

Menguji Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Politik Legislasi: Refleksi atas Prolegnas dan Prolegda di Indonesia

Mutiara Putri*¹, Reza Ananda², Erika Puja Kusuma³, Leo Dwi Cahyono⁴

^{1,2,3,4}UIN Imam Bonjol Padang

*Correspondence: putrimutia137@gmail.com

Received: 20/05/2025

Accepted: 24/06/2025

Published: 20/07/2025

Abstrak

Artikel ini membahas tentang apa saja hambatan struktural dan normatif dalam mewujudkan partisipasi publik yang bermakna dalam penyusunan program legislasi. Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan Program Legislasi Daerah (Prolegda) merupakan instrumen utama dalam perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Idealnya, kedua program ini disusun secara partisipatif dan transparan agar sejalan dengan kebutuhan masyarakat. Namun dalam praktiknya, proses penyusunan Prolegnas dan Prolegda masih cenderung elitis dan tertutup, sehingga menimbulkan kesenjangan antara produk hukum yang dihasilkan dan aspirasi publik. Penelitian ini menggunakan metode kepustakaan dengan pendekatan yuridis-normatif dan teoritis-kritis untuk mengkaji sejauh mana partisipasi publik dan transparansi telah diakomodasi dalam penyusunan program legislasi, serta mengidentifikasi hambatan-hambatan yang terjadi. Hasil kajian menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat masih bersifat simbolik dan belum terinstitusionalisasi dengan baik dalam sistem legislasi. Hambatan struktural seperti dominasi elit politik, serta hambatan normatif seperti minimnya pengaturan teknis partisipasi publik dalam undang-undang, menjadi faktor utama. Kajian ini merekomendasikan penguatan mekanisme partisipatif dan keterbukaan informasi dalam setiap tahapan penyusunan Prolegnas dan Prolegda sebagai bagian dari reformasi politik hukum yang berorientasi pada demokrasi deliberatif.

Kata Kunci : Prolegnas, Prolegda, Politik Hukum, Transparansi.

Abstract

This article discusses the structural and normative obstacles to realizing meaningful public participation in the preparation of legislative programs. The National Legislation Program (Prolegnas) and Regional Legislation Program (Prolegda) serve as the primary instruments for planning statutory law making in Indonesia. Ideally, both programs should be formulated in a participatory and transparent manner to align with the needs of the public. However, in practice, the legislative planning process remains elitist and opaque, resulting in a disconnect between the enacted legal products and public aspirations. This study employs a library research method with a normative-juridical and critical-theoretical approach to examine the extent to which public participation and transparency are accommodated in the drafting of legislative programs, as well as to identify existing barriers. The findings indicate that public involvement remains symbolic and insufficiently institutionalized within the legislative

system. Structural obstacles such as elite domination and normative limitations, including the lack of detailed regulations on public participation mechanisms, are identified as major factors. This study recommends strengthening participatory mechanisms and information transparency at every stage of Prolegnas and Prolegda formulation as part of a broader legal-political reform rooted in deliberative democracy.

Keywords : *Prolegnas, Prolegda, Legal Politics, Transparency.*

PENDAHULUAN

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan pilar penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam kerangka tersebut, Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan Program Legislasi Daerah (Prolegda) hadir sebagai instrumen perencanaan hukum yang strategis dalam menentukan arah pembangunan hukum nasional dan daerah yang akan dibahas dalam suatu periode tertentu.

Namun, dalam praktiknya, Prolegnas dan Prolegda tidak hanya menjadi alat perencanaan teknis, melainkan juga sarat dengan nuansa politik hukum. Pemilihan dan penempatan RUU atau Raperda dalam prioritas tahunan maupun jangka menengah kerap kali dipengaruhi oleh kepentingan politik, baik oleh lembaga eksekutif maupun lembaga legislatif. Politik legislasi yang seharusnya mencerminkan kebutuhan hukum masyarakat justru beresiko menjadi arena kompromi dan kepentingan elit semata.

Di sisi lain, keterlibatan publik dan transparansi dalam proses legislasi masih menjadi persoalan krusial. Partisipasi masyarakat sering kali dibatasi pada forum-forum formalitas seperti uji publik yang terbatas, sementara substansi RUU telah ditentukan sebelumnya. Padahal, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah mengamanatkan pentingnya partisipasi masyarakat sebagai bagian dari prinsip pembentukan hukum yang demokratis. Ketertutupan dalam proses penyusunan RUU, termasuk minimnya publikasi naskah akademik, hasil rapat, dan draf RUU, memperkuat asumsi publik bahwa proses legislasi belum sepenuhnya terbuka dan inklusif.

Kondisi ini menimbulkan kekhawatiran akan hilangnya legitimasi sosial terhadap produk hukum yang dihasilkan. Tanpa partisipasi publik yang bermakna

dan tanpa transparansi yang memadai, maka hukum rentan kehilangan keadilan substansi dan tidak responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, pentingnya untuk mengkaji bagaimana keterlibatan politik, publik, dan transparansi bekerja dalam sistem Prolegnas dan Prolegda sebagai bagian dari politik hukum di Indonesia.

Minimnya partisipasi publik dan transparansi ini berdampak serius terhadap kualitas legislasi yang dihasilkan. Banyak produk hukum yang tidak responsif terhadap kebutuhan rakyat, bahkan menimbulkan konflik atau penolakan, sebagaimana terlihat dalam polemik beberapa rancangan undang-undang nasional dan perda kontroversial di daerah. Hal ini menunjukkan adanya persoalan mendasar dalam dimensi politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan, terutama terkait legitimasi dan representasi kepentingan masyarakat dalam proses legislasi.

Dalam Pasal 17 UU Nomor 12 Tahun 2011, prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Berdasarkan Pasal 20 UU Nomor 15 Tahun 2019, penyusunan prolegnas dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan pemerintah. Dalam Pasal 17 UU Nomor 12 Tahun 2011, prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Berdasarkan Pasal 20 UU Nomor 15 Tahun 2019, penyusunan prolegnas dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan pemerintah.

Perpres 87 tahun 2014, pp 59 tahun 2015 mengatakan Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Dan di dalam UU 10 Tahun 2004 mengatakan Program Legislasi Daerah adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis.

Prolegnas dan Prolegda merupakan wujud dari politik hukum negara yang seharusnya berorientasi pada keadilan sosial dan aspirasi publik. Namun, dominasi elit politik dalam proses legislasi menunjukkan adanya persoalan mendasar dalam

dimensi politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan, terutama terkait legitimasi dan representasi kepentingan masyarakat dalam proses legislasi.

Jika dilihat dari aspek kemampuan, untuk saat ini jajaran Pemerintah Daerah cenderung lebih siap untuk melaksanakan kewajiban publiknya di bidang legislasi, termasuk penyusunan dan pengelolaan Program Legislasi Daerah (Prolegda). Faktor utamanya adalah karena dukungan SDM seperti tenaga ahli perancang peraturan perundang-undangan dan ahli-ahli yang menguasai substansi Peraturan Daerah pada jajaran birokrasi di daerah relatif lebih baik. Kendala lainnya sisi legislator (DPRD) berkaitan dengan struktur kelembagaan yang menghambat perbaikan dalam DPRD yang mengarah pada oligarki pimpinan DPRD. Pimpinan DPRD sangat berperan dalam proses legislasi, terutama ketika menyetujui atau menolak suatu rancangan Perda. Bahkan sering kali, pimpinan DPRD yang terdiri dari perwakilan fraksi bertindak sendiri dengan mengatasnamakan kepentingan seluruh anggota DPRD.

Dengan demikian, kajian terhadap partisipasi publik dan transparansi dalam penyusunan Prolegnas dan Prolegda menjadi penting untuk menilai sejauh mana kedua instrumen ini benar-benar menjalankan fungsi politik hukumnya. Melalui pendekatan kepustakaan, penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi hambatan-hambatan struktural dan normatif yang menghalangi pelibatan publik secara bermakna, serta menawarkan solusi konseptual untuk perbaikan sistem legislasi yang lebih demokratis dan terbuka.

METODE PENELITIAN

Artikel ini menggunakan metode penelitian yuridis-normatif. Penelitian hukum normatif memfokuskan kajian pada norma-norma hukum positif dan bagaimana norma tersebut berfungsi dalam praktik, khususnya dalam konteks politik legislasi melalui Prolegnas dan Prolegda. Digunakan untuk mengkaji konsep-konsep kunci seperti politik hukum, politik legislasi, partisipasi publik, dan transparansi dalam sistem hukum.

Sumber Data yang diambil dalam penelitian ini yaitu: Data Primer: Undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan DPR/DPRD, dokumen resmi Prolegnas

dan Prolegda. Data Sekunder: Buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian, artikel, dan opini ahli hukum serta kajian akademik yang relevan.

Dalam penelitian ini juga Teknik Pengumpulan Data berupa Studi Kepustakaan (Library Research) yaitu Mengumpulkan data dari dokumen hukum, buku, jurnal, dan laporan resmi, dengan pendekatan yuridis normatif dan teoritis kritis. Data diperoleh dari peraturan perundang-undangan, buku, jurnal ilmiah, hasil kajian akademik, serta laporan Lembaga resmi seperti DPR RI dan BPHN. Setelah itu baru melakukan Analisis Dokumen yakni Menganalisis isi dan interpretasi dari peraturan atau kasus yang relevan dengan Prolegnas dan Prolegda.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Temuan Penelitian

Secara etimologi, politik hukum merupakan terjemahan dari istilah hukum Belanda *rechts politiek* yang merupakan bentukan dari dua kata *recht* dan *politiek*. Moh. Mahfud MD merumuskannya sebagai arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar berpijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan bangsa dan negara. Moh. Mahfud MD menjelaskan bahwa politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan, baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Dengan demikian politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945.¹

Guna “membangun sistem hukum yang berkualitas untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana amanat konstitusi, maka hal tersebut tidak terlepas dari pengaruh politik hukum dalam merancang peraturan perundang-undangan. Hal tersebut disebabkan hukum merupakan produk politik yaitu dibentuk oleh lembaga lembaga negara yang sangat” ditentukan oleh perubahan-perubahan politik. Mengenai permasalahan terkait peraturan di Indonesia yang juga merupakan akibat

¹ Yuwandhana, A. "Peran Politik Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terhadap Penyelenggaraan Negara." Jurnal Education and Development 10, no. 3 (2022): 104.

daripada pengaruh politik adalah multitafsir, potensi konflik, tumpang tindih kewenangan, tidak taat asas, tidak harmonis/tidak sinkron antara peraturan perundang-undangan secara vertikal maupun horizontal, tidak ada dasar hukumnya dan lain-lain. Menurut “M. Mahfud MD, legal policy dalam hal ini mencakup pada proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan kearah mana hukum akan dibangun (Moh. Mahfud, 2009). Politik hukum memberikan landasan terhadap proses pembentukan hukum yang lebih sesuai, situasi dan kondisi, kultur serta nilai yang berkembang di masyarakat dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat terhadap hukum itu sendiri (Moh. Mahfud, 2009).

Proses pembentukan peraturan perundang undangan di Indonesia telah diatur dalam Undang Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-undangan Peraturan (UU Perundang-undangan). Proses pembentukan undang-undang sebagai wujud pembangunan hukum adalah suatu proses yang berawal dari perencanaan, pengusulan, pembahasan dan pengesahan. Semua proses tersebut dilakukan oleh para pembentuknya, yang dalam sistem demokrasi modern disebut legislatif (DPR) dan eksekutif (presiden beserta jajaran kementeriannya). Berdasarkan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa kualitas dari pada peraturan perundang-undangan menjadi tanggung jawab daripada pembentuknya.²

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 menjelaskan bahwa transparan adalah memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintah dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada Perundang-undangan. Transparansi merupakan pelaksanaan tugas dan kegiatan yang bersifat terbuka bagi masyarakat mulai dari proses kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pengendalian yang mudah diakses

² Ibid, 105

oleh semua pihak yang membutuhkan informasi tersebut. Transparansi juga memiliki arti keterbukaan organisasi dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang menjadi pemangku kepentingan. Transparansi dibangun atas dasar harus informasi yang bebas.

Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan Program Legislasi Daerah (Prolegda) memiliki peran penting dalam merencanakan pembentukan peraturan perundang-undangan yang terarah, sistematis, dan terpadu. Prolegnas merupakan instrumen perencanaan legislasi di tingkat nasional yang disusun oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama pemerintah dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), sedangkan Prolegda disusun oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bersama kepala daerah. Keduanya menjadi panduan dalam menentukan prioritas pembentukan undang-undang atau peraturan daerah, sehingga proses legislasi tidak berlangsung secara sporadis atau reaktif.

Prolegnas dan Prolegda juga berfungsi sebagai mekanisme pengendalian terhadap pelaksanaan fungsi legislasi. Dengan adanya daftar prioritas legislasi yang telah disepakati, lembaga legislatif dan eksekutif tidak dapat secara sepihak mengusulkan rancangan undang-undang di luar program yang telah ditetapkan, kecuali dalam keadaan tertentu. Ini menciptakan transparansi dan akuntabilitas dalam proses legislasi, serta mendorong efisiensi dalam penggunaan sumber daya legislasi. Oleh karena itu, keberadaan Prolegnas dan Prolegda merupakan bentuk perencanaan hukum yang rasional dan demokratis.

Selain itu, Prolegnas dan Prolegda berperan dalam mendorong partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Melalui penyusunan program legislasi, masyarakat dapat mengetahui rancangan undang-undang atau peraturan daerah apa saja yang akan dibahas dalam kurun waktu tertentu. Hal ini memungkinkan masyarakat, akademisi, dan organisasi masyarakat sipil untuk memberikan masukan sejak awal proses legislasi. Dengan demikian, produk hukum yang dihasilkan lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan sesuai dengan prinsip negara hukum.

Pada akhirnya, peranan Prolegnas dan Prolegda tidak hanya sebatas pada perencanaan legislasi, tetapi juga sebagai alat strategis dalam pembentukan hukum

nasional dan daerah yang berkualitas. Keduanya membantu menjaga kesinambungan hukum, mencegah tumpang tindih regulasi, serta memperkuat fungsi pengawasan legislatif terhadap proses pembentukan undang-undang dan peraturan daerah. Melalui pelaksanaan Prolegnas dan Prolegda yang efektif, diharapkan sistem hukum Indonesia menjadi lebih tertata, efisien, dan berpihak pada kepentingan masyarakat.³

1. PROLEGNAS

Prolegnas merupakan pedoman dan pengendali penyusunan peraturan perundang-undangan tingkat pusat yang mengikat lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan. Program Legislasi Nasional (Prolegnas) merupakan instrumen perencanaan pembentukan undang-undang yang berada pada tahapan awal yang meliputi perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan.

Hal ini sebagaimana diatur dalam UU No.13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menyatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.

Secara operasional, program legislasi nasional sering diartikan yang merujuk pada materi atau substansi rencana pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, program legislasi nasional adalah daftar rencana pembentukan undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang disusun berdasarkan metode parameter tertentu serta dijiwai oleh visi dan misi pembangunan hukum nasional. Fokus utama dari program legislasi nasional berkaitan dengan salah satu elemen dari hukum, yaitu materi/substansi hukum atau peraturan perundang-undangan. Pembangunan hukum pada dasarnya adalah pembangunan sistem hukum.⁴

³Kementerian Hukum dan HAM RI. (2022). Panduan Penyusunan Program Legislasi Nasional. Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan.

⁴ Wahyuni, W. "Mengenal Program Legislatif Nasional". Situs Web Hukumonline. 29 Agustus 2022. <https://www.hukumonline.com/berita/a/mengenal-program-legislasi-nasional-lt630c910480a47/>

Program pembangunan sistem hukum menjadi hal yang sangat penting dan prioritas utama, mengingat perubahan pada UUD 1945 memberikan dampak yang besar dan mendalam terhadap sistem ketatanegaraan, yang harus diikuti dengan perubahan dalam bidang hukum. Kemajuan teknologi dan perubahan dunia yang pesat menyebabkan terjadinya transformasi dalam hubungan antara negara, warga negara, dan pemerintah. Perubahan ini tentunya memerlukan penataan kembali sistem dan kerangka hukum yang ada. Dalam hal ini, program legislasi nasional menjadi penting untuk mencerminkan pemetaan sistem hukum nasional yang komprehensif dan terintegrasi, dengan tetap berlandaskan pada cita-cita proklamasi dan konstitusional yang menegaskan Indonesia sebagai negara hukum. Meskipun peraturan perundang-undangan hanya merupakan salah satu komponen dalam sistem hukum, komponen ini sering dianggap sebagai yang paling penting, karena menjadi dasar bagi penerapan hukum dalam kehidupan masyarakat.

Prolegnas selama ini ditafsirkan secara sempit sebagai kompilasi daftar rancangan undang-undang dari berbagai departemen dan/atau Lembaga pemerintah non departemen atau kompilasi berbagai usulan komisi atau badan legislasi Dewan Perwakilan Rakyat serta usulan Dewan Perwakilan Daerah. Padahal Prolegnas mempunyai makna yang lebih mendasar sebagai program yang integratif dengan visi, misi, arah kebijakan dan sasaran yang jelas untuk jangka waktu tertentu.⁵

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 dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah.
2. Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan undang-undang.

⁵ Prof Abdul and Gani Abdullah, "FORUM KOMUNIKASI PERENCANAAN LEGISLASI NASIONAL Pembahasan Dengan Organisasi Profesi / Ornop," 2005.

3. Penyusunan dan penetapan prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai prolegnas untuk jangka waktu lima tahun.
4. Prolegnas jangka menengah dapat dievaluasi 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.⁶

Maksud penyusunan Program Legislasi Nasional adalah sebagai berikut:

1. menyusun skala prioritas penyusunan rancangan undang-undang sebagai suatu program yang berkesinambungan dan terpadu sebagai pedoman bersama dalam pembentukan undang-undang oleh Lembaga yang berwenang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional; dan
2. menyelenggarakan sinergi antar lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan di tingkat pusat.

Adapun tujuan penyusunan Program Legislasi Nasional adalah sebagai berikut:

1. mempercepat proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari pembentukan sistem hukum nasional;
2. membentuk peraturan perundang-undangan sebagai landasan dan perekat bidang pembangunan lainnya serta mengaktualisasikan fungsi hukum sebagai sarana rekayasa sosial/pembangunan, instrumen pencegahan/penyelesaian sengketa, pengatur perilaku anggota masyarakat dan sarana pengintegrasikan bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. mendukung upaya mewujudkan supremasi hukum, terutama penggantian terhadap peraturan perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat;

⁶ Admin. Muslimah Gorontalo: "POLITIK HUKUM PERENCANAAN PROGRAM LEGISLASI NASIONAL DI INDONESIA". Gorontalo: Universitas Negeri Gorontalo.

4. menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang sudah ada selama ini namun tidak sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat; dan membentuk peraturan perundang-undangan baru sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat.

UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan (UU-PPP) ini merupakan pelaksanaan delegasi kewenangan yang diberikan konstitusi bahwa tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan UU (Pasal 22 A jo Pasal 20 jo Pasal 20 A ayat (1), Pasal 21 UUD 1945). Oleh karenanya, UUPPP berisi muatan, materi, ayat atau pasal tentang pembentukan UU yang dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan hingga penyebarluasan.

Meski suatu UUPPP lahir sebagai pelaksanaan kewenangan delegasi yang diberikan konstitusi, namun tidak seperti ibarat selebar cek tanpa nominal yang bisa diisi angka sesuai selera DPR dan Presiden dengan segala intensi politiknya baik materi UUPPP yang sifatnya hukum materil maupun formil. Pada kondisi inilah maka suatu UU tidak boleh bertentangan dengan konstitusi tidak sekadar jasad yang tampak tetapi juga jiwa konstitusi itu sendiri.

Khusus tentang Prolegnas, UUPPP menyebutkan bahwa Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan UU yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis. Salah satu ketentuannya disebutkan bahwa perencanaan penyusunan UU dilakukan dalam suatu Prolegnas. Penyusunan Prolegnas dapat dilakukan dilingkungan pemerintah, DPR dan kolaborasi antara DPR dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh 17 DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Namun, ketentuan mengenai tata cara penyusunan dan pengelolaan Prolegnas kolaborasi pemerintah dan DPR diatur dengan Perpres (pasal 16 ayat (4) UUPPP).⁷

Meskipun secara mendasar proses penyusunan prolegnas di internal DPR dan pemerintah sama, namun teknis penyusunan prolegnas di lingkungan pemerintah

⁷ Badan Pembinaan Hukum Nasional. "Peran Prolegnas dalam Perencanaan Pembentukan Hukum Nasional." Diakses 7 Mei 2025.
https://bphn.go.id/data/documents/peran_prolegnas_dalam_perencanaan_pembentukan_hukum_nasional.pdf.

lebih panjang terutama terkait koordinasi antar kementerian dan pimpinan LPND. Menteri Hukum dan HAM meminta kepada Menteri lain dan Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen perencanaan pembentukan Rancangan Undang-Undang di lingkungan instansinya masing-masing sesuai dengan lingkup bidang tugas dan tanggung jawabnya. Penyampaian perencanaan pembentukan Rancangan Undang-Undang kepada Menteri Hukum dan HAM tersebut disertai dengan pokok materi yang akan diatur serta keterkaitannya dengan perundang-undangan lainnya, peraturan sebagaimana ketentuan yang berlaku bagi pengajuan usulan judul rancangan undang-undang di lingkungan DPR. Dalam hal Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen telah menyusun Naskah Akademik atas suatu Rancangan Undang-Undang yang diusulkan/ direncanakan, maka Naskah Akademik tersebut wajib disertakan dalam penyampaian perencanaan pembentukan Rancangan Undang-Undang.

Tahapan selanjutnya adalah pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang diterima. Secara teknis pengharmonisasian dilaksanakan melalui forum konsultasi yang dikoordinasikan oleh Menteri Hukum dan HAM dengan Menteri atau Pimpinan Lembaga, Pemerintah Non Departemen penyusun perencanaan pembentukan Rancangan Undang-Undang dan Pimpinan instansi Pemerintah terkait lainnya. Apabila rancangan undang-undang yang diusulkan telah dilengkapi dengan naskah akademik, maka naskah akademik ini dijadikan bahan pembahasan dalam forum konsultasi. Dalam forum konsultasi dimaksud dapat pula diundang para ahli dari lingkungan perguruan tinggi dan organisasi di bidang sosial, politik, profesi atau kemasyarakatan lainnya sesuai dengan kebutuhan. Terdapat penekanan bahwa upaya pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi ini, diarahkan pada perwujudan keselarasan konsepsi tersebut dengan falsafah negara, tujuan nasional berikut aspirasi yang melingkupinya, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang lain yang telah ada berikut segala peraturan pelaksanaannya dan kebijakan lainnya yang terkait dengan bidang yang diatur dalam Rancangan Undang-Undang tersebut.

Sebelum Menteri Hukum dan HAM melakukan koordinasi dengan DPR, konsepsi berbagai rancangan undang-undang yang telah diharmonisasi, dibulatkan

serta dimantapkan terlebih dahulu dimintakan persetujuan kepada Presiden sebagai prolegnas yang disusun di lingkungan pemerintah. Jika dalam proses permintaan persetujuan tersebut presiden memandang perlu untuk mendapatkan kejelasan lebih lanjut atas dan/atau memberikan arahan terhadap konsepsi Rancangan Undang-Undang, Presiden menugaskan Menteri Hukum dan HAM untuk mengkoordinasikan kembali konsepsi Rancangan Undang-Undang dengan Menteri lain atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen penyusun perencanaan pembentukan Rancangan Undang-Undang dan Pimpinan instansi Pemerintah terkait lainnya. Kemudian hasil koordinasi tersebut dilaporkan kembali kepada presiden. Hasil inilah yang merupakan bahan dalam koordinasi antara Pemerintah dan DPR dalam rangka sinkronisasi dan harmonisasi prolegnas.⁸

Dalam kerangka sistem hukum tersebut, terdapat empat unsur atau sub bab sistem hukum yang saling terkait satu sama lain, diantaranya:

1. Materi atau substansi hukum
2. Sarana atau kelembagaan hukum
3. Aparatur hukum
4. Budaya atau kesadaran hukum masyarakat

Program pembangunan sistem hukum menjadi penting dan menjadi prioritas utama, karena perubahan terhadap UUD 1945 memiliki implikasi yang luas dan mendasar dalam sistem ketatanegaraan yang perlu diikuti dengan perubahan di bidang hukum.⁹

Adanya perkembangan teknologi dan perubahan dunia yang berjalan pesat membuat adanya perubahan pada pola hubungan antara negara dan warga negara dengan pemerintahannya. Perubahan tersebut tentunya menuntut penataan sistem hukum dan kerangka hukum yang melandasinya. Mengenai hal ini, maka program legislasi nasional diperlukan guna mewakili pemetaan sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu yang senantiasa berlandaskan pada cita-cita proklamasi dan konstitusi yang menyatakan Indonesia adalah negara hukum.

⁸ Admin. Muslimah Gorontalo: "POLITIK HUKUM PERENCANAAN PROGRAM LEGISLASI NASIONAL DI INDONESIA". Gorontalo: Universitas Negeri Gorontalo.

⁹ Wahyuni, W. "Mengenal Program Legislatif Nasional". Situs Web Hukumonline. 29 Agustus 2022. <https://www.hukumonline.com/berita/a/mengenal-program-legislasi-nasional-lt630c910480a47/>

2. PROLEGDA

Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah provinsi atau peraturan daerah kab/kota yang disusun secara terpadu, terencana dan sistematis. Pembentukan Perda harus secara terencana dimulai dari Prolegda dimana materi muatan dalam suatu prolegda dituangkan dalam naskah akademik setelah melalui proses harmonisasi yaitu untuk mengetahui sejak awal keterkaitan materi yang akan diatur dengan peraturan perundang-undangan lainnya.¹⁰

Pandangan secara filosofis Prolegda sebagai pembaharuan hukum daerah yang memiliki kedudukan yang strategis, sebagai landasan dan perekat pembangunan di daerah, yang bermakna teraktualisasikannya fungsi hukum sebagai alat rekayasa pembangunan (*law as a tool of social engineering*), instrumen penyelesaian masalah (*dispute resolution*) dan instrumen pengatur perilaku masyarakat (*social control*). Maksudnya melalui Prolegda, dapat dilakukan penataan sistem hukum secara terencana, menyeluruh, terpadu dan sistematis di daerah, yang senantiasa berdasarkan cita-cita Proklamasi, Pancasila dan Konstitusi yang menyatakan Negara Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*) sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.¹¹

Pandangan Filosofis Prolegda sebagai bagian dari pembangunan hukum yang merupakan instrumen perencanaan program pembentukan Perda yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis. Pandangan sosiologis Prolegda diarahkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, maka perlu dibuat peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan. Artinya pandangan sosiologis Prolegda melihat secara objektif pelaksanaan program pembangunan daerah berdasarkan visi misi kepala daerah secara umum yang menggambarkan masih belum menunjukkan hasil pembangunan hukum yang sesuai dengan harapan dan rasa keadilan masyarakat, yaitu hukum

¹⁰ Pemerintah Kabupaten Tana Tidung. "Rapat Koordinasi Prolegda." [tanatidungkab.go.id](https://tanatidungkab.go.id/pustaka-1355-Rapat-Koordinasi-Prolegda-jpg-). Diakses 7 Mei 2025. <https://tanatidungkab.go.id/pustaka-1355-Rapat-Koordinasi-Prolegda-jpg->.

¹¹ Raditya Andhika, "Urgensi Perencanaan Legislasi dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan," *Fiat Justitia: Jurnal Ilmu Hukum* 5, no. 1 (2011): 1–15, diakses 18 Mei 2025, hal 9

yang sungguh-sungguh memihak kepentingan rakyat, hukum yang tidak hanya melindungi kepentingan orang perseorangan dan kelompok atau golongan tertentu, dan hukum yang tetap mengimplementasikan nilai-nilai dan norma hukum yang hidup didalam masyarakat.¹²

Pandangan sosiologis pembentukan Prolegda, sesuai teori perundang-undangan dan teori politik hukum dapat dirumuskan menjadi beberapa hal yaitu: pertama materi hukum, ditemukan materi hukum yang saling tidak harmonis dan tumpang-tindih dan tidak konsisten, baik secara vertikal maupun horizontal, belum menunjukkan komitmen dan karakter yang responsif terhadap masalah perlindungan hak asasi manusia, masyarakat lemah dan marginal, nilai keadilan gender, serta proses pembentukannya yang kurang aspiratif dan partisipatif oleh pembentuk Perda. Kedua aparatur hukum, antara lain kurang memiliki integritas, moral dan profesionalisme aparat penegak hukum, serta belum terwujudnya lembaga hukum yang kuat dan berwibawa. Ketiga persoalan materi, sarana dan prasarana hukum berdampak pada permasalahan kesadaran hukum masyarakat, yaitu rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap hukum yang ditandai dengan terputusnya hubungan atau terjadi kesenjangan antara norma-norma hukum dengan perilaku masyarakat.¹³

Dasar Hukum Prolegda:

1. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.
2. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.¹⁴

¹² Ibid, hal 9-10

¹³ Ibid

¹⁴ Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Kalimantan Tengah. "Tentang Prolegda." Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Provinsi Kalimantan Tengah. Terakhir diperbarui 21 Juni 2018. Diakses 7 Mei 2025. <https://idih.kalteng.go.id/berita/baca/tentang-prolegda>.

4. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.¹⁵

Tujuan dan Kegunaan dari Prolegda antara lain:

1. Tujuan:

- a. Memberikan arah mengenai mekanisme penyusunan dan pengelolaan Prolegda yang ideal;
- b. Menciptakan persamaan persepsi bagi para pihak pembentuk peraturan perundang-undangan dan pihak yang terkait dalam penyusunan serta pengelolaan Prolegda;
- c. Menciptakan SDM yang memiliki kemampuan substansi dan teknis dalam penyusunan dan pengelolaan Prolegda.

2. Kegunaan:

Berguna sebagai pedoman penyusunan dan pengelolaan prolegda ini digunakan sebagai pedoman teknis bagi Kanwil Kementerian Hukum dan HAM dalam memberikan fasilitas penyusunan Prolegda di daerah maupun bagi para pembentuk peraturan perundang-undang di Pemda dan DPR serta pihak- pihak lain yang berkepentingan dalam rangka penyusunan dan pengelolaan Prolegda.¹⁶

Mekanisme Pengelolaan Prolegda:

Pengelolaan Prolegda diarahkan agar program pembentukan peraturan daerah dalam Prolegda dapat dilaksanakan sesuai dengan skala prioritas yang ditetapkan. Metode pengelolaan Program Legislasi Daerah terdiri atas :

1. Inventarisasi Program Legislasi Daerah

Inventarisasi adalah kegiatan mengumpulkan data rancangan peraturan daerah yang masuk dalam prolegda tahun bersangkutan, baik yang sedang dalam tahap pembahasan di DPRD ataupun rancangan peraturan daerah yang belum

¹⁵ Badan Pembinaan Hukum Nasional, Pedoman Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Prolegda) (Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM RI, 2021), hal 8

¹⁶ Ibid, hal 6

masuk tahap pembahasan di DPRD (masih dalam internal pemrakarsa), data hasil inventarisasi digunakan sebagai bahan untuk monitoring Prolegda.

Kegiatan:

- a) Inventarisasi dilakukan dengan mempergunakan Matriks Prolegda.
- b) Data inventarisasi prolegda diperoleh dari biro/bagian hukum pemerintah daerah dan Balegda DPRD Prov/Kab/Kota.

2. Monitoring

Monitoring bertujuan untuk memantau perkembangan rancangan peraturan daerah yang sudah diprioritaskan dalam Prolegda. Monitoring Prolegda dilakukan Bersama oleh DPRD provinsi/ kabupaten/ kota dan pemerintah daerah provinsi/ kabupaten/kota.

Kegiatan :

- a) Memantau perkembangan pembahasan rancangan peraturan daerah;
- b) Memantau jumlah rancangan peraturan daerah yang telah disahkan menjadi Perda.

Perangkat :

Dalam rangka rekapitulasi hasil kegiatan monitoring dilakukan dengan menggunakan matrik monitoring Prolegda yang memuat nama judul rancangan peraturan daerah perkembangan penyusunan dan pembahasan rancangan peraturan daerah serta rekapitulasi jumlah Rancangan peraturan daerah yang sudah menjadi perda.

3. Evaluasi

Kegiatan penilaian terhadap hasil dari pemantauan pelaksanaan Prolegda pada tahun berjalan, digunakan untuk perencanaan penyusunan Prolegda tahun berikutnya.

Kegiatan :

- a) Mengukur pelaksanaan prolegda dengan membandingkan antara pencapaian dan perencanaan.
- b) Berdasarkan hasil evaluasi, memberikan usulan untuk penyusunan prioritas tahun berikutnya. Apabila suatu rancangan peraturan daerah tidak dapat diselesaikan pada tahun berjalan sesuai dengan skala prioritas Prolegda yang telah ditetapkan, maka rancangan peraturan daerah tersebut

dapat dijadikan prioritas Prolegda tahun berikutnya dengan syarat rancangan peraturan daerah tersebut sudah pernah dibahas dalam rapat pembahasan rancangan peraturan daerah di DPRD provinsi/kabupaten/Kota. Apabila suatu rancangan peraturan daerah belum pernah dibahas pada tahun berjalan sesuai dengan skala prioritas yang ditetapkan, maka rancangan peraturan daerah tersebut perlu dievaluasi kembali urgensinya untuk diajukan pada Prolegda tahun berikutnya.¹⁷

Penyusunan suatu peraturan perundang-undangan berlangsung dalam struktur sosial tertentu dan demikian merupakan bagian dari proses sosial yang lebih besar, untuk itu penyusunan sebuah peraturan perundang-undangan tidak secara otomatis berjalan lancar, manakala struktur sosial dimana perubahan itu berlangsung tidak demokratis atau sangat tergantung dari kondisi masyarakat. Akhirnya peran partisipasi semakin penting dalam proses pengambilan keputusan setelah dikampanyekannya *good governance* oleh Bank Dunia. Karakteristik *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik atau pemerintahan yang baik atau pemerintahan yang baik adalah partisipasi. Partisipasi di bangun atas dasar kebebasan bersosialisasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.¹⁸

Pembentukan Prolegda oleh DPRD dan Pemerintah Daerah dapat menggunakan model Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang) daerah yang selama ini digunakan dalam membuat rencana pembangunan daerah dan rencana pembuatan APBD, sehingga makna musrenbang dalam proses Prolegda adalah:

- 1) Bagian dari jaring aspirasi masyarakat untuk mencapai visi dan pemahaman bersama mengenai program pembangunan dan kerangka regulasi yang diperlukan
- 2) Mengefektifkan penyelenggaraan pemerintah.

¹⁷ Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Kalimantan Tengah. "Tentang Prolegda." Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Provinsi Kalimantan Tengah. Terakhir diperbarui 21 Juni 2018. Diakses 7 Mei 2025. <https://jdih.kalteng.go.id/berita/baca/tentang-prolegda>.

¹⁸ Raditya Andhika, "Urgensi Perencanaan Legislasi dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan," *Fiat Justitia: Jurnal Ilmu Hukum* 5, no. 1 (2011): 1–15, diakses 18 Mei 2025, hal 10-11

- 3) Menghasilkan Perda yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan pembangunan di daerah yang bersangkutan, dan
- 4) Melahirkan Perda yang terencana dan menyatu dengan program pembangunan daerah pada umumnya.¹⁹

Terbentuknya suatu peraturan perundang-undangan khususnya peraturan daerah yang sinergis dengan sistem hukum nasional, Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, otonomi daerah dan tugas pembantuan adalah hal yang dicita-citakan oleh setiap komponen bangsa ini. Sebagai bagian dari pembangunan hukum nasional, peraturan daerah sebaiknya berorientasi pada dua hal, yaitu yuridis substansial dan yuridis formal.

Dalam konteks yuridis substansial, suatu peraturan daerah harus bersifat responsif dan berkeadilan sosial, memiliki kepastian hukum, berorientasi sebesar-besarnya pada kesejahteraan rakyat dan memberi perlindungan yang memadai terhadap hak-hak yudisial (dalam peraturan perundang undangan) atau hak konstitusional (dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945). Suatu peraturan daerah harus mampu mencerminkan sisi kemanfaatan dan keadilan hukum, tentu dengan tidak mengabaikan sisi kepastian hukumnya.

Selanjutnya pada sisi yuridis-formal (prosedural), peraturan daerah perlu memperhatikan agar materi muatan yang dikandungnya tidak bertentangan dengan kepentingan sebagian warga masyarakat, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan mengarah pada langkah sinkronisasi serta harmonisasi dalam kerangka tertib hukum.

Sebagai salah satu upaya mewujudkan peraturan daerah yang dicita-citakan tersebut, maka tahap perencanaan pembentukan peraturan daerah yang dikenal dengan Prolegda, harus mampu menjadi pintu gerbang awal untuk menyeleksi rancangan peraturan daerah agar selaras dengan 4 (empat) komponen pembangunan hukum yaitu sistem hukum nasional, RPJMD, otonomi daerah dan tugas pembantuan yang diemban oleh daerah.

¹⁹ Ibid, hal 11

Agar dapat menjawab tantangan ini, maka kegiatan penyusunan Program Legislasi Daerah harus memenuhi 3 unsur yang ditetapkan oleh UU No. 12 Tahun 2012 yaitu :

- a. Terencana : Kegiatan penyusunan program legislasi daerah dilakukan secara sengaja untuk menyusun skala prioritas peraturan daerah. Oleh karenanya, setiap pihak yang terlibat perlu persiapan yang matang dan cermat agar maksud dari kegiatan ini yaitu tersusunnya skala prioritas Prolegda dapat tercapai.
- b. Terpadu : Kegiatan penyusunan Prolegda harus dilaksanakan secara terkoordinasi di antara pemerintah daerah dan DPRD, serta pihak lain yang dapat diikutsertakan dalam kegiatan penyusunan Prolegda dalam hal ini Kanwil Kementerian Hukum dan HAM di daerah. Keberadaan Kanwil Kementerian Hukum dan HAM penting dalam memberi masukan yang terkait dengan menjaga kesesuaian muatan Perda dengan hierarki peraturan perundang-undangan dan kebutuhan hukum masyarakat.
- c. Sistematis : Kegiatan penyusunan Prolegda harus didasarkan pada metode dan parameter tertentu. Metode meliputi tahapan-tahapan yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD serta instansi vertikal terkait yang terlibat dalam kegiatan penyusunan Prolegda. Tahapan Tahapan tersebut meliputi : tahap inventarisasi, seleksi, koordinasi dan penetapan. Adapun parameter berkaitan dengan penggunaan syarat substansi yaitu perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; rencana pembangunan daerah; penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; serta aspirasi masyarakat daerah. Dalam mensinergikan dengan perencanaan pembangunan daerah, Biro hukum bersama dengan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) melakukan analisis/review usulan rancangan peraturan daerah dengan menggunakan Model Analisis Kerangka Regulasi (MAKARA).²⁰

²⁰ Badan Pembinaan Hukum Nasional, Pedoman Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Prolegda) (Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM RI, 2021), hal 23-24

Pedoman Penyusunan dan Pengelolaan Prolegda ini disusun untuk digunakan sebagai acuan bagi para stakeholder dalam melaksanakan penyusunan prolegda. Sehubungan dengan telah diterbitkannya Permendagri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, maka Pedoman Penyusunan Prolegda yang diterbitkan oleh BPHN bersifat saling melengkapi dan dapat dipergunakan sebagai model alternatif yang mungkin dapat dikembangkan dan diterapkan menuju terbentuknya pola penyusunan Prolegda yang definitif.²¹

3. Transparansi

Pada Permendagri (Peraturan Menteri Dalam Negeri) Nomor 113 Tahun 2014, tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, menyebutkan bahwa transparan merupakan suatu prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui serta mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah.

Menurut Mardiasmo (2009), transparansi merupakan keterbukaan (*openness*) pemerintah atas aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi. Pemerintah berkewajiban memberikan informasi keuangan dan informasi lainnya yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan oleh pihak-pihak yang berkepentingan.

Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 menjelaskan bahwa transparan adalah memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintah dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada Perundang-undangan.

Transparansi merupakan pelaksanaan tugas dan kegiatan yang bersifat terbuka bagi masyarakat mulai dari proses kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pengendalian yang mudah diakses oleh semua pihak yang membutuhkan informasi tersebut. Transparansi juga memiliki arti keterbukaan

²¹ Ibid, hal 25

organisasi dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang menjadi pemangku kepentingan.²²

Dalam pembentukan peraturan-perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU 12/2011. Salah satunya yaitu asas keterbukaan, yaitu pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan, termasuk pemantauan dan peninjauan memberikan akses kepada publik yang mempunyai kepentingan dan terdampak langsung untuk mendapatkan informasi dan/atau memberikan masukan pada setiap tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilakukan secara lisan dan/atau tertulis dengan cara dalam jaringan dan/atau luar jaringan.

Berdasarkan penjelasan asas keterbukaan di atas, pada setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, menurut hemat kami masyarakat atau publik harus dilibatkan baik itu dengan memberikan informasi terhadap peraturan perundang-undangan yang sedang dibentuk dan/atau masyarakat atau publik memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Menyoal partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU telah diatur dalam Pasal 96 UU 13/2022 beserta aturan turunannya. Jika merujuk pada ketentuan tersebut, publik sejatinya telah diberikan ruang untuk berpartisipasi dan memberikan masukan.²³

Menurut penelitian oleh Jihan Hanifah dkk. dalam jurnal Judge (2023), proses perencanaan Prolegnas dan Prolegda idealnya melibatkan penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang terbuka untuk partisipasi publik. Namun, dalam praktiknya, keterlibatan masyarakat seringkali terbatas pada

²² Anirotul Muna, "Judul Analisis Transparansi Dan Akuntabilitas Laporan Keuangan Pada Dinas Perdagangan, Koperasi Dan Ukm Kabupaten Magelang Periode 2017-2019," 2020, 12–33.

²³ Firdaus, Fahmi Ramadhan. "Di Tahap Mana Publik Bisa Berpartisipasi dalam Pembentukan UU?" Hukumonline.com, 3 November 2020. Diakses 7 Mei 2025. <https://www.hukumonline.com/klinik/a/di-tahap-mana-publik-bisa-berpartisipasi-dalam-pembentukan-uu-lt5fa11a34d604b/>.

tahap-tahap tertentu saja, dan informasi mengenai proses legislasi tidak selalu disampaikan secara transparan kepada publik.²⁴

Lebih lanjut, dalam artikel yang diterbitkan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), ditekankan bahwa Prolegnas seharusnya dikonstruksikan sebagai perdebatan perumusan kebijakan publik secara partisipatif dan terbuka. Namun, kenyataannya, proses legislasi seringkali masih bersifat elitis dan kurang melibatkan masyarakat secara luas.²⁵

DPR menyediakan akses publik terhadap dokumen Prolegnas melalui platform daring seperti sistem informasi Legislasi (SILEG), yang memuat daftar Prolegnas, dokumen pembahasan, dan perkembangan legislasi secara real-time. Istilah SILEG muncul pada dokumen *Blueprint* Implementasi Reformasi DPR RI 2014-2019, dengan nama “Pengembangan Sistem Informasi Legislasi untuk menginformasikan pada publik proses legislasi secara lengkap dan mudah.” Pada web DPR, SILEG dalam arti khusus adalah informasi yang ada pada menu Legislasi. Pada menu ini, terdapat dua sub menu. Pertama, submenu Prolegnas Jangka Menengah (2020-2024). Kedua, submenu Prolegnas Prioritas. Namun, di luar menu itu, sebenarnya informasi mengenai legislasi tersebar di berbagai subdomain, menu, dan submenu. Pengembangan SILEG juga dalam rangka merespon munculnya pro kontra publik terkait isu legislasi kadangkala tidak dibekali dengan informasi dan pengetahuan yang cukup; terkonsolidasi nya kekuatan masyarakat sipil yang sudah terdiversifikasi dalam berbagai isu-isu sektoral. Mereka membutuhkan ruang partisipasi yang lebih spesifik dan mendalam; terkonsolidasi nya kelompok akademisi dalam isu-isu sektoral yang spesifik, mereka juga membutuhkan informasi yang semakin spesifik; antusiasme publik dalam menggunakan informasi digital; dan tren keterbukaan parlemen di tingkat global.²⁶

²⁴ Acumen Makmur et al., “Transparansi Dan Akuntabilitas Dalam Proses Legislasi : Studi Kasus Pembentukan Undang-Undang Menurut Pasal 1 Angka 1 UU Nomor 12 Tahun 2011” 06, no. 01 (2025): 83–93.

²⁵ SH., MH DR. ANDI IRMAN PUTRA, “Peran Prolegnas Dalam Perencanaan Hukum Nasional Uud 1945” 1945 (2008): 72, https://www.bphn.go.id/data/documents/peran_prolegnas_dalam_perencanaan_pembentukan_hukum_nasional.pdf.

²⁶ Open Parliament Indonesia, Sistem Informasi Legislasi, diakses 18 Mei 2025, <https://openparliament.id/sistem-informasi-legislasi/>.

Keterbukaan dokumen pembentukan UU seperti risalah, diatur lebih lanjut dalam Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib yang menyebutkan bahwa untuk setiap rapat paripurna, rapat paripurna luar biasa, rapat panitia kerja atau tim, rapat kerja, rapat dengar pendapat, dan rapat dengar pendapat umum dibuat risalah yang ditandatangani oleh ketua rapat atau sekretaris rapat atas nama ketua rapat, sebagaimana disebutkan pada Pasal 301 ayat (1). Berikutnya, pada Pasal 302 ayat (3) dinyatakan bahwa risalah rapat yang bersifat terbuka dipublikasikan melalui media elektronik dan dapat dipublikasikan oleh masyarakat. Dengan demikian, maka SILEG memiliki dasar yang kuat secara yuridis.²⁷

DPRD dan pemerintahan daerah wajib menyebarluaskan Prolegda sejak tahap penyusunan, pembahasan, hingga pengundang, agar masyarakat dapat mengetahui dan terlibat dalam setiap proses. Problematika dari partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah meliputi tiga hal yaitu: permasalahan yuridis, birokrasi dan masyarakat. Partisipasi merupakan pemberian ruang terhadap hak masyarakat untuk memberi masukan dalam prolegda, dengan secara bersamaan mewajibkan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempermudah masukan mengenai Pembentukan Prolegda. Prolegda merupakan dokumen perencanaan yang dipersiapkan secara bersama-sama oleh lembaga pemerintahan daerah dengan mengikuti ketentuan hukum yang telah ditentukan.

Tantangan dalam Mewujudkan Transparansi:

Beberapa tantangan utama dalam mewujudkan transparansi dalam Prolegnas dan Prolegda antara lain:

1. Akses Informasi yang Terbatas: Dokumen-dokumen penting seperti Naskah Akademik dan draft RUU tidak selalu tersedia secara publik, sehingga masyarakat kesulitan untuk memberikan masukan yang konstruktif.
2. Minimnya Partisipasi Publik: Proses penyusunan Prolegnas dan Prolegda seringkali tidak melibatkan masyarakat secara aktif, baik melalui forum konsultasi publik maupun mekanisme lainnya. Banyak proses penyusunan Prolegnas dan Prolegda masih dilakukan secara politis dan tidak melibatkan publik secara bermakna.

²⁷ Ibid

3. Kurangnya Transparansi dalam Pengambilan Keputusan: Keputusan mengenai prioritas legislasi seringkali diambil tanpa penjelasan yang memadai kepada publik, sehingga menimbulkan ketidakpercayaan terhadap proses legislasi.²⁸
4. Dominasi Kepentingan Politik: Prolegnas dan Prolegda kerap kali diwarnai oleh kepentingan politik jangka pendek, bukan berdasarkan kebutuhan hukum masyarakat.
5. Rendahnya Literasi Hukum Publik: Masyarakat sering kali tidak memahami pentingnya Prolegnas/Prolegda atau tidak mampu mengakses dan menafsirkan dokumen hukum.²⁹

Untuk mengatasi tantangan tersebut, beberapa langkah yang dapat diambil antara lain:

1. Peningkatan Akses Informasi: Pemerintah dan DPR/DPRD perlu menyediakan platform digital yang memuat informasi lengkap mengenai Prolegnas dan Prolegda, termasuk Naskah Akademik, draft RUU, dan jadwal pembahasan.
2. Pelibatan Masyarakat Secara Aktif: Menyelenggarakan forum konsultasi publik dan mekanisme partisipasi lainnya untuk melibatkan masyarakat dalam proses penyusunan legislasi.
3. Transparansi dalam Pengambilan Keputusan: Memberikan penjelasan yang jelas dan terbuka mengenai alasan di balik penetapan prioritas legislasi, serta menyampaikan perkembangan proses legislasi secara berkala kepada publik.

30

Dengan menerapkan langkah-langkah tersebut, diharapkan transparansi dalam Prolegnas dan Prolegda dapat ditingkatkan, sehingga proses legislasi menjadi lebih demokratis dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

²⁸ Makmur et al., "Transparansi Dan Akuntabilitas Dalam Proses Legislasi : Studi Kasus Pembentukan Undang-Undang Menurut Pasal 1 Angka 1 UU Nomor 12 Tahun 2011."

²⁹ Fitriani, R. (2021). Transparansi Legislasi di Indonesia: Studi Kritis atas Prolegnas. *Jurnal Ilmu Hukum*, 13(2), 110–118.

³⁰ Makmur et al.

Untuk memperbaiki kondisi hukum di suatu negara, hal pertama yang harus dibenahi adalah materi hukum di dalamnya. Untuk hal itu, diperlukan sebanyak mungkin peraturan perundang-undangan yang mengatur segala aspek kemasyarakatan dan kenegaraan. Namun, jika derasnya aliran usulan atau rencana pembentukan peraturan perundang-undangan yang diajukan tersebut tidak disertai dengan adanya suatu mekanisme sebagai kontrol mutu yang efektif dan mampu menjamin ketertiban, maka yang terjadi bukan perbaikan kondisi hukum melainkan memperburuk kondisi hukum.

Program legislasi nasional memuat program pembentukan undang-undang yang terdiri dari judul Rancangan Undang-Undang, materi yang diatur, keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Materi yang diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi rancangan undang-undang yang terdiri dari latar belakang dari tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, jangkauan dan arah pengaturan. Pihak yang berwenang menyusun program legislasi nasional dilaksanakan oleh DPR dan pemerintah. Program legislasi nasional ditetapkan menjadi dua waktu, yaitu jangka menengah dan jangka tahunan yang sesuai dengan skala prioritas pembentukan RUU.

Hasil penyusunan program legislasi nasional antara DPR dan pemerintah disepakati menjadi program legislasi nasional dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPR serta ditetapkan dengan keputusan DPR. Dalam keadaan tertentu, DPR atau presiden dapat mengajukan RUU diluar program legislasi nasional dalam hal untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam dan keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional.

PENUTUP

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dimensi sasaran politik hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan melalui Prolegnas dan Prolegda. Hasil pembahasan menunjukkan bahwa politik hukum dalam perencanaan legislasi tersebut mengarah pada pembentukan peraturan yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat serta mencerminkan nilai partisipatif dan transparansi.

Sasaran utama yang ingin dicapai melalui Prolegnas dan Prolegda adalah menciptakan sistem legislasi yang terencana, efektif, dan demokratis.

Meski materi hukum atau peraturan perundang-undangan hanya merupakan salah satu elemen dari sistem hukum, namun unsur inilah yang umum dinilai menduduki tempat terpenting karena merupakan landasan berpijak bagi fungsinya hukum dalam kehidupan masyarakat.

Temuan ini dapat diterapkan dalam evaluasi kebijakan legislasi di tingkat nasional maupun daerah, serta memberikan kontribusi teoritis terhadap pengembangan konsep politik hukum yang berbasis partisipasi publik. Secara praktis, hasil penelitian ini dapat menjadi rujukan bagi pembuat kebijakan dalam merumuskan strategi legislasi yang lebih terbuka dan akuntabel, terutama dalam konteks penguatan sistem hukum nasional yang demokratis.

Penelitian ini memiliki keterbatasan pada aspek normatif dan konseptual. Oleh karena itu, disarankan bagi penelitian selanjutnya untuk mengembangkan pendekatan empiris yang dapat mengukur efektivitas pelaksanaan Prolegnas dan Prolegda, khususnya dalam menjamin keterlibatan publik secara substansial. Studi di masa mendatang juga perlu menggali dinamika politik yang mempengaruhi penyusunan legislasi agar diperoleh pemahaman yang lebih komprehensif mengenai relasi antara kekuasaan politik dan produk hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul, and Gani Abdullah. *Forum Komunikasi Perencanaan Legislasi Nasional Pembahasan Dengan Organisasi Profesi / Ornop*. 2005.
- Admin. Muslimah Gorontalo. "Politik Hukum Perencanaan Program Legislasi Nasional di Indonesia." Gorontalo: Universitas Negeri Gorontalo.
- Andhika, Raditya. "Urgensi Perencanaan Legislasi dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan." *Fiat Justitia: Jurnal Ilmu Hukum* 5, no. 1 (2011): 1–15. Diakses 18 Mei 2025. <https://openparliament.id/sistem-informasi-legislasi/>.
- Andi Irman Putra. "Peran Prolegnas Dalam Perencanaan Hukum Nasional UUD 1945." 1945. 2008: 72. https://www.bphn.go.id/data/documents/peran_prolegnas_dalam_perencanaan_pembentukan_hukum_nasional.pdf.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional. *Pedoman Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Prolegda)*. Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM RI, 2021.

- . *Peran Prolegnas dalam Perencanaan Pembentukan Hukum Nasional*. Diakses 7 Mei 2025. https://bphn.go.id/data/documents/peran_prolegnas_dalam_perencanaan_pembentukan_hukum_nasional.pdf.
- Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Kalimantan Tengah. "Tentang Prolegda." *Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Provinsi Kalimantan Tengah*. Terakhir diperbarui 21 Juni 2018. Diakses 7 Mei 2025. <https://jdih.kalteng.go.id/berita/baca/tentang-prolegda>.
- Firdaus, Fahmi Ramadhan. "Di Tahap Mana Publik Bisa Berpartisipasi dalam Pembentukan UU?" *Hukumonline.com*, 3 November 2020. Diakses 7 Mei 2025. <https://www.hukumonline.com/klinik/a/di-tahap-mana-publik-bisa-berpartisipasi-dalam-pembentukan-uu-lt5fa11a34d604b/>.
- Fitriani, R. "Transparansi Legislasi di Indonesia: Studi Kritis atas Prolegnas." *Jurnal Ilmu Hukum* 13, no. 2 (2021): 110–118.
- Kementerian Hukum dan HAM RI. *Panduan Penyusunan Program Legislasi Nasional*. Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, 2022.
- Makmur, Acumen, Ce Kedzma Alvian, Indok Siti Balqis, and Jihan Hanifah. "Transparansi Dan Akuntabilitas Dalam Proses Legislasi: Studi Kasus Pembentukan Undang-Undang Menurut Pasal 1 Angka 1 UU Nomor 12 Tahun 2011." *06*, no. 01 (2025): 83–93.
- Muna, Anirotul. "Judul Analisis Transparansi dan Akuntabilitas Laporan Keuangan pada Dinas Perdagangan, Koperasi dan UKM Kabupaten Magelang Periode 2017–2019." 2020: 12–33.
- Open Parliament Indonesia. *Sistem Informasi Legislasi*. Diakses 18 Mei 2025. <https://openparliament.id/sistem-informasi-legislasi/>.
- Pemerintah Kabupaten Tana Tidung. "Rapat Koordinasi Prolegda." *tanatidungkab.go.id*. Diakses 7 Mei 2025. <https://tanatidungkab.go.id/pustaka-1355-Rapat-Koordinasi-Prolegda-jpg>.
- Wahyuni, W. "Mengenal Program Legislasi Nasional." *Situs Web Hukumonline*, 29 Agustus 2022. <https://www.hukumonline.com/berita/a/mengenal-program-legislasi-nasional-lt630c910480a47/>.
- Yuwandhana, Agista. "Peran Politik Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terhadap Penyelenggaraan Negara." *Jurnal Education and Development* 10, no. 3 (2022): 104–110.