

**REKONSEPTUALISASI MANAJEMEN PERENCANAAN PROGRAM
LEGISLASI NASIONAL GUNA MEWUJUDKAN PEMBANGUNAN
HUKUM BERKELANJUTAN**

***RECONCEPTUALIZATION MANAGEMENT PREPARATION OF
NATIONAL LEGISLATION PROGRAM PLANNING TO REALIZE
SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF LAW***

Ihsanul Maarif

Fakultas Hukum Universitas Pasundan

Korespondensi Penulis : ihsanul.maarif@unpas.ac.id

Citation Structure Recommendation :

Maarif, Ihsanul. *Rekonseptualisasi Manajemen Perencanaan Program Legislasi Nasional Guna Mewujudkan Pembangunan Hukum Berkelanjutan*. Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.5. No.8 (2024).

ABSTRAK

Pembangunan hukum nasional merupakan bagian dari sistem pembangunan nasional yang ditujukan untuk mewujudkan tujuan negara. Pedoman dan landasan pembangunan hukum di Indonesia tertuang dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas), Prolegnas jangka menengah dilakukan untuk jangka waktu 5 tahun. Perkembangan hukum di Indonesia terkesan lambat, hal tersebut dimungkinkan karena konsep Prolegnas saat ini. Hasil penelitian menyatakan bahwa sepatutnya Prolegnas dikonsepsikan disusun setiap 1 tahun, hal tersebut agar terjadi evaluasi yang baik, masyarakat dapat berpartisipasi dalam pembentukan Undang-Undang, sesuai dengan asas tahunan dalam keuangan negara, dan Undang-Undang yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat dapat mengikuti perkembangan zaman dan kehidupan masyarakat.

Kata Kunci: *Program Legislasi Nasional, Pembangunan Hukum, Undang-Undang*

ABSTRACT

The development of national law is part of the national development system aimed at realizing the goals of the state. The guidelines and foundations for legal development in Indonesia are contained in the National Legislation Program, the medium-term Prolegnas is carried out for a period of 5 years. Legal development in Indonesia seems slow, this is possible because of the current concept of Prolegnas. The results of the study stated that Prolegnas should be conceptualized to be prepared every 1 year, this is so that there is a good evaluation, the community can participate in the formation of the Law, in accordance with the annual principle in state finance, and the Law made by the House of Representatives can follow the development of the times and people's lives.

Keywords: *National Legislation Program, Legal Development, Regulation*

A. PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia telah menyatakan dengan tegas bahwa Indonesia adalah negara hukum, hal tersebut sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Konsep negara hukum dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu negara hukum *rechtsstaat* dan konsepsi negara hukum *the rule of law* yang telah mendapat dorongan dari pada *renaissance* dan reformasi keduanya merupakan abad XIX dan d pengaruhi oleh paham liberalisme dan indivisualisme.¹

Konsep negara hukum *rechtsstaat* penegakan hukum berarti penegakan hukum yang ditulis dalam Undang-Undang sesuai dengan paham legisme bahwa hukum identik dengan Undang-Undang, sehingga ada kepastian hukum. Sedangkan bagi konsepsi Negara hukum *the rule of law*, penegakan hukum bukan berarti penegakan hukum tertulis, tetapi yang terpenting adalah penegakan keadilan hukum, sehingga penegakan hukum tidak berarti penegakan hukum yang ditulis dalam undang-undang semata, bahkan hukum tertulis tersebut lebih diterima untuk disimpangi oleh hakim jika memang dirasakan tidak memenuhi rasa keadilan hukum.² Friedrich Julius Stahl, terdapat 4 (empat) unsur dalam negara hukum (*rechtsstaat*), antara lain:³

- a. Pengakuan atas perlindungan Hak Asasi Manusia;
- b. Pemisahan Kekuasaan;
- c. Setiap tindakan Pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang telah ada; dan
- d. Adanya Peradilan Administrasi yang berdiri sendiri

Gagasan negara hukum *rechtstaat* dari Friedrich Julius Stahl dinamakan negara hukum formil, karena lebih menekankan pada suatu pemerintahan yang berdasarkan pada undang-undang. Konsep negara hukum model Stahl ini, eksistensi peraturan perundang-undangan merupakan salah satu unsur fundamental bagi penyelenggaraan pemerintahan negara berdasarkan atas hukum.

¹ A. Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Penerbit Banyumedia Publishing, Malang, Jawa Timur, 1993, Hlm.16.

² A. Mukthie Fadjar, *Ibid.*

³ Moh Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Penerbit Dienika Cipta, Jakarta, 2000, Hlm.28.

Gregoire Webber berpendapat bahwa *without positive action by legislation and positive law more generally many human rights would fail to be realized*.⁴ Adanya aturan hukum sangat berpengaruh terhadap Hak Asasi Manusia.

Pembangunan hukum di Indonesia merupakan upaya untuk menegakkan keadilan, kebenaran, ketertiban yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Pada tahun 1998 telah terjadi reformasi hukum yang sangat besar yaitu melalui amandemen konstitusi Indonesia. Amandemen tersebut memberikan kesetaraan dan kontrol (*check and balances*) terhadap pelaksanaan bernegara, prinsip tersebut merupakan esensi dari negara demokrasi dan negara hukum.⁵

Pembangunan hukum nasional merupakan bagian dari sistem pembangunan nasional yang ditujukan untuk mewujudkan tujuan negara dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.⁶ Pedoman dan landasan pembangunan hukum di Indonesia tertuang dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas).

Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, memberikan definisi Program Legislasi Nasional sebagai instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Penyusunan Program Legislasi Nasional dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah.⁷ Program Legislasi Nasional ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang, adapun Program Legislasi Nasional jangka menengah dilakukan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun.

⁴ Gregoire Webber, Paul Yowell, dan Richard Ekins, *Legislated Right: Securing Human Rights Through Legislation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, Hlm.19.

⁵ Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandement UUD 1945*, Penerbit Cerdas Pustaka, Jakarta, 2008, Hlm.1.

⁶ Ayesha Shahnaz Aurelia, Annisa Tanady, Anggy Armansyah Harahap, dan Ali Umar Munthe, *Program Legislasi Nasional*, INNOVATIVE: Journal of Social Science Research, Vol.3, No.3 (2023), Hlm.3.

⁷ Lihat Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Era globalisasi saat ini menjadikan pola berkehidupan serta interaksi masyarakat menjadi lebih dinamis. Bahwa perubahan merupakan hal yang tidak dapat dihindarkan dari kehidupan, perubahan ini membawa tantangan dan juga peluang. Bahwa dikarenakan Indonesia sebagai negara hukum, maka segala tingkah laku masyarakat maupun pemerintah patut untuk berdasar secara hukum, hal tersebut sesuai pula dengan adagium "*ubi societas ibi ius*" yang artinya dimana ada masyarakat disitu ada hukum. Hukum bukanlah sesuatu yang muncul secara tiba-tiba, melainkan hasil dari interaksi manusia dalam masyarakat. Kebutuhan untuk mengatur hubungan antar manusia dalam masyarakat yang kompleks mendorong lahirnya hukum.

Perkembangan hukum di Indonesia terkesan lambat dibandingkan dengan perkembangan hukum di beberapa negara. Hal tersebut dimungkinkan karena konsep Program Legislasi Nasional saat ini dilaksanakan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun, sehingga penerbitan Undang-Undang tidak *up to date* sesuai kebutuhan masyarakat dan perkembangan zaman. Pada dasarnya Prolegnas memiliki kedudukan penting dalam pembangunan hukum nasional karena program ini secara sistematis menetapkan prioritas Rancangan Undang-Undang yang akan dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama pemerintah.⁸ Selain itu, dimungkinkan pula adanya Undang-Undang yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, namun tidak ditindaklanjuti untuk dilakukan perubahan, contohnya Undang-Undang tentang Koperasi atau Undang-Undang yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi kemudian atas kepentingan tertentu ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) seperti Undang-Undang Cipta Kerja.

Kondisi tersebut bilamana dibiarkan terus-menerus maka akan menimbulkan ketidak pastian hukum, kekosongan hukum, bahwa penurunan kepercayaan publik terhadap pembentukan Undang-Undang yang ada di Indonesia. Oleh karena itu, menarik untuk dikaji mengenai "*Rekonseptualisasi Manajemen Perencanaan Program Legislasi Nasional Guna Mewujudkan Pembangunan Hukum Berkelanjutan.*"

⁸ Meirina Fajarwati, *Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Program Legislasi Nasional*, Jurnal Kajian, Vol.22, No.3 (2017), Hlm.196.

B. PEMBAHASAN

1. Perbandingan Manajemen Perencanaan Program Legislasi Nasional dan Daerah

Proses Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang diperlukan mekanisme pembentukan Undang-Undang yang tidak sederhana. Proses pembentukan Undang-Undang di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana diubah terakhir menjadi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Pembangunan hukum nasional merupakan bagian dari sistem pembangunan nasional yang ditujukan untuk mewujudkan tujuan negara dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁹ Pedoman dan landasan pembangunan hukum di Indonesia tertuang dalam Prolegnas, sedangkan pedoman dan landasan pembangunan hukum di daerah tertuang dalam Prolegda.

Berdasarkan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, memberikan definisi Program Legislasi Nasional sebagai instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Sedangkan berdasarkan Pasal 1 angka 10, memberikan definisi Program Legislasi Daerah sebagai instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

a. Perencanaan Program Legislasi Daerah

Dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara yang menggunakan prinsip distribusi kekuasaan atau dikenal dengan istilah desentralisasi, yaitu wewenang didistribusikan kepada pemerintah daerah pada setiap tingkat, maka melahirkan model pemerintahan daerah yang mensyaratkan otonomi dalam pelaksanaan kewenangan. Dalam sistem ini, penataan administrasi negara dibagi menjadi pemerintah pusat dan pemerintah daerah.¹⁰ Otonomi itu dikenal dengan istilah otonomi daerah.

⁹ Ayesha Shahnaz Aurelia, Annisa Tanady, Anggy Armansyah Harahap, dan Ali Umar Munthe, *Program Legislasi Nasional*, INNOVATIVE, Vol.3, No.3 (2023), Hlm.3.

¹⁰ Ryas Rasyid, *Otonomi Atau Federalisme: Dampaknya Terhadap Perekonomian*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000, Hlm.78

Penerapan otonomi daerah secara konkrit dimulai sejak era reformasi, runtuhnya rezim orde baru yang dipimpin oleh Soeharto dan dilanjutkan pada era reformasi yang dipimpin oleh B.J. Habibie memberikan perubahan yang besar dalam sistem pemerintahan Indonesia.¹¹ Otonomi daerah merupakan pembagian kewenangan dalam pelaksanaan serta manajemen pemerintahan yang dilakukan di tingkat daerah. Hadirnya konsep otonomi daerah memungkinkan kearifan lokal pada masing-masing daerah dapat diakomodir dan berkembang.¹²

Berdasarkan Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pada pokoknya menyatakan bahwa Daerah berhak menetapkan kebijakan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Lebih lanjut, yang dimaksud dengan kebijakan daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, salah satunya adalah Peraturan Daerah (Perda). Oleh karena itu Pemerintahan Daerah (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah) memiliki wewenang untuk membuat kebijakan daerah guna memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, dan pemberdayaan masyarakat.¹³

Bahwa sebelum penyusunan Peraturan Daerah, maka dilakukan terlebih dahulu proses perencanaan penyusunan Peraturan Daerah melalui Program Legislasi Daerah, terdapat 2 (dua) istilah dalam penyebutan perencanaan penyusunan Peraturan Daerah, yaitu Program Legislasi Daerah (sesuai dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011) dan Program Pembentukan Peraturan Daerah (sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014). Meskipun terdapat 2 (dua) peristilahan, namun tetap memiliki pengertian yang sama.¹⁴

¹¹ Dian Mayasari, Ernest Violita, Karin Putri Prakasa, dan Sarmita Riskayanti, *Otonomi Daerah Dalam Konsep Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Jurnal Multidisiplin Ilmu, Vol.1, No.3 (2022), Hlm.468.

¹² Agus Dwiyanto, *Reformasi: Tata Pemerintah Dan Otonomi Daerah*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, Yogyakarta, 2003, Hlm.18.

¹³ H.M. Soerya Respationo, *Program Legislasi Daerah Sebagai Pengawal Politik Hukum di Daerah*, Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Vol. 41 No. 3 (2012), Hlm.454.

¹⁴ Yannuaris Halawa, Kasman Siburian, dan Hisar Siregar, *Hak Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah*, Nommensen Journal of Constitutional and Administrative Law, Vol.1, No.1 (2022), Hlm.40

Berdasarkan Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pada pokoknya menyatakan penyusunan Program Legislasi Daerah dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah, Program Legislasi Daerah ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas. Lebih lanjut, penyusunan dan penetapan Program Legislasi Daerah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.¹⁵

Bahwa penyusunan rancangan peraturan daerah tentu memiliki dampak ekonomi terhadap beban keuangan daerah, hal tersebut diperlukan untuk pembentukan Naskah Akademik dengan melibatkan tenaga ahli dan juga menjangkau partisipasi masyarakat guna memperoleh aspirasi masyarakat. Oleh karena itu, ketentuan Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012, merupakan semangat penerapan asas tahunan dalam pengelolaan keuangan negara sebagaimana Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Adapun yang dimaksud dengan asas tahunan, yaitu membatasi masa berlakunya anggaran untuk satu tahun tertentu.¹⁶ Hal tersebut bertujuan untuk memudahkan dalam melakukan pertanggungjawaban keuangan daerah. Penerapan program legislasi daerah yang dilakukan setiap 1 (satu) tahun memiliki keunggulan dari sisi penyerapan aspirasi masyarakat dan juga pertanggungjawaban keuangan. Secara mendasar Program Legislasi Daerah menjadi bagian dari pengawasan terhadap politik hukum daerah. Soerya Respartiono menyatakan bahwa pembentukan peraturan daerah harus mampu menjamin terlaksananya kepastian hukum serta memberikan manfaat seluas-luasnya bagi kesejahteraan masyarakat.¹⁷

¹⁵ Lihat Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁶ Tri Subagja, *Implementasi Perubahan Status Rsud Swadana Menjadi Badan Layanan Umum Daerah Dalam Mekanisme Pelaksanaan Pengelolaan Keuangan Daerah Menurut Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum*, Fakultas Hukum Universitas Pasundan, Bandung, 2016, Hlm.36.

¹⁷ Ansarullah, Eddy Purnama, dan Efendi, *Kepastian Hukum Program Legislasi Kabupaten/Kota Terhadap Pembangunan Hukum di Daerah*, Jurnal Suara Hukum, Vol.4, No.2 (2022), Hlm.414.

b. Perencanaan Program Legislasi Nasional

Kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia secara konstitusional berada di lembaga legislatif, dalam hal ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat. Secara umum kewenangan legislasi yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat antara lain menginisiasi Rancangan Undang-Undang (*legislative initiation*), membahas Rancangan Undang-Undang (*law making process*), dan mengesahkan Rancangan Undang-Undang (*law enactment approval*).¹⁸

Pada tatanan perencanaan penyusunan Undang-Undang diawali dengan Program Legislasi Nasional. Program Legislasi Nasional sebagai instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Penyusunan Program Legislasi Nasional dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah.¹⁹

Berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pada pokoknya menyatakan penyusunan Program Legislasi Nasional didasarkan kepada:

- 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 Program Legislasi Nasional yang dilakukan antar Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah merupakan kesepakatan dan komitmen bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah. Program Legislatif Nasional tidak hanya memuat daftar Rancangan Undang-Undang, tetapi didasarkan pada visi misi dan kebijakan yang merupakan kriteria untuk menetapkan, mengurutkan, dan memprioritaskan Rancangan Undang-Undang untuk periode lima tahun dan satu tahun.

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, Konstitusi Pres, Jakarta, 2011, Hlm.34.

¹⁹ Lihat Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Program Legislasi Nasional ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang, penyusunan dan penetapan Program Legislasi Nasional jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat untuk jangka waktu 5 (lima) tahun, terhadap prolegnas jangka menengah dapat dievaluasi setiap akhir tahun.²⁰

Penggunaan kata “dapat” dalam Pasal 20 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, terkesan memiliki ketidak pastian secara hukum karena penggunaan kata “dapat” memberikan alternatif bagi Dewan Perwakilan Rakyat untuk melakukan maupun tidak melakukan evaluasi.

Berdasarkan uraian sebagaimana di atas, maka dapat disimpulkan perbandingan pelaksanaan Program Legislasi Daerah dengan Program Legislasi Nasional, sebagai berikut:

	Program Legislasi Nasional	Program Legislasi Daerah
Lembaga	Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah (Presiden)	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah
Jangka Waktu	5 tahun	1 tahun
Pelaksanaan Evaluasi	Dapat dilaksanakan tahunan	Diperbaharui setiap 1 (satu) tahun

Tabel 2.1 Perbandingan Pelaksanaan Program Legislasi Daerah dengan Program Legislasi Nasional

Sumber: Kreasi Penulis

2. Rekonseptualisasi Manajemen Perencanaan Program Legislasi Nasional Guna Mewujudkan Pembangunan Hukum Berkelanjutan

Rekonseptualisasi merupakan proses berpikir kritis yang melibatkan peninjauan ulang, pendefinisian ulang, atau bahkan perubahan total terhadap sebuah konsep, ide, atau teori yang sudah ada. Dalam hal ini yang akan dibahas adalah berkenaan dengan perancangan Program Legislasi Nasional.

²⁰ Lihat Pasal 20 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pembangunan hukum merupakan upaya membentuk hukum baru guna memperbaiki hukum positif.²¹ Secara mendasar pembangunan memiliki makna terhadap perbaikan, dalam sisi hukum perbaikan cenderung diistilahkan dengan perubahan. Secara filosofis ideologis, pembangunan atau pembaharuan hukum berangkat dari hal dasar berupa konsep.²²

Mahfud MD berpendapat dalam pembangunan hukum terdiri dari 2 (dua) macam. Pertama, dalam pembangunan hukum ortodoks peranan lembaga pemerintahan sangat dominan dalam menentukan arah perkembangan hukum dan kebijakan, sehingga potensi dan aspirasi masyarakat tidak teragregasi secara proporsional. Kedua, dalam pembangunan hukum responsif ditandai dengan adanya partisipasi kelompok sosial maupun individu masyarakat.²³ Pembangunan hukum merupakan pembangunan yang berkelanjutan, sehingga dalam mengembangkan hukum perlu lebih responsif dan aplikatif (*well adapted and adjusted*).²⁴ Sehingga perlu meletakkan pentingnya kerakyatan baik sebagai tujuan hukum maupun cara untuk mencapai tujuan.

Pembangunan hukum nasional merupakan bagian dari sistem pembangunan nasional yang ditujukan untuk mewujudkan tujuan negara dalam pembukaan UUD NRI 1945.²⁵ Pedoman dan landasan pembangunan hukum di Indonesia tertuang dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas).

Penyusunan Program Legislasi Nasional yang dilakukan antar Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah merupakan kesepakatan dan komitmen bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah. Program Legislatif Nasional tidak hanya memuat daftar Rancangan Undang-Undang, tetapi didasarkan pada visi misi dan kebijakan yang merupakan kriteria untuk menetapkan, mengurutkan, dan memprioritaskan Rancangan Undang-Undang untuk periode lima tahun dan satu tahun.

²¹ Achmad Irwan, Mukhidin, dan Prapti Rahayu, *Pembangunan Hukum Nasional Sebagai Implementasi Tujuan Nasional*, Prosiding SENDI_U, 2018, Hlm.366.

²² Evita Isretno, *Pembangunan Hukum dan Sistem Hukum*, Jurnal Lex Publica, Vol.II, No.1 (2015), Hlm.276.

²³ Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Raja Grafindo, Jakarta, 2012, Hlm.7.

²⁴ Wahyu Prijo Djatmiko, *Paradigma Pembangunan Hukum Nasional yang Responsif dalam Perspektif Teori J.H. Merryman Tentang Strategi Pembangunan Hukum*, Jurnal Arena Hukum, Vol.11, No.2 (2018), Hlm.422.

²⁵ Ayesha Shahnaz Aurelia, Annisa Tanady, Anggy Armansyah Harahap, dan Ali Umar Munthe, *Program Legislasi Nasional*, INNOVATIVE: Journal of Social Science Research, Vol.3, No.3 (2023), Hlm.3.

Program Legislasi Nasional ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang, penyusunan dan penetapan Program Legislasi Nasional jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat untuk jangka waktu 5 (lima) tahun, terhadap Program Legislasi Nasional jangka menengah dapat dievaluasi setiap tahun pada akhir tahun.²⁶

Berbeda dengan Program Legislasi Daerah, berdasarkan Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pada pokoknya menyatakan penyusunan Program Legislasi Daerah dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah, Program Legislasi Daerah ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas. Ketentuan tersebut membuat Program Legislasi Daerah dapat mengikuti perkembangan zaman dan kehidupan masyarakat yang dinamis serta sesuai dengan asas tahunan dalam keuangan negara.

Penggunaan kata “dapat” dalam Pasal 20 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, terkesan memiliki ketidak pastian secara hukum karena penggunaan kata “dapat” memberikan alternatif bagi Dewan Perwakilan Rakyat untuk melakukan maupun tidak melakukan evaluasi. Sehingga oleh karenanya, penggunaan kata “dapat” dalam Pasal 20 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan perlu dilakukan *judicial review* guna membatalkan frasa tersebut.

Bahwa penyusunan Rancangan Undang-Undang tentu memiliki dampak ekonomi terhadap beban keuangan daerah, hal tersebut diperlukan untuk pembentukan Naskah Akademik dengan melibatkan tenaga ahli dan juga menjangkau partisipasi masyarakat guna memperoleh aspirasi masyarakat. Dengan dilakukannya Program Legislasi Nasional selama 5 (lima) tahun, maka dipandang tidak sesuai dengan asas tahunan yang menjadi *best practice* dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Meskipun Program Legislasi Nasional dapat dievaluasi di setiap tahun pada akhir tahun, namun Pasal

²⁶ Lihat Pasal 20 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Ihsanul Maarif

Rekonseptualisasi Manajemen Perencanaan Program Legislasi Nasional Guna Mewujudkan Pembangunan Hukum Berkelanjutan

20 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menggunakan kata “dapat” sehingga tidak memberikan kewajiban kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk melakukan evaluasi.

Terlebih berdasarkan Pasal 20 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pada pokoknya menyatakan penyusunan dan penetapan Program Legislasi Nasional jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat untuk jangka waktu 5 (lima) tahun. Bahwa saat ini pemilihan eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden) dengan pemilihan legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) dilakukan secara serentak, sehingga membuat masa jabatan DPR, Presiden, dan DPD dimulai dan berakhir secara bersama-sama setiap lima tahun sekali.²⁷

Bilamana mencermati kondisi politik saat ini dan ketentuan Pasal 20 ayat (3), dikhawatirkan adanya kerjasama politik untuk menyusun Undang-Undang yang menguntungkan golongan tertentu, karena Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dapat mengikuti kontestasi pemilihan umum didasarkan kepada dukungan partai (*political representation*). Seyogyanya Program Legislasi Nasional dikonsepsikan untuk disusun setiap tahun, hal tersebut agar masyarakat dapat menjadi pengontrol kebijakan regulasi dan berpartisipasi secara lebih luas, pertanggungjawaban anggaran akan sesuai dengan asas tahunan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dan yang terpenting Undang-Undang yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat dapat mengikuti perkembangan zaman dan kehidupan masyarakat yang dinamis.

Indonesia sebagai negara hukum, maka segala tingkah laku masyarakat maupun pemerintah patut berdasar secara hukum, hal tersebut sesuai pula dengan adagium “*ubi societas ibi ius*” yang artinya dimana ada masyarakat disitu ada hukum. Hukum bukanlah sesuatu yang muncul secara tiba-tiba, melainkan hasil dari interaksi manusia dalam masyarakat. Kebutuhan untuk mengatur hubungan antar manusia dalam masyarakat yang kompleks mendorong lahirnya hukum.

²⁷ Muldan Halim Pratama, Ali Abdurahman, dan Mei Susanto, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Yang Berkelanjutan di Indonesia Ditinjau dari Desain Masa Jabatan Lembaga Pembentukannya*, Jurnal Ilmu Syariah dan Hukum, Vol.54, No.2 (2020), Hlm.405.

C. PENUTUP

Berdasarkan uraian pembahasan sebagaimana di atas, maka dapat ditarik kesimpulan, antara lain sebagai berikut:

1. Sebelum penyusunan Peraturan Daerah, dilakukan terlebih dahulu proses perencanaan penyusunan Peraturan Daerah melalui Program Legislasi Daerah, terdapat 2 (dua) istilah dalam penyebutan perencanaan penyusunan Peraturan Daerah, yaitu Program Legislasi Daerah dan Program Pembentukan Peraturan Daerah, tetapi keduanya memiliki makna yang sama. Sedangkan dalam perencanaan penyusunan Undang-Undang terlebih dahulu melalui Program Legislasi Nasional. Program Legislasi Daerah disusun setiap 1 (satu) tahun sekali, sedangkan Program Legislasi Nasional disusun setiap 5 (lima) tahun dan dapat dievaluasi setiap akhir tahun.
2. Program Legislasi Nasional ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang, penyusunan dan penetapan Program Legislasi Nasional jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat untuk jangka waktu 5 (lima) tahun, terhadap Program Legislasi Nasional jangka menengah dapat dievaluasi setiap tahun pada akhir tahun. Dengan dilakukannya Program Legislasi Nasional selama 5 (lima) tahun, maka dipandang tidak sesuai dengan asas tahunan yang menjadi *best practice* dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Sehingga sepatutnya Program Legislasi Nasional dilakukan setiap tahun agar masyarakat dapat menjadi pengontrol kebijakan regulasi dan berpartisipasi secara lebih luas, pertanggungjawaban anggaran akan sesuai dengan asas tahunan, dan yang terpenting Undang-Undang yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat akan mengikuti perkembangan zaman dan kehidupan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Dwiyanto, Agus. 2003. *Reformasi: Tata Pemerintah dan Otonomi Daerah*. (Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM).
- Fadjar, A. Mukthie. 1993. *Tipe Negara Hukum*. (Malang: Banyumedia Publishing).
- MD, Mahfud. 2000. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. (Jakarta: Dienika Cipta).
- _____. 2012. *Politik Hukum di Indonesia*. (Jakarta: Raja Grafindo).
- Rasyid, Ryas. 2000. *Otonomi Atau Federalisme: Dampaknya Terhadap Perekonomian*. (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan).
- Tutik, Titik Triwulan. 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandement UUD 1945*. (Jakarta: Penerbit Cerdas Pustaka).
- Webber, Gregoire, Paul Yowell, dan Richard Ekins. 2018. *Legislated Right: Securing Human Rights Trough Legislation*. (Cambridge: Cambridge University Press).

Publikasi

- Ansarullah, Eddy Purnama, dan Efendi. *Kepastian Hukum Program Legislasi Kabupaten/Kota Terhadap Pembangunan Hukum di Daerah*. Jurnal Suara Hukum. Vol.4. No.2 (2022).
- Asshiddiqie, Jimly. 2011. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*. (Jakarta: Konstitusi Pres).
- Aurelia, Ayesha Shahnaz, Annisa Tanady, Anggy Armansyah Harahap, dan Ali Umar Munthe. *Program Legislasi Nasional*. INNOVATIVE: Journal of Social Science Research. Vol.3. No.3 (2023).
- Fajarwati, Meirina. *Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Program Legislasi Nasional*. Jurnal Kajian. Vol.22. No.3 (2017).
- Irwan, Achmad, Mukhidin, dan Prapti Rahayu. *Pembangunan Hukum Nasional Sebagai Implementasi Tujuan Nasional*. Prosiding SENDI_U (2018).
- Isretno, Evita. *Pembangunan Hukum dan Sistem Hukum*. Jurnal Lex Publica. Vol.II. No.1 (2015).
- Mayasari, Dian, Ernest Violita, Karin Putri Prakasa, dan Sarmita Riskayanti. *Otonomi Daerah dalam Konsep Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*. Jurnal Multidisiplin Ilmu. Vol.1. No.3 (2022).
- Respationo, H.M. Soerya. *Program Legislasi Daerah Sebagai Pengawal Politik Hukum di Daerah*. Jurnal Masalah-Masalah Hukum. Vol.41. No.3 (2012).
- Djatmiko, Wahyu Prijo. *Paradigma Pembangunan Hukum Nasional yang Responsif dalam Perspektif Teori J.H. Merryman Tentang Strategi Pembangunan Hukum*. Jurnal Arena Hukum. Vol.11. No.2 (2018).
- Yannuaris Halawa, Kasman Siburian, dan Hisar Siregar, *Hak Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah*, Nommensen Jpurnal of Constitutional and Administrative Law, Vol. 1 No. 1, 2022.

Karya Ilmiah

Subagja, Tri. 2016. *Implementasi Perubahan Status Rsd Swadana Menjadi Badan Layanan Umum Daerah Dalam Mekanisme Pelaksanaan Pengelolaan Keuangan Daerah Menurut Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.* (Bandung: Fakultas Hukum Universitas Pasundan).

Sumber Hukum

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

