Undang, namun program legislasi nasional sejatinya tidak sekedar instrument perencanaan pembentukan undang-undang. Oleh sebab itu, jika di amati dari aspek substansi materi hukum (*legal substance*)-nya, program legislasi nasional juga merupakan arah dan kebijakan politik hukum Indonesia. Dalam perspektif inilah, program legislasi nasional diharapkan dapat mengarahkan pembangunan hukum nasional sehingga terwujud konsistensi dan harmonisasi seluruh peraturan perundang-undangan mulai dari tingkat pusat sampai ke daerah.

Oleh karena itu, persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat untuk menetapkan suatu program legislasi nasional harus dilatarbelakangi oleh sejumlah dasar pemikiran penting. Dasar-dasar pemikiran yang dimaksud, antara lain:

- (1) Prinsip-prinsip dasar pembentukan UU;
- (2) Tujuan-tujuan prolegnas;
- (3) Kondisi objektif permasalahan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan;



- (4) Visi dan misi pembangunan hukum nasional;
- (5) Arah kebijakan prolegnas; dan
- (6) Skala prioritas prolegnas tahunan.

Keputusan DPR RI No. 41A/DPR RI/2009-2014 mengisyaratkan prinsip-prinsip dasar pembentukan UU yaitu sebagai berikut:

1. Kesetiaan pada cita-cita sumpah pemuda, proklamasi kemerdekaan 17 agustus, nilai-nilai filosofis yang terkandung dalam pancasila, dan nilai-nilai konstitusional yang termaktub dalam UUD 1945.
2. Terselenggaranya Negara hukum Indonesia yang demokratis, adil, sejahtera, dan damai.
3. Dikembangkannya norma-norma hukum dan pranata hukum baru guna mendukung dan melandasi masyarakat secara berkelanjutan, tertib, lancar, dan damai, serta mengayomi seluruh tumpah darah dan segenap bangsa Indonesia.

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, prolegnas diharapkan bisa menjadi pedoman dan pengendali penyusunan peraturan perundang-undangan tingkat pusat yang mengikat lembaga yang berwenang membentuk Undang-undang. Program legislasi nasional juga di harapkan dapat menghasilkan Undang-Undang yang baik untuk mendukung tugas umum pemerintahan dan pembangunan , serta untuk memenuhi kebutuhan hukum di dalam masyarakat.

Beberapa tujuan prolegnas yang diharapkan dapat tercapai, antara lain :

1. Mempercepat proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari pemebntukan system hukum nasional;
  2. Pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai landasan dan perekat bidang pembangunan lainnya, serta mengaktualisasikan fungsi hukum sebagai sarana rekayasa sosial/pembangunan, instrument pencegah/penyelesaian sengketa, pengatur perilaku anggota masyarakat, dan sarana penintegrasian hukum dalam wadah NKRI;
  3. Mendukung upaya mewujudkan supermasi hukum, terutama mengganti peraturan perundang-undangan warisan colonial dan hukum nasional yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat;
- Menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang sudah ada selama ini, namun tidak sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat; dan



5. Membentuk peraturan perundang-undangan baru sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan Pasal 21 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pasal 106 Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib ditegaskan bahwa “Penyusunan prolegnas antara DPR, Pemerintah, dan DPD dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi (badan legislasi)”. Badan legislasi melakukan koordinasi dalam penyusunan prolegnas di lingkungan DPR, di lingkungan Pemerintah penyusunan prolegnas dikoordinasikan oleh menteri Hukum dan HAM, adapun di lingkungan DPD dikoordinasikan oleh panitia perancang undang-undang. Prolegnas sebagai suatu instrument perencanaan dalam pelaksanaannya bisa saja tidak dapat menampung semua kebutuhan hukum yang mendesak, sehingga dalam Pasal 23 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan bahwa “dalam keadaan tertentu DPR atau Presiden dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas yang mencakup:

- a. Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
- b. 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 dibidang hukum”.

## 2. Arah kebijakan Prolegnas 2015-2019

Upaya pembangunan sistem hukum nasional mencakup beberapa hal. Pertama, pembangunan substansi hukum, baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis dengan mekanisme pembentukan hukum nasional yang lebih baik sesuai dengan kebutuhan pembangunan dan aspirasi masyarakat, kedua, penyempurnaan struktur hukum yang lebih efektif, ketiga, pelibatan seluruh komponen masyarakat dengan kesadaran hukum tinggi untuk mendukung pembentukan sistem hukum nasional yang dicita-citakan.

Ketentuan Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mendefinisikan Legislasi Nasional (prolegnas) sebagai instrument perencanaan pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, dan sistematis. Perencanaan penyusunan undang-undang dalam program legislasi nasional yang merupakan skala



prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional.

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang terarah melalui prolegnas diharapkan dapat mengarahkan pembangunan hukum, mewujudkan konsistensi peraturan perundang-undangan, serta mewujudkan pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang ada (vertikal maupun horizontal) yang bermuara pada terciptanya hukum nasional yang adil. Selain itu, melalui program legislasi nasional diharapkan akan menghasilkan kebijakan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat, mengandung perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta mempunyai daya laku yang efektif dalam masyarakat.

Selain sebagai instrumen mekanisme perencanaan hukum yang menggambarkan sasaran politik hukum secara mendasar, program legislasi nasional secara isi/materi hukum (*legal substance*) memuat daftar rancangan undang-undang yang dibentuk selaras dengan tujuan pembangunan nasional yang tidak dapat dilepaskan dari rumusan pencapaian tujuan negara sebagaimana dimuat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu guna melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia; mencerdaskan kehidupan bangsa; memajukan kesejahteraan umum; dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Dalam tataran konkrit, sasaran politik hukum nasional harus mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) sebagai arah dan prioritas pembangunan secara menyeluruh yang dilakukan secara bertahap untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Terkait dengan itu, secara operasional penyusunan program legislasi nasional 2015-2019 hendaknya dijiwai oleh arah kebijakan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019.

Pembangunan materi hukum diarahkan untuk melanjutkan pembaruan produk hukum untuk menggantikan peraturan perundang-undangan warisan kolonial yang mencerminkan nilai-nilai sosial dan kepentingan masyarakat Indonesia serta mampu mendorong tumbuhnya kreativitas dan melibatkan masyarakat untuk mendukung pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang mencakup perencanaan hukum, pembuatan hukum, penelitian dan pengembangan hukum. Di sisi lain, undang-undang yang baru juga harus mampu mengisi kekosongan hukum sebagai pengarah dinamika lingkungan



strategis yang sangat cepat berubah. Perencanaan hukum sebagai bagian dari pembangunan materi hukum harus diselenggarakan dengan memerhatikan berbagai aspek yang mempengaruhi, baik di dalam masyarakat sendiri maupun dalam pergaulan masyarakat internasional yang dilakukan secara terpadu dan meliputi semua bidang pembangunan sehingga produk hukum yang dihasilkan dapat memenuhi kebutuhan kehidupan masyarakat, bangsa, dan Negara serta dapat mengantisipasi perkembangan zaman, dengan mengedepankan kepentingan nasional. Pembentukan hukum diselenggarakan melalui proses terpadu dan demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga menghasilkan produk hukum beserta peraturan pelaksanaan yang dapat diaplikasikan secara efektif dengan di dukung oleh penelitian dan pengembangan hukum yang didasarkan pada aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan pada pemahaman di atas, maka program legislasi nasional (prolegnas) tahun 2015-2019 diperlukan sebagai potret politik perundang-undangan atau substansi politik hukum nasional untuk mencapai tujuan Negara dalam kurun waktu tahun 2015-2019 baik dengan membentuk hukum baru maupun mengganti atau merubah hukum lama.

Adapun visi dan misi serta maksud dan tujuan penyusunan prolegnas<sup>80</sup> adalah:

Visi

Penyusunan prolegnas Tahun 2015-2019 didasarkan pada visi: “terwujudnya pembangunan hukum yang berkeadilan melalui kualitas penegakkan hukum dan Hak Asasi Manusia untuk meningkatkan daya saing perekonomian bangsa”.

Misi

Menciptakan penegakan hukum yang berkualitas dan berkeadilan; Meningkatkan kontribusi hukum untuk meningkatkan daya saing ekonomi bangsa; dan Meningkatkan kesadaran hukum di segala bidang.

Maksud dan Tujuan

Maksud penyusunan program legislasi nasional adalah:

1. Merencanakan dan memberi arahan yang sistematis mengenai pembangunan hukum nasional yang akan dilakukan pada tahun 2015-2019



---

DPR RI, 2015, *daftar Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun dan Program Legislasi Nasional rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2015*, slasi DPR RI, Jakarta Februari 2015.hlm.9-10



2. Menyusun prioritas rancangan undang-undang yang akan dibentuk dalam periode 2015-2019 sebagai landasan operasional dalam pencapaian tujuan pembangunan nasional.

Tujuan penyusunan program legislasi nasional adalah:

1. Tersedianya perencanaan dan arahan yang sistematis dalam melaksanakan program pembangunan hukum nasional.
2. Tersusunnya daftar rancangan undang-undang yang sesuai dengan arah kebijakan pembangunan nasional.
3. Terwujudnya undang-undang yang aspiratif dan memenuhi kebutuhan hukum masyarakat.

Periodisasi dalam penetapan prioritas Prolegnas berkorelasi erat dengan penentuan arah politik pembangunan periode tersebut. Agar rencana pembentukan undang-undang dalam periode 2015-2019 selaras dan berkorelasi positif dengan rencana kebijakan pembangunan politik hukum nasional, diperlukan adanya formulasi penentuan prioritas rencana legislasi jangka menengah 2015-2019 disamping penentuan prioritas rencana legislasi tahunan.

Dalam rangka konsistensi arah pembangunan nasional dengan sasaran politik hukum sebagaimana tercermin dalam arah kebijakan Prolegnas 2015-2019 ditentukan beberapa kriteria dan indikator dari rancangan undang-undang yang diprioritaskan dalam periode tersebut. Adapun beberapa kriteria yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. RUU yang merupakan perintah dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. RUU yang merupakan perintah dari ketetapan MPR.
3. RUU yang merupakan perintah dan/atau terkait dengan pelaksanaan undang-undang lain.
4. RUU yang harus segera diubah/diganti/dicabut berdasarkan keputusan uji materiil Mahkamah Konstitusi.
5. RUU Perubahan atau Penggantian dari Undang-Undang warisan kolonial.
6. RUU yang terkait dengan pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah 2015-2019:
  - a. Bidang sosial budaya dan kehidupan beragama.
  - b. Bidang ekonomi, penanggulangan kemiskinan dan pemerataan pembangunan.
  - c. Bidang ilmu pengetahuan dan teknologi.
  - d. Bidang politik.
  - e. Bidang pertahanan dan keamanan.
  - f. Bidang pembangunan wilayah dan tata ruang.



- g. Bidang penyediaan sarana dan prasarana.
- h. Bidang pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

7. RUU yang merupakan ratifikasi perjanjian internasional.

Penentuan arah dan kebijakan dalam Prolegnas 5 (lima) tahunan perlu memperhatikan arah dan kebijakan umum pembangunan nasional dan rencana pembangunan jangka menengah ke-3 (tiga) 2015-2019 yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP).

Secara garis besar, arah kebijakan umum pembangunan nasional 2015-2019 adalah sebagai berikut:

- a. Meningkatkan daya saing perekonomian nasional.

Daya saing Indonesia terlihat melalui kemampuan untuk memproduksi suatu barang dan jasa yang memenuhi uji pasar internasional ataupun produktivitas berbasis sumber daya manusia, modal dan sumber daya alam. Faktor utama yang mendorong peningkatan daya saing Indonesia adalah menekankan daya saing kompetitif perekonomian yang berlandaskan keunggulan sumber daya alam dan sumber daya manusia berkualitas serta kemampuan ilmu dan teknologi yang terus meningkat.

Daya saing kompetitif perekonomian sesuai dengan arah kebijakan dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2014-2019 untuk Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) 2015 yaitu meningkatkan pemahaman dan kesiapan Indonesia dalam menghadapi MAE 2015 yang memiliki karakteristik: pasar tunggal dan basis produksi, kawasan ekonomi budaya saing tinggi, kawasan dengan pembangunan ekonomi yang setara, dan kawasa yang terintegrasi penuh dengan ekonomi global.

Salah satu perangkat penting yang perlu untuk dipersiapkan dalam menghadapi MEA 2015 adalah pembangunan perangkat hukum berupa peraturan perundang-undangan yang mendukung kebutuhan MEA 2015 yang sejalan dengan arah pembangunan hukum nasional sebagai dasar dalam menciptakan dan membentuk peraturan perundang-undangan. Berdasarkan blueprint MEA terdapat beberapa pengaturan di bidang hukum yang perlu untuk asegera dilakukan penyesuaian yang dapat dilakukan dengan melakukan perubahan atau penggantian terhadap peraturan perundang-undangan yang saat ini berlaku yang sudah tidak atau mendukung terhadap pelaksanaan MEA tersebut dengan an terhadap 6 (enam) bidang prioritas, yaitu: bidang anusaha, perlindungan konsumen, hak kekayaan intelektual, gunan infrastruktur, perpajakan dan e-commerce.



b. Mewujudkan penegakan dan kesadaran hukum.

Penyusunan arah kebijakan dan strategi pembangunan bidang hukum penting untuk memerhatikan aspek daya saing perekonomian pembangunan hukum hendaknya diarahkan untuk mewujudkan keadilan bagi masyarakat Indonesia melalui kualitas penegakan hukum dan hak asasi manusia yang baik. Penegakan hukum yang berkualitas dan berkeadilan secara paralel akan meningkatkan kontribusi hukum terhadap daya saing perekonomian bangsa dan meningkatkan kesadaran hukum di segala bidang. Dengan demikian, hal ini akan sejalan dengan cita-cita dan tujuan Negara Indonesia untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Adapun strategi dalam mewujudkan penegakan dan kesadaran hukum di Indonesia dapat dilakukan melalui penegakan hukum yang berkualitas, pencegahan dan pemberantasan korupsi yang efektif, serta penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak asasi manusia, melalui harmonisasi dan sinkronisasi tatanan hukum yang sudah ada.

Adapun arah kebijakan pembangunan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) menyebutkan bahwa rencana pembangunan jangka menengah ketiga ditujukan untuk:

1. Memantapkan pembangunan secara menyeluruh di berbagai bidang dengan menekankan pencapaian daya saing kompetitif berdasarkan keunggulan sumber daya alam dan sumber daya manusia yang berkualitas serta meningkatkan kemampuan dalam bidang ilmu dan teknologi.
2. Memperkuat ketahanan nasional dan keamanan dalam negeri dengan membangun profesionalisme lembaga pertahanan dan keamanan Negara.
3. Memperkuat kepemimpinan dan kontribusi Indonesia dalam berbagai kerjasama internasional dalam rangka mewujudkan tatanan dunia yang adil dan damai dalam berbagai aspek kehidupan.
4. Meningkatkan kesadaran dan penegakan hukum dalam berbagai aspek kehidupan dengan menekankan pada profesionalisme aparatur Negara di pusat dan daerah yang mampu mendukung pembangunan nasional.
5. Meningkatkan kesejahteraan rakyat guna mendorong pertumbuhan ekonomi yang berkualitas melalui:

- a. Peningkatan kualitas sumber daya manusia yang berbasis keunggulan loka dan didukung oleh manajemen pelayanan pendidikan yang efisien dan efektif;



- b. Peningkatan derajat kesehatan dan status gizi masyarakat;
  - c. Peningkatan kesejahteraan gender;
  - d. Peningkatan tumbuh kembang optimal dan kesejahteraan serta perlindungan anak;
  - e. Pertumbuhan penduduk yang seimbang; dan
  - f. Pementapan budaya dan karakter bangsa.
6. Melaksanakan pembangunan yang berkelanjutan dengan memperhatikan daya dukung lingkungan dan kemampuan pemulihan untuk mendukung kualitas kehidupan sosial ekonomi yang serasi, seimbang, dan lestari.
  7. Meningkatkan daya saing perekonomian Indonesia dalam wujud terpadunya industri manufaktur dengan pertanian, kelautan, dan sumber daya alam lainnya secara berkelanjutan.
  8. Menyediakan infrastuktur yang sesuai dengan rencana tata ruang yang di tandai oleh:
    - a. Berkembangnya jaringan infrastruktur transportasi;
    - b. Terpenuhinya pasokan tenaga listrik yang efisien sesuai kebutuhan sehingga elektrifikasi rumah tangga dan pedesaan tercapai, serta mulai dimanfaatkan tenaga nuklir untuk pembangkit listrik dengan mempertimbangkan faktor keselamatan secara ketat;
    - c. Terselenggaranya layanan pos dan telematika yang modern guna terciptanya masyarakat informasi Indonesia;
    - d. Terwujudnya konservasi sumber daya air dengan menjaga keberlanjutan fungsi dan pengembangan sumber daya air serta terpenuhinya penyediaan air minum untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat;
    - e. Pengembangan infrastruktur pedesaan untuk mendukung pembangunan pertanian; dan
    - f. Pemenuhan kebutuhan hunian yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana pendukung bagi seluruh masyarakat yang di dukung oleh sistem pembiayaan perumahan jangka panjang dan berkelanjutan, efisien dan akuntabel sehingga mendorong terwujudnya kota tanpa pemukiman kumuh.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Jangka Panjang, dan proyeksi kebutuhan hukum di masa depan, maka arah dan kebijakan Prolegnas tahun 2015-2019 adalah untuk membuat undang-undang dalam rangka untuk:



- a. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia dan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan.
- b. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan.
- c. Menyiapkan landasan pembangunan yang kokoh.
- d. Mengembangkan dan pemeratakan pembangunan daerah.
- e. Mempercepat pembangunan infrastruktur untuk pertumbuhan dan pemerataan.
- f. Meningkatkan pengelolaan dan nilai tambah sumber daya alam yang berkelanjutan.
- g. Memperkuat kapasitas kelembagaan mitigasi bencana alam untuk mengurangi resiko bencana, mempercepat rehabilitasi daerah terkenak bencana, dan memperkuat kapasitas mitigasi serta adaptasi perubahan iklim.
- h. Mewujudkan penegakan dan kesadaran hukum melalui penegakan hukum yang berkualitas, pencegahan serta pemberantasan korupsi yang efektif, dan penghormatan, perlindungan serta pemenuhan hak asasi manusia.

Dengan menelaah arah kebijakan program legislasi nasional Tahun 2015-2019 bahwa pembuatan regulasi atau peraturan perundang-undangan dilaksanakan melalui tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan dilakukan dalam program legislasi nasional (prolegnas). Ia merupakan skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional.

Penyusunan program legislasi nasional dilakukan secara terencana, terpadu, dan sistematis. Terencana, yakni dimulai dengan perencanaan substansial yang didasarkan pada ketentuan pasal 18 UU PPP. Dasar penyusunan daftar prioritas Rancangan Undang-Undang (RUU) dalam program legislasi nasional, yakni sebagai berikut :

- 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.



Penyusunan prolegnas dilaksanakan secara terpadu, artinya terdapat hubungan koordinatif antara lembaga negara, yaitu presiden, DPR, dan DPD. Penyusunan program legislasi nasional antara pemerintah, DPR, dan DPD dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi, dalam hal ini Badan Lgislati (Baleg). Di lingkungan Pemerintah, penyusunan program legislasi nasional dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum, dalam hal ini Menteri Hukum dan Ham (Menkumham). Di lingkungan DPR, penyusunan program legislasi nasional dikoordinasikan dengan Baleg, sementara dilingkungan DPD, dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPD yang menangani legislasi.

Selain itu, penyusunan program legislasi nasional dilaksanakan secara sistematis, yakni disusun dengan cara, metode, dan syarat tertentu, baik dilingkungan DPR, DPD, maupun Pemerintah, serta dilakukan periodisasi dalam penetapan prioritas prolegnas. Hal ini berkorelasi erat dengan penentuan arah politik pembangunan substansi hukum pada periode tersebut. Prolegnas jangka menengah misalnya, penyusunan dan penetapannya dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai prolegnas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun. Sementara prolegnas prioritas tahunan, penyusunan dan penetapannya dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RUU APBN).

Dalam menyusun prolegnas, DPR memiliki mekanisme yang di atur dalam Peraturan Tata Tertib DPR (Tatib DPR). Dalam Tatib DPR ditentukan bahwa Baleg merupakan koordinator penyusunan prolegnas dilingkungan DPR dan merupakan koordinator penyusunan prolegnas antara DPR, Pemerintah, dan DPD. Dalam menyusun prolegnas DPR mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi dan/atau masyarakat. Setelah hasil koordinasi penyusunan prolegnas antara Baleg DPR, DPD, dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum disepakati menjadi prolegnas Baleg DPR selanjutnya melaporkan ke rapat paripurna DPR untuk ditetapkan.

Persoalan kelemahan dalam penyusunan Prolegnas pernah diungkapkan pada saat Rapat Kerja Baleg dengan Menteri Hukum dan HAM dalam rangka penyusunan Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2014, 10 Desember 2013. Menteri Hukum dan HAM pada saat itu menyampaikan berjalannya penyusunan Prolegnas sejak kurun waktu RPJMN I 2009 dan RPJMN II 2010-2014 memang masih menemui banyak hal yang perlu dievaluasi baik dari segi kualitas, kuantitas, maupun pemerataan. Kelemahan dalam penyusunan Prolegnas antara lain terjadi



karena adanya ego-sektoral dengan implikasi pemikiran bahwa setiap persoalan harus diselesaikan dengan membentuk undang-undang.<sup>81</sup> Akibatnya, terjadi fenomena tumpang-tindih atau justru over regulated terhadap suatu bidang tertentu. Menteri tersebut juga menyatakan bahwa keberadaan Prolegnas selama ini masih tampak hanya sekedar “daftar” RUU yang ingin dibahas (*wishlist*) bukan program yang diarahkan untuk mendukung pencapaian tujuan pembangunan yang telah dituangkan dalam dokumen perencanaan pembangunan nasional.

Pernyataan tersebut hendaknya menjadi perhatian bersama para pemangku kepentingan, dalam hal ini DPR, DPD, dan Pemerintah. Penentuan arah dan kebijakan dalam Prolegnas lima tahun ke depan perlu memperhatikan arah dan kebijakan umum pembangunan nasional dan RPJMN III 2015-2019 yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJP. Pada dasarnya, sebagai landasan pencapaian tujuan pembangunan nasional, regulasi merupakan suatu hal yang mutlak. Oleh sebab itu, Prolegnas sudah semestinya sesuai dengan rencana pembangunan nasional Indonesia. Adapun rencana pembangunan nasional Indonesia telah digariskan dalam RPJPN 2005-2025. Tahapan dan skala prioritas pembangunan jangka panjang yang akan menjadi agenda dalam RPJMN. Tahapan dan skala prioritas yang ditetapkan dalam RPJPN mencerminkan urgensi permasalahan krusial yang hendak diselesaikan dan tentunya tanpa menegasikan permasalahan lainnya. Oleh karena itu, prioritas pembangunan dalam setiap tahapan berbeda-beda. Namun demikian, semuanya harus dilaksanakan secara berkesinambungan dari satu periode ke periode berikutnya.

Indonesia akan memasuki tahap RPJMN III dengan sasaran yang ditujukan untuk memantapkan pembangunan secara menyeluruh di berbagai bidang dengan menekankan pada daya saing ekonomi yang kompetitif dengan berlandaskan pada keunggulan sumber daya alam (SDA), sumber daya manusia (SDM) berkualitas, dan peningkatan kemampuan ilmu dan teknologi. Sejauh ini, pembangunan hukum nasional dilaksanakan sesuai amanat RPJMN I dan RPJMN II yang menitikberatkan pada peningkatan kesadaran hukum dan penegakan hukum. Arah kebijakan pembangunan hukum pada RPJMN 2010-2014 diarahkan untuk mewujudkan penegakan hukum; menjaga ketertiban umum; dan meningkatnya penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan berbagai arah kebijakan ini kemudian dikonkritkan ke dalam strategi: (a) peningkatan efektivitas dan kualitas peraturan

---

Laporan Singkat Rapat Kerja Badan Legislasi Dengan Menteri Hukum dan HAM dalam Rangka Penyusunan Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2014 Tanggal 10 Desember 2013.



perundang-undangan; (b) peningkatan kualitas dan integritas SDM hukum; (c) pembenahan hubungan dan penguatan koordinasi antarkelembagaan hukum; dan (d) peningkatan kesadaran hukum di seluruh instansi pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah. Pada tahap RPJMN III, pembangunan hukum nasional ditujukan untuk semakin mengembangkan kesadaran dan penegakan hukum dalam berbagai aspek kehidupan, serta meningkatkan profesionalisme aparatur negara di pusat dan daerah agar makin mampu mendukung pembangunan nasional.

Sasaran pembangunan nasional di atas menggambarkan bahwa pembangunan di bidang hukum ditekankan pada dua aspek, yakni kesadaran hukum sebagai aspek preventif dan penegakan hukum sebagai aspek represif. Berdasarkan tahapan sasaran pembangunan jangka panjang dan menengah nasional dalam RPJMN III yang telah diuraikan maka dapat disimpulkan beberapa poin penting dalam rencana pembangunan hukum jangka menengah nasional periode 2015-2019, yakni (a) menciptakan penegakan hukum yang berkualitas dan berkeadilan; (b) meningkatkan kontribusi hukum untuk peningkatan daya saing ekonomi bangsa; dan (c) meningkatkan kesadaran hukum di segala bidang.<sup>82</sup>

Dengan demikian, penyusunan arah kebijakan dan strategi pembangunan bidang hukum dalam lima tahun ke depan menjadi sangat penting untuk memerhatikan aspek daya saing perekonomian. Kaitan daya saing ekonomi dengan hukum sendiri memiliki beberapa kendala, antara lain belum banyaknya referensi yang mengaitkan korelasi antara daya saing ekonomi dengan hukum, serta aspek pembangunan hukum yang luas dan kompleks akan tereduksi jika hanya dikaitkan dengan aspek ekonomi, yang lazimnya merupakan ranah hukum perdata. Oleh karenanya, dibutuhkan elaborasi mengenai kaitan hukum dengan daya saing perekonomian.

#### **D. Tahapan Pembentukan Prolegnas**

##### **1. Penyusunan Prolegnas dilingkungan DPR RI**

Prolegnas sebagai instrument perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan disusun dalam 2 (dua) jangka waktu, yaitu prolegnas jangka menengah (5 tahunan) dan prolegnas jangka pendek (1 tahun) yang sering disebut prolegnas prioritas tahunan. Dalam ranah prolegnas jangka menengah dilingkungan DPR dilakukan tahapan sebagai berikut:



---

Info Singkat, Vol. VI, No. 21/I/P3DI/November/2014.online, di akses pebruari 2018



1. Penyusunan prolegnas di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh Badan Legislasi.
2. Badan legislasi dalam menyusun prolegnas di lingkungan DPR meminta usulan daftar RUU yang akan diusulkan dari fraksi, komisi dan masyarakat paling lambat 1 (satu) masa sidang sebelum dilakukan penyusunan prolegnas.
3. Usulan yang disampaikan oleh fraksi, komisi, atau masyarakat paling lambat 20 (dua puluh) hari kerja dalam masa sidang sebelum dilakukan penyusunan prolegnas.
4. Usulan dari fraksi atau komisi disampaikan oleh pimpinan komisi kepada pimpinan badan legislasi.
5. Usulan dari masyarakat disampaikan secara langsung kepada pimpinan badan legislasi.
6. Apabila dipandang perlu dalam penyusunan prolegnas, badan legislasi dapat mengundang pimpinan fraksi, pimpinan masyarakat, atau masyarakat.
7. Masukan disampaikan secara tertulis kepada pimpinan badan legislasi dengan menyebutkan daftar judul RUU disertai dengan alasan yang memuat: a) urgensi dan tujuan penyusunan; b) sasaran yang ingin diwujudkan; c) pokok pikiran, lingkup, atau obyek yang akan diatur; dan d) jangkauan serta arah pengaturan.
8. Usulan RUU yang diajukan oleh fraksi, komisi atau masyarakat diinventarisasi oleh sekretariat Badan Legislasi, selanjutnya dibahas dan ditetapkan oleh badan legislasi untuk menjadi bahan koordinasi dengan menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan.
9. Daftar usulan RUU dari fraksi, komisi, dan masyarakat yang telah diinventarisasi selanjutnya dibahas dan ditetapkan oleh badan legislasi untuk menjadi bahan koordinasi dengan Menteri Hukum dan HAM.

Selanjutnya adalah koordinasi Badan Legislasi dengan DPD dan Pemerintah. Salah satu tahapan penting dalam penyusunan prolegnas adalah koordinasi dengan pemerintah yang meliputi:

1. Badan legislasi melakukan koordinasi dengan DPD dan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum untuk menyusun dan menetapkan prolegnas jangka menengah (5 tahunan) atau prolegnas jangka pendek (prioritas tahunan).



2. Koordinasi badan legislasi dengan DPD dan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum dalam penyusunan prolegnas dilakukan menurut tahap pembahasan, yaitu: a) rapat kerja; dan/atau b) rapat panitia kerja (panja).
3. Dalam rapat koordinasi membahas bersama daftar usulan RUU dari DPR, daftar usulan RUU dari DPD, dan daftar usulan RUU dari Pemerintah.
4. Prolegnas jangka menengah dan hasil pembahasan disepakati menjadi prolegnas.

Dan yang terakhir adalah penetapan prolegnas jangka menengah. Hasil persetujuan bersama yang dilakukan dalam rapat koordinasi antara DPR, DPD, dengan Pemerintah kemudian ditetapkan menjadi prolegnas jangka menengah atau 5 (lima) tahunan. Adapun tahapan penetapan prolegnas adalah sebagai berikut:

1. Kesepakatan panja badan legislasi dengan DPD dan Pemerintah dilaporkan dalam rapat pleno badan legislasi untuk disetujui/mendapat persetujuan.
2. Hasil rapat pleno badan legislasi mengenai persetujuan atas penyusunan prolegnas kemudian dilaporkan oleh badan legislasi dalam rapat paipurna DPR untuk ditetapkan.
3. Hasil rapat paripurna mengenai penetapan prolegnas kemudian ditetapkan dengan keputusan DPR.
4. Keputusan DPR mengenai prolegnas kemudian menjadi dasar penyusunan RUU baik dari DPR, DPD, maupun Presiden.

Dalam penyusunan prolegnas prioritas tahunan, sesuai dengan amanat UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka setiap tahun anggaran ditetapkan prolegnas RUU prioritas tahunan yang merupakan pilihan-pilihan dari RUU yang terdapat dalam prolegnas jangka menengah dengan indikator-indikator dan urgensi yang disepakati bersama oleh Badan Legislasi, DPD dan Pemerintah. Prolegnas RUU prioritas tahunan ini memuat daftar RUU yang akan dibahas dalam periode tahun berjalan (tahun anggaran).

Pada prinsipnya penyusunan prolegnas RUU prioritas tahunan sama dengan penyusunan prolegnas jangka menengah, namun untuk penentuan prolegnas RUU prioritas tahunan dilakukan setiap tahun anggaran mengacu pada tahun anggaran. Sesuai dengan ketentuan Pasal (5) UU Nomor 12 Tahun 2011 jo Pasal 105 ayat (6) Peraturan Nomor 1 Tahun 2014 Penyusunan prolegnas RUU prioritas



tahunan dilaksanakan pada masa sidang I sebelum penetapan RUU tentang Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN).

Penyusunan prolegnas RUU prioritas tahunan di DPR dilakukan melalui tahap-tahap sebagai berikut:

1. Penyusunan prolegnas RUU prioritas tahunan di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh Baleg.
2. Badan legislasi dalam menyusun prolegnas RUU prioritas tahunan meminta usulan daftar RUU yang akan diusulkan dari fraksi, komisi, dan masyarakat paling lambat 1 (satu) masa sidang sebelum dilakukan penyusunan prolegnas.
3. Usulan disampaikan oleh fraksi, komisi, dan masyarakat paling lambat 20 (dua puluh) hari kerja dalam masa sidang sebelum dilakukan penyusunan prolegnas RUU prioritas tahunan.
4. Usulan dari fraksi atau komisi disampaikan oleh pimpinan fraksi atau pimpinan komisi kepada pimpinan badan legislasi.
5. Usulan dari masyarakat disampaikan kepada pimpinan badan legislasi.
6. Badan legislasi dapat mengundang pimpinan fraksi, pimpinan komisi, dan/atau masyarakat dalam melakukan penyusunan prolegnas.
7. Usul RUU yang diajukan oleh fraksi, komisi, dan masyarakat diinventarisasi oleh sekretariat badan legislasi, selanjutnya dibahas dan ditetapkan oleh badan legislasi untuk menjadi bahan koordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum.
8. Daftar usulan RUU dari fraksi, komisi, dan masyarakat yang telah diinventarisasi selanjutnya dibahas dan ditetapkan oleh badan legislasi untuk menjadi bahan koordinasi dengan DPD dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum.
9. Penyusunan prolegnas RUU prioritas tahunan dilakukan dengan memperhatikan pelaksanaan prolegnas tahun sebelumnya. RUU yang ditetapkan sebagai prolegnas RUU prioritas tahunan diutamakan yang telah memiliki kelengkapan teknis. Berupa Naskah Akademik (NA) dan draft RUU.

koordinasi Badan Legislasi dengan DPD dan Pemerintah. Usulan RUU prioritas tahunan merupakan hasil kesepakatan bersama



antara DPR, DPD, dengan Pemerintah. Salah satu tahapan penting dalam penyusunan prolegnas RUU prioritas tahunan adalah koordinasi dengan DPD dan Pemerintah yang dilakukan sebagai berikut:

1. Badan Legislasi melakukan koordinasi dengan DPD dan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum untuk menyusun dan menetapkan prolegnas RUU prioritas tahunan.
2. Koordinasi Badan Legislasi dengan DPD dan Pemerintah dalam penyusunan prolegnas RUU prioritas tahunan dilakukan menurut tahap pembahasan, yaitu: a) Rapat Kerja (raker); dan/atau b) rapat panitia kerja (panja).
3. Dalam rapat koordinasi dibahas daftar usulan RUU dari DPR, daftar usulan RUU dari DPD, dan daftar usulan RUU dari Pemerintah yang akan diprioritaskan dalam pembahasan tahun berjalan.
4. Prolegnas RUU prioritas tahunan hasil pembahasan yang disepakati bersama kemudian diputuskan menjadi prolegnas RUU prioritas tahunan.

Penetapan prolegnas RUU prioritas tahunan. Tahapan penetapan prolegnas RUU prioritas tahunan adalah sebagai berikut:

1. Kesepakatan panja badan legislasi dengan DPD dan Pemerintah dilaporkan dalam rapat pleno badan legislasi untuk dilakukan penetapan hasil panja prolegnas kemudian disampaikan dalam rapat paripurna DPR untuk mendapat persetujuan bersama.
2. Hasil rapat paripurna mengenai penetapan prolegnas kemudian ditetapkan dengan keputusan DPR.
3. Keputusan DPR mengenai prolegnas kemudian menjadi dasar penyusunan RUU baik dari DPR, DPD, maupun Presiden.

Mekanisme penyampaian RUU non prilegnas. Tahapan pengusulan RUU di luar prolegnas adalah sebagai berikut:

1. RUU yang diajukan di luar prolegnas dapat diajukan oleh anggota, komisi, dan gabungan komisi kepada badan legislasi.
2. RUU yang diajukan di luar prolegnas tersebut harus disepakati terlebih dahulu oleh badan legislasi.
3. Badan legislasi selanjutnya melakukan koordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di



bidang hukum untuk mendapatkan persetujuan bersama terhadap RUU diluar prolegnas tersebut.

4. Apabila disepakati maka dilakukan penetapan terhadap RUU diluar prolegnas tersebut dalam rapat pleno badan legislasi dengan pemerintah.
5. Hasil koordinasi badan legislasi dengan pemerintah kemudian disampaikan dalam rapat paripurna untuk mendapatkan persetujuan bersama dan ditetapkan dalam keputusan DPR.

Penyebarluasan dan sosialisasi prolegnas dilakukan dalam rangka mendesiminasikan hasil keputusan prolegnas, sehingga dapat diketahui semua pemangku kepentingan yang terkait dengan prolegnas. Penyebarluasan dan sosialisasi prolegnas dilaksanakan oleh:

1. Badan legislasi kepada anggota, fraksi, komisi dan masyarakat;
2. Pimpinan DPR kepada pimpinan DPD; dan
3. Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum kepada instansi pemerintahan di bidang hukum kepada instansi pemerintah dan masyarakat.

## 2. Penyusunan Prolegnas dilingkungan Pemerintah

Penyusunan prolegnas jangka menengah dalam Pasal 11 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 bahwa menteri menyiapkan rancangan awal prolegnas jangka menengah dilingkungan pemerintah sebagai penjabaran dari Visi, misi dan program presiden kedalam strategipembangunan nasional, kebijakan umum, dan program prioritas Presiden jangka menengah.

Lebih lanjut di ayat (2) di jelaskan bahwa penyusunan prolegnas sebagaimana di maksud pada ayat (1) berupa daftar rancangan undang-undang atau arah kerangka regulasi yang didasarkan pada:

- a. Perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Perintah Undang-Undang lainnya;
- d. System perencanaan pembangunan nasional;
- e. Rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- f. Rencana pembangunan jangka menengah;
- g. Rencana kerja pemerintah; dan
- h. Aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

alam ayat (3) dijelaskan dalam menyiapkan penyusunan is sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menteri berkoordinasi



dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang kesekretariatan negara, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang keuangan, dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang dalam negeri sesuai dengan kewenangannya.

### 3. Penyusunan prolegnas dilingkungan DPD

Sistem kekuasaan pembentukan Undang-Undang yang disebut di dalam UUD itu dielaborasi lebih lanjut dalam UUP3 dan UUMD3 sebagaimana ditafsirkan oleh MK. Dalam peaturan perundang-undangan itu disebutkan bahwa penyusunan RUU harus dilakukan dalam suatu program yang disebut prolegnas yang disusun sedemikian rupa menurut dasar tertentu.

Sebagaimana halnya dengan kewenangan DPD dalam mengajukan RUU terkait dengan bidang-bidang yang disebut dalam konstitusi, DPD juga berwenang untuk mengajukan rancangan prolegnas seperti halnya DPR dan Presiden. DPD seperti halnya juga DPR dan Presiden, menyiapkan rancangan prolegnas dilingkungannya masing-masing sebelum dibicarakan bersama dalam Koordinasi Badan legislasi DPR (baleg) untuk kemudian disepakati dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPR.

Naskah rancangan prolegnas yang dihasilkan DPD sama kualifikasinya dengan naskah rancangan prolegnas yang disiapkan oleh DPR dan Presiden. Karena itu, masing-masing naskah yang disusun oleh masing-masing lembaga itu patut mendapat perlakuan yang sama dalam pembahasan. Jadi dalam penyiapan dan pembahasan rancangan prolegnas yang berkaitan dengan bidang undang-undang yang terkait dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, DPR, Presiden (pemerintah), dan DPD memiliki kewenangan yang sama. Namun, penetapan prolegnas tentunya dilakukan dalam rapat paripurna DPR.

#### a. Penyiapan Rancangan Prolegnas DPD

Penyusunan dan penetapan rancangan program legislasi nasional (as) lima tahun atau jangka menengah dilakukan pada awal masa taatan DPD dan rancangan prolegnas prioritas tahunan mulai n pada akhir tahun sembari mengevaluasi prolegnas jangka



menengah DPD jika diperlukan. Baik penyusunan rancangan prolegnas lima tahunan maupun rancangan prolegnas prioritas tahunan dikoordinasikan oleh Panitia Perancang Undang-Undang (PPUU). Ini dilakukan dengan meminta masukan dan pandangan melalui suatu bidang gabungan guna menginventarisasi daftar usulan RUU yang akan disampaikan kepada DPR yang kemudian disusun sebagai rancangan prolegnas dari DPD.

Rancangan prolegnas yang disiapkan atau penyusunannya dikoordinasikan oleh PPUU itu, dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari anggota DPD, masyarakat, dan/atau daerah. Khusus untuk anggota atau alat kelengkapan DPD, usulan dimaksud disampaikan dalam bentuk tertulis dengan menyebut judul usulan RUU disertai dengan alasan yang memuat:

- 1) Latar belakang dan tujuan penyusunan;
- 2) Sasaran yang ingin diwujudkan; dan
- 3) Jangkauan dan arah pengaturan.

Untuk penyusunan rancangan prolegnas prioritas tahunan, selain menyebut judul usulan RUU dengan latar belakang/tujuan yang hendak dicapai, sasaran yang ingin diwujudkan, dan jangkauan serta arah pengaturan, juga disusun dengan memperhatikan alasan yang memuat :

- 1) Pelaksanaan prolegnas tahun sebelumnya;
- 2) Tersusunnya naskah akademik; dan/atau
- 3) Tersusunnya naskah usulan RUU.

Kemudian, usul rancangan prolegnas baik lima tahunan maupun prioritas tahunan dibahas dan ditetapkan sebagai rancangan prolegnas dari DPD. Namun, sebelum disampaikan kepada Sidang Paripurna, usulan rancangan prolegnas itu diagendakan terlebih dahulu dalam sidang panmus.

#### **b. Penetapan dan Pengajuan Rancangan Prolegnas**

Dalam sidang paripurna, usulan rancangan prolegnas jangka menengah dan prioritas tahunan yang disusun oleh PPUU dapat langsung diterima tanpa perubahan, diterima dengan perubahan, atau ditolak. Jika diterima dengan perubahan, naskah rancangan prolegnas diperbaiki oleh PPUU. Setelah diperbaiki tidak diperluakn sidang paripurna untuk menerima atau menolak perbaikan dimaksud. Namun, jika ditolak, naskah usulan rancangan prolegnas dikembalikan ke PPUU dan sidang akan dilangsungkan kembali untuk menerima atau menolak perbaikan dimaksud.

Setelah usulan rancangan prolegnas diputuskan dan ditetapkan sebagai rancangan prolegnas DPD dalam sidang paripurna, pimpinan



DPD kemudian menyampaikan rancangan prolegnas dimaksud kepada pimpinan DPR untuk diteruskan kepada Baleg sebagaimana diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR dan Peraturan Tata Tertib DPD. Naskah rancangan prolegnas dimaksud tidak dipandang sebagai masukan DPD kepada DPR melainkan sebagai rancangan prolegnas DPD yang setara dengan rancangan prolegnas DPR dan Pemerintah.

Untuk rancangan prolegnas prioritas tahunan, rancangan prolegnas DPD itu sudah diterima DPR (baleg) paling lambat dua puluh hari kerja dalam masa sidang sebelum dilakukan penyusunan prolegnas.

**c. Tindak Lanjut Rancangan Prolegnas DPD: pembahasan bersama baleg**

DPD melalui Timja yang diputuskan, membahas rancangan prolegnas bersama Pemerintah dan DPR yang siap dengan rancangan prolegnasnya masing-masing dalam rapat baleg. Rancangan prolegnas dari DPD sama derajatnya dengan rancangan prolegnas DPR dan Presiden. Setelah pembahasan selesai, baleg menyampaikan hasil kesepakatan pembahasan dari ketiga lembaga Negara ini kepada pimpinan DPR untuk diagendakan dalam rapat paripurna DPR. Dalam rapat paripurna DPR inilah prolegnas diputuskan dan ditetapkan.

**d. Penerimaan Prolegnas dari DPR**

Proses penyusunan usulan RUU berawal sejak diterimanya prolegnas dari DPR oleh pimpinan DPD yang kemudian menginformasikan hal tersebut kepada rapat panmus dan siding paripurna. Dari banyak ragam topik konsepsi RUU dalam prolegnas yang disampaikan DPR kepada DPD, tidak selalu dapat ditentukan secara jelas komite mana yang akan menyiapkan RUU yang berasal dari DPD. Dalam situasi seperti ini, jika suatu topic usulan RUU tidak masuk kedalam bidang tugas komite tertentu, usulan RUU dimaksud disiapkan oleh PPUU.

**e. Pengajuan RUU diluar prolegnas**

DPD, DPR, dan Pemerintah dapat mengajukan RUU di luar prolegnas, dasar DPD untuk mengajukan RUU di luar prolegnas adalah:

- 1) Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
- 2) 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.





Usulan RUU di luar prolegnas ini dapat diajukan oleh masyarakat, anggota DPD, Komite, Panitia Perancang Undang-Undang, serta gabungan alat kelengkapan. Usul tersebut disampaikan secara tertulis kepada pimpinan panitia musyawarah dengan dilengkapi dengan lampiran berupa :

- 1) Latar belakang dan tujuan penyusunan;
- 2) Sasaran yang ingin di wujudkan;
- 3) Jangkauan dan arah pengaturan;
- 4) Kesesuaian dengan tugas dan wewenang DPD; dan
- 5) Daftar nama dan tanda tangan pengusul.

Selanjutnya panitia musyawarah menentukan alat kelengkapan/gabungan alat kelengkapan yang berkompeten untuk menindaklanjuti. Alat kelengkapan/gabungan alat kelengkapan yang ditunjuk oleh panitia musyawarah menelaah apakah usul rancangan undang-undang memenuhi ketentuan/syarat RUU diluar prolegnas. Dalam hal usul rancangan undang-undang memenuhi ketentuan/syarat pimpinan alat kelengkapan/gabungan alat kelengkapan menyampaikan usul tersebut kepada panitia musyawarah untuk diagendakan pengambilan keputusan disidang paripurna.

#### **E. Konsep Naskah Akademik**

Eksistensi Naskah Akademik Rancangan Peraturan Perundang-undangan tidak diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004, baik dalam penjelasan undang-undang tersebut, maupun dalam lampiran sama sekali tidak menyinggung eksistensi Naskah Akademik. Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Naskah Akademik ditempatkan di dalam Pasal 44 adalah ayat(1) penyusunan Naskah akademik Rancangan undang-Undang dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik.

Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Naskah Akademik adalah:

“Naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat”.



Menurut Harry Alexander<sup>83</sup> yang dimaksud Naskah Akademik adalah naskah awal yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan materi muatan perundang-undangan bidang tertentu. bentuk dan isi naskah akademik memuat gagasan pengaturan suatu materi hukum bidang tertentu yang telah ditinjau secara holistic-futuristik dan dari berbagai aspek ilmu, dilengkapi dengan referensi yang memuat: urgensi, konsepsi, landasan, alasan hukum, prinsip-prinsip yang digunakan serta pemikiran tentang norma-norma yang telah dituangkan kedalam bentuk pasal-pasal dengan mengajukan beberapa alternative, yang disajikan dalam bentuk uraian yang sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmu hukum dan sesuaidengan politik hukum yang telah digariskan.<sup>84</sup>

Dalam Pasal 1 angka (7) Peraturan Presiden Nomor 68 tahun 2005 tentang tata Cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden disebutkan bahwa Naskah Akademik adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, obyek atau arah pengaturan Rancangan Undang-Undang. Kemudian dalam Pasal 5 disebutkan:

- (1) Pemrakarsa dalam menyusun Rancangan Undang-Undang dapat terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik mengenai materi yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang.
- (2) Penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh pemrakarsa bersama-sama dengan departemen yang tugas dan tanggungjawabnya dibidang peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya dapat diserahkan kepada perguruan tinggi atau pihak ketiga lainnya yang mempunyai keahlian untuk itu.

Keberadaan Naskah Akademik yang menyertai suatu Rancangan Undang-Undang sifatnya adalah *optional* (tidak wajib). Hal ini mengingat dalam ketentuan diatas produk hukum ini menggunakan kata “dapat”. Hal ini berarti keberadaan suatu Naskah Akademik yang menyertai suatu Rancangan Undang-Undang sifatnya hanya sebuah anjuran. Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Naskah Akademik



---

Lihat Sirajuddin dkk, 2008, *Legislative Drafting, Pelembagaan Metode Partisipatif membentuk Peraturan Perundang-Undangan*, Penerbit Malang corruption Watch n 123.

Harry Alexander, 2004, *Panduan Perancangan Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta ndo, hlm 120.

mendapatkan posisi sebagai salah satu syarat dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang.

Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dikatakan merupakan salah satu syarat yang harus dalam rancangan peraturan perundang undangan. Hal tersebut didalam ilmu perundang-undangan, NA merupakan persyaratan untuk menyusun rancangan peraturan perundang-undangan<sup>85</sup> keberadaan NA pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan dirasakan semakin penting. Pemikiran tentang pentingnya NA ini setidaknya dilatarbelakangi oleh dua alasan, adalah alasan pertama substantive dan alasan kedua teknik. Alasan substantive dimaksudkan untuk memperoleh RUU yang baik, aplikatif. Selain itu ketika suatu RUU sudah didukung oleh NA yang memadai, maka perdebatan dalam pembahasan RUU dilembaga legislatif dapat lebih efisien. Karena sering sekaliperdebatan terjadi terhadap masalah yang seharusnya telah dijawab dalam NA. sedangkan alasan teknis. Dimaksudkan untuk membatasi daftar prioritas yang selalu banyak namun tidak didukung dokumen yang memadai.

Untuk mendapatkan sebuah peraturan perundang-undangan yang baik, maka dalam proses penyusunan Naskah Akademik sangat penting memperhatikan agenda Rocchipi. Agenda Rocchipi disusun melalui proses yang panjang oleh tiga orang pakar perancangan peraturan, adalah Robert B Seidman, Aan Seidman dan Nalin Abeyesekere.<sup>86</sup> Rocchipi merupakan singkatan dari tujuh kategori pokok yang menyusunnya, adalah: *Rule* (peraturan), *Opportunity* (peluang/kesempatan), *Capacity* (kemampuan), *Communication* (komunikasi), *Interest* (kepentingan), *Process* (proses), *Ideology* (nilai dan sikap). Rocchipi merupakan identifikasi 7 (tujuh) faktor yang seringkali menimbulkan masalah berkaitan dengan berlakunya suatu peraturan perundang-undangan. Ketujuh faktor tersebut dibagi dalam dua kategori, adalah faktor subyektif yang terdiri dari kepentingan (*interest*) mereka, *Ideology* (nilai-nilai, sikap) dan faktor obyektif terdiri dari *Rule* (peraturan), *opportunity* (peluang/kesempatan), *Capacity* (kemampuan), *Communication* (komunikasi), dan *process* (proses).

---

<sup>85</sup> Aan eko Widiarto, 2010, *Metode dan Teknik Penyusunan Naskah Akademik*, makalah, [www.balesio.com](http://www.balesio.com)

Robert B. Seidman, Aan Seidman dan Nalin Abeyesekere, 2001, *Penyusunan Rancangan Undang Undang Dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis: Sebuah panduan Untuk Rancangan Undang-Undang*, Jakarta Business Advisory Indonesia University of San school of Law Indonesia Program (diterjemahkan oleh Johanes Usfunan dkk), hlm 116-



ROCCIPI bermanfaat untuk mempersempit dan mensistematisasikan ruang lingkup hipotesis yang muncul dalam benak perancang peraturan tentang penyebab suatu perilaku bermasalah. Masing-masing kategori agenda ROCCIPI yang dikemukakan Robert B. Seidman dkk yang dikutip Hamzah Halim<sup>87</sup> dapat dijelaskan sebagai berikut:

### **1. Rule (peraturan)**

Ketika seseorang memutuskan untuk patuh atau tidak patuh terhadap suatu peraturan, ia tidak hanya berharap suatu peraturan. Timbul pertanyaan apa yang harus di atur? Apabila sudah ada aturannya, apakah sudah dilaksanakan? Apabila hanya satu pasal atau dua pasal. Seseorang harus berhadapan dengan banyak peraturan yang mungkin tumpang tindih antara yang satu dengan yang lainnya. Beberapa peraturan yang mungkin juga tidak jelas, bisa ditafsirkan sesuka hati masing-masing orang.

Setidaknya ada 5 (lima) kelemahan yang membuat peraturan menyebabkan perilaku bermasalah, antara lain:

- 1) Bahasa yang digunakan peraturan rancu atau membingungkan. Peraturan tidak menjelaskan apa yang harus dan apa yang dilarang dilakukan;
- 2) Beberapa peraturan malah memberi peluang terjadinya perilaku bermasalah bisa karena bertentangan atau saling tidak mendukung;
- 3) Peraturan tidak menghasilkan penyebab-penyebab perilaku bermasalah. Penyebab dihilangkan sebagian atau tidak sama sekali;
- 4) Peraturan membuka peluang bagi perilaku yang tidak transparan, tidak akuntabel dan partisipatif; dan
- 5) Peraturan mungkin memberikan wewenang yang berlebihan kepada pelaksana peraturan dalam mengatasi perilaku bermasalah.

Kelima kelemahan tersebut menunjukkan kemampuan perancang untuk mampu menyelesaikan masalah yang ada dan pertanyaan-pertanyaan, sehingga hasilnya bisa dimengerti dan dipahami seluruh masyarakat yang ada.

### **2. Opportunity (kesempatan/Peluang)**

Apakah tidak ada kesempatan/peluang membuat peraturan atau perencanaan terlebih dahulu?, sebagaimana diatur dalam UU No. 12

---

<sup>87</sup>Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, 2009, *Cara Praktis Menyusun & Menerapkan Peraturan daerah (suatu kajian Teoritis & Praktis di Sertai Manua) Konsep Teoritis & Metodologi Penelitian Empiris*, Kencana Prenada media Group, Jakarta, hlm 137.



Tahun 2011. Kalau ada peluang maka perlu dipersiapkan SDM yang memadai untuk pendidikan. Mungkin sebuah peraturan secara tegas melarang perilaku tertentu namun jika terbuka kesempatan untuk tidak mematuhi, orang dengan mudah melakukan perilaku bermasalah.

### **3. Capacity (kemampuan)**

Peraturan tidak dapat memerintahkan seseorang untuk melakukan sesuatu yang dia tidak mampu. Dengan demikian kita mesti mengetahui kondisi-kondisi yang dia tidak mampu dan juga mengetahui kondisi-kondisi yang berada dalam diri orang yang menjadi subyek peraturan. Kemampuan dalam diri orang dapat dirinci kedalam kemampuan politik, kemampuan ekonomi dan kemampuan sosial budaya.

### **4. Communication (komunikasi)**

Komunikasi perlu dibangun baik secara vertikal maupun secara horizontal, sehingga dapat terjalin komunikasi yang baik. Contoh, kenapa perlu Prolegda Provinsi atau Prolegda Kabupaten/Kota, supaya tidak ada kesan bahwa tidak ada perintah dari atasan pada hal kalau kita mau patuh pada aturan tidak perlu ada perintah dari atasan karena UU sudah memerintahkan demikian. Kemudian muncul pertanyaan berikutnya kenapa atasan tidak memberikan perintah?, disinilah perlu komunikasi atasan dan bawahan sehingga terjalin harmonisasi dalam menjalankan pekerjaan.

Walaupun dalam ilmu hukum dikenal adanya fiksi hukum yang menyatakan bahwa semua orang dianggap tahu hukum, namun kenyataan fiksi ini tidak bisa diberlakukan begitu saja karena masalah komunikasi seringkali muncul karena selama ini Negara tidak tertib dalam mengumumkan peraturannya. Media komunikasi yang digunakanpun tidak menentu, bahkan kacaunya pengumuman karena disengaja, supaya masyarakat tidak tahu cacat yang ada dalam suatu peraturan.

### **5. Interest (kepentingan)**

Apakah pentingnya membuat prolegda provinsi atau prolegda kabupaten/kota? Apakah ada yang lebih penting yang diprioritaskan dari prolegda provinsi atau prolegda kabupaten/kota? Yang sangat penting adalah yang mana perlu diprioritaskan untuk satu tahun sehingga perlu ada suatu wadah perencanaan yang terencana, terpadu dan sistematis semua kepentingan dan golongan dapat terakomodir.

Interest terkait dengan manfaat bagi pelaku peran (pembuat dan maupun yang akan terkena). Kepentingan ini bias terdiri dari kepentingan ekonomi, kepentingan politik dan kepentingan sosial budaya.

**Proses (proses)**



Apakah ada proses? Kalau ada seperti apa? Contohnya proses secara umum diartikan sebagai kumpulan nilai yang dianut oleh suatu masyarakat untuk merasa, berpikir, dan bertindak. Termasuk di dalamnya antara lain, sikap mental, pandangan tentang dunia, pemahaman keagamaan. Kadang-kadang ideologi juga disamakan dengan budaya yang sangat luas cakupannya. Dalam masyarakat yang sangat plural seperti masyarakat Indonesia, nilai-nilai yang ada sangat beragam, sebagian malah saling bersaing, misalnya konflik norma hukum yang dibentuk negara dengan norma hukum adat.

### **7. Ideology (nilai dan sikap)**

Kepercayaan terhadap nilai-nilai yang diyakini kebenarannya kategori ideology secara umum di artikan sebagai kumpulan yang dianut oleh suatu masyarakat untuk merasa, berpikir, dan bertindak. Termasuk didalamnya antara lain sikap mental. Pandangan tentang dunia, pemahaman keagamaan.kadang-kadang ideology juga disamakan dengan budaya yang sangat luas cakupannya. Dalam masyarakat yang sangat plural seperti masyarakat Indonesia, nilai-nilai yang ada sangat beragam, sebagian malah saling bersaing, misalnya konflik norma hukum yang dibentuk negara dengan norma hukum adat.

Tujuh kategori yang telah disebutkan diatas merupakan gambaran seorang perancang untuk meramu rancangannya dan membuat suatu undang-undang, untuk itu perlu 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, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum untuk dapat berfungsi dan bermanfaat.

Lampiran Undang-Undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengenai sistematika Naskah Akademik adalah sebagai berikut:

Judul., kata pengantar., Daftar isi., Bab I Pendahuluan., Bab II Kajian teoritis dan praktek empiris., Bab III Evaluasi dan analisis Peraturan prundang-Undangan Terkait., Bab IV Landasan filosofis, Sosiologis, dan yuridis., Bab V Jangkauan, arah pengaturan, daan ruang lingkup materi muatan undang-undang, peraturan daerah provinsi, atau n daerah kabupaten/kota., Bab VI Penutup.

lihat sistematika pengaturan NA merupakan kajian yang dalam, mempunyai landasan filosofis, sosiologis dan yuridis sebagai suatu itan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau



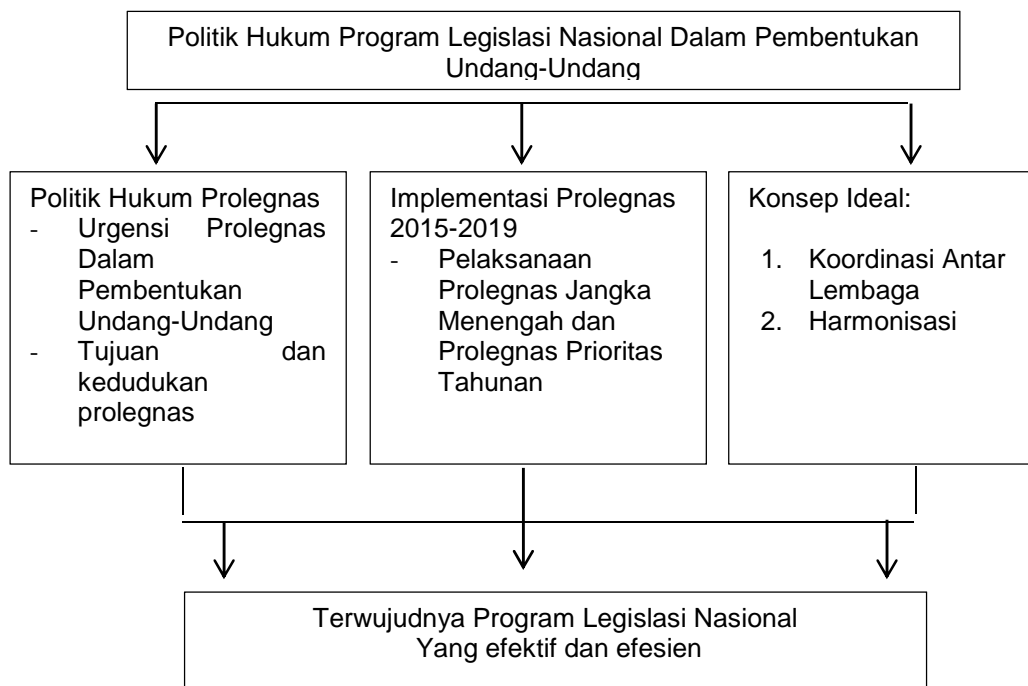
Rancangan Peraturan Daerah provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

## F. Kerangka Pikir

Hakikat Politik Hukum Program Legislasi Nasional dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dapat di bahas dalam tiga hal yaitu: 1) hakikat politik hukum program legislasi nasional dilihat dari urgensi politik hukum program legislasi nasional, tujuan dan kedudukan prolegnas. 2) implementasi program legislasi nasional pada periode Tahun 2015-2019 atau prolegnas jangka menengah dan prolegnas prioritas tahunan. 3) konsep ideal program legislasi nasional dalam pembentukan undang-undang yaitu, koordinasi antar lembaga, dan harmonisasi.

Berdasarkan pada ketiga poin tersebut, maka akan terwujud program legislasi nasional yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Berdasarkan uraian tersebut, maka dapat di buatkan beberapa variabel yang menjadi fokus penelitian, sebagaimana tergambar pada bagan berikut.

## G. Bagan Kerangka Pikir



## Definisi Operasional

agar terdapat kesamaan penafsiran dan terhindar dari kekaburan pemahaman dari objek penelitian ini, maka penulis kemukakan definisi operasional, sebagai berikut:



1. Politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk.
2. Perancangan adalah perencanaan dan pembentukan undang-undang
3. Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis yang memuat daftar RUU yang akan dibahas DPR bersama Pemerintah dalam kurun waktu 5 (lima) tahunan dan 1 (satu) tahunan (prolegnas prioritas).
4. Urgensi adalah pentingnya program legislasi nasional dalam pembentukan undang
5. Implementasi prolegnas 2015-2019 adalah pelaksanaan prolegnas periode tahun 2015-2019
6. Pelaksanaan prolegnas jangka menengah adalah pelaksanaan prolegnas dalam jangka waktu 5 (lima) tahun untuk 1 (satu) masa keanggotaan DPR.
7. Pelaksanaan prolegnas prioritas tahunan adalah pelaksanaan prolegnas jangka menengah yang dilakukan setiap tahun.
8. Konsep ideal adalah konsep untuk menyempurnakan terhadap suatu permasalahan
9. Koordinasi antar lembaga adalah koordinasi penyusunan dan pembahasan prolegnas yang dilakukan oleh DPR, Pemerintah, dan DPD yang diatur oleh DPR.
10. Harmonisasi dimaksudkan disini adalah upaya untuk menyelaraskan, menyesuaikan, memantapkan dan membulatkan konsepsi suatu rancangan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain, baik yang lebih tinggi, sederajat, maupun yang lebih rendah, sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih.

