

# POLITIK HUKUM PERENCANAAN PROGRAM LEGISLASI NASIONAL DI INDONESIA

Muslimah\*)

***Abstract** : National legislative program as instruments for drafting legislation is one important element in the development of the legal framework, particularly in the context of legal materials (legal substance) .it Law-making starting from planning, through national legislation program. Therefore the national legislation program is expected to guide and control the preparation of legislation mengikt all competent institutions shape. Thus the importance of the national legislation program in the order of formation of the legislation, since the enactment of Law No. 10 of 2004 and the kemudahan replaced by Law No. 12 of 2011, the national legislation is set to be one of the conditions or processes that must be passed in the establishment of laws OF. It can be seen in the sound of article 16 of Law No. 12 of 2011 which confirms that the planning of lawmaking be done in the national legislation*

***Keywords:** Political Planning Law National Legislation*

## **Pendahuluan**

Salah satu materi yang penting dalam menunjang pembangunan hukum nasional secara terencana, terpadu dan sistematis adalah perencanaan pembentukan undang-undang dalam program legislasi nasional.

Program legislasi nasional sebagai instrumen perencanaan pembentukan undang-undang merupakan salah satu elemen penting dalam kerangka pembangunan hukum, khususnya dalam konteks pembangunan materi hukum (*legal substance*).

Proses pembentukan undang-undang dimulai dari perencanaan, yaitu melalui prolegnas. Oleh karena itu prolegnas di harapkan menjadi pedoman dan pengendali penyusunan undang-undang yang mengikt semua lembaga yang berwenang membentuknya.

Demikian pentingnya prognas legislasi nasional dalam pranata pembentukan peraturan perundang-undangan, maka sejak berlakunya UU No 10 Tahun 2004 dan yang kemudian diganti dengan UU No 12 Tahun 2011, prolegnas ditetapkan menjadi salah satu syarat atau proses yang wajib di lalui dalam pembentukan suatu undang-

undang. Hal tersebut dapat dilihat pada bumi pasal 16 UU no 12 tahun 2011 yang menegaskan bahwa perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam prolegnas.

Definisi yuridis dari pada program legislasi nasional itu sendiri menurut UU No.12 tahun 2011 adalah instrument perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Merujuk pada pengertian prolegnas sebagai mana yang di definisikan dalam UU No. 12 tahun 2011, prolegnas tidak lain adalah suatu instrument perencanaan program pembentukan undang-undang. Maksudnya, program legislasi nasional merupakan wadah dimana pembentukan suatu undang-undang direncanakan secara terencana, terpadu, dan sistematis dalam rangka pembangunan (materi) hukum nasional.

Senadah dengan pernyataan diatas, Moh Mahfud M.D menyatakan bahwa: program legislasi nasional adalah instrument perencanaan pembentukan undang-undang yang di susun secara berencana, terpadu, dan sistematis yang memuat potret rencana hukum dalam

periode tertentu disertai prosedur yang harus ditempu dalam pembentukannya.

Secara teknis, program legislasi nasional memuat daftar skala prioritas RUU yang akan di bentuk pada suatu periode tertentu. Perode 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 pririotas tahunan. Program legislasi nasional 5 tahunan tersebut pada pelaksanaannya di penggal-penggal menjadi prioritas tahunan atau prolegnas tahun. Prolegnas 5 tahun itu dapat di evaluasi atau di sesuaikan dengan perkembangan setiap tahunnya bersamaan dengan ditetapkannya prolegnas tahunan.

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

- a. Latar belakang dan tujuan penyusunan
- b. Sasaran yang ingin di ujudkan

Jangkauan dan arah pengaturan.

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.

Kebijakan pembentukan undang-undang di landasai oleh tujuan yang jelas sebagai berikut; 1). Mendukung upaya kea rah mewujudkan supermasi hukum, terutama penggantian terhadap peraturan perundang-undangan warisan colonial 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.

Sementara itu, sasaran baru undang-undang yang akan di bentuk di sesuaikan 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 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 menyangand 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.

DPR RI 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 menyaratkan pengakuan dari segenap lapisan masyarakat terhadap hukum atau produk legislasi, sebagai pedoman berperilaku dalam segala aspek kehidupan.

Jadi, supermasi hukum menegaskan bahwa produk hukum yang di hasilkan, 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 intervensi (tanggung jawab) Negara atau pemerintah dalam ranah kehidupan (sosial, ekonomi, politik, keamanan, dan budaya) masyarakat, yaitu dalam rangka mensejahterakan rakyat. Campur tangan Negara atau pemerintah tersebut melalui pembentukan instrument 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 distributive (*distributive justice*).

Melalui wewenang legislasi tersebut, DPR RI dan anggota DPR RI mengartikulasikan dan merumuskan berbagai kepentingan kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dari undang-

undang yang di buat. (Angung Laksono 2009).

Kondisi demikian, menurut pendapat Romli Atmasasmita dalam salah satu artikelnya yang berjudul reorientasi politik perundang-undangan RI (2006), 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 RUU, ketajaman pengamatan dan ketelitian dalam mempertimbangkan faktor-faktor kultur, geografi, eknis, dan agama masyarakat Indonesia.

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.

Dengan demikian menjadi jelas bahwa program legislasi nasional dan program legislasi daerah di adakan agar di dalam pembuatan undang-undang dan peraturan daerah terbangun konsistensi isi dengan pancasila dan UUD melalui penyusunan rencana pembuatan undang-undang di tingkat nasional dan perda di tingkat daerah untuk periode lima tahun di sertai prosedur dan mekanisme pembuatannya yang ketat. Prolegnas dan prolegda yang di buat untuk masa lima tahun ini dapat dipenggal-penggal kedalam program tahunan sebagai prioritas pelaksanaan berdasar anggaran yang di sediakan.

Pembuatan undang-undang haruslah di dasarkan pada program legislasi nasional, namun dengan alasan tertentu program legislasi nasional dapat disisipi dengan materi (RUU) baru jika

ada alasan-alasan yang kuat, yaitu, karena ada putusan MK yang menyebabkan terjadinya kekosongan hukum yang harus segera diisi, karena ada perppu yang mau atau tidak mau harus dibahas pada persidangan DPR berikutnya, karena ada perjanjian internasional yang harus diratifikasi dalam waktu singkat, dan 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 Legislatif (Baleg) DPR dan Mahkamah.

Keharusan adanya program legislasi nasional dan program legislasi daerah dimaksudkan agar semua undang-undang dan peraturan daerah yang akan dibuat dapat dinilai lebih dulu kesesuaiannya dengan Pancasila dan UUD 1945 melalui perencanaan dan pembahasan yang matang. Di dalam program legislasi nasional dan program legislasi daerah ini diatur pula mekanisme pembuatan undang-undang yang tidak boleh dilanggar dengan konsekuensi jika mekanisme itu dilanggar dapat dibatalkan melalui pengujian oleh lembaga yudisial melalui uji formal. Untuk undang-undang pengujiannya terhadap UUD dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, sedangkan pengujian peraturan daerah terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dilakukan oleh Mahkamah Agung. Berdasarkan pasal 24A UUD 1945 Mahkamah Agung menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap peraturan perundang-undangan yang secara hirarkis lebih tinggi, sedangkan berdasarkan pasal 24C UUD 1945 Mahkamah Konstitusi menguji UU terhadap UUD. Pengujian oleh lembaga yudisial (*judicial review*) ini meliputi uji materiil (konsistensi isi secara vertikal) dan uji formal (ketetapan

prosedur dalam pembentukannya. Dalam *judicial review* uji materiil tertuju pada (dan dapat) membatalkan isi tertentu dari peraturan perundang-undangan yang dimintakan pengujian, sedangkan uji formal tertuju pada (dan dapat) membatalkan seluruh isi peraturan perundang-undangan yang dimintakan pengujian.

Dengan demikian program legislasi nasional dan program legislasi daerah menjadi penyaring isi (penguangan) Pancasila dan Undang-Undang Dasar di dalam undang-undang dan peraturan daerah dengan dua fungsi.

Pertama, sebagai potret rencana isi hukum untuk mencapai tujuan Negara yang sesuai dengan Pancasila, UUD 1945, dan sistem hukum nasional selama lima tahun; di sini rencana isi hukum dapat dibicarakan lebih dulu agar sesuai dengan Pancasila dan kaidah-kaidah penuntun hukumnya. Keaslian isi peraturan perundang-undangan dalam arti prolegnas yang pertama ini dapat dibatalkan oleh lembaga yudisial (*judicial review*) melalui uji materiil.

Kedua, sebagai mekanisme atau prosedur pembuatan agar apa yang telah ditetapkan sebagai rencana dapat dilaksanakan dengan prosedur dan mekanisme yang benar. Kesalahan dalam prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan dalam arti program legislasi nasional yang kedua ini dapat dibatalkan oleh lembaga yudisial (*judicial review*) melalui uji formal.

Meskipun fungsi pengujian yang dilakukan oleh MK dan MA sebenarnya sama-sama merupakan *judicial review* tapi secara teknis pengujian Undang-Undang terhadap UUD oleh Mahkamah Konstitusi bias juga disebut *constitutional review* sedangkan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi oleh Mahkamah Agung biasa disebut *judicial review* tetapi keduanya secara umum disebut *judicial*

*review* dalam arti pengujian yang dilakukan oleh lembaga yudisial.

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

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, hukum merupakan tujuan namun hanya di gunakan sebagai salah satu sarana untuk mencapai ide yang di cita-citakan oleh Negara tersebut. Untuk itu perlu diketahui terlebih dahulu masyarakat yang bagaimana yang ingin di wujudkan 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.

Hukum dan politik merupakan subsistem dalam sistem kemasyarakatan, masing-masing melaksanakan fungsi tertentu untuk menggerakkan sistem kemasyarakatan secara keseluruhan. Secara garis besar hukum berfungsi untuk melakukan *social control*, *dispute settlement* dan *social engineering* atau *innovation*, sedangkan fungsi politik meliputi pemeliharaan sistem dan adaptasi (*socialization* dan *recruitment*), konversi (*rule making*, *rule application*, *rule adjudication*, *interest articulation* dan *aggregation*) dan fungsi kapabilitas (*regulatif extractif*, *distributif* dan *responsif*).

Program Legislasi Nasional juga merupakan potret 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 instrument 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 di muat 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 ideology yang sesuai dengan tujuan nasional; Kedua, hukum nasional harus dibangun secara demokratis dan nomokratis, mengandung partisipasi dan menyerap aspirasi melalui mekanisme yang fair, transparan dan akuntabel; ketiga, hukum nasional harus mampu menciptakan keadilan sosial, memperpendek jurang kesenjangan; keempat, hukum harus menjamin toleransi beragama yang berkeadaban antar pemeluknya.

Politik hukum pasca perubahan UUD NRI 1945 juga dituangkan dalam prolegnas (dan prolegda) sebagaimana yang di atur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 yang sudah di ganti dengan UU Nomor 12 Tahun 2011. Program legislasi nasional merupakan penjabaran politik hukum untuk mencapai tujuan Negara dalam periode tertentu. Di dalam program legislasi nasional memuat rencana undang-undang yang akan di buat 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*), aparat hukum (*legal apparatus*), dan sarana prasarana hukum (*legal structure*). Pendekatan

kesisteman (*system Approach*) inilah yang digunakan dalam politik hukum nasional sebagaimana tertuang dalam rencana pembangunan jangka menengah (RPJM). Menurut pendekatan ini, yang dimaksud hukum adalah undang-undang itu sendiri dan berada dalam sub-sistem materi hukum (*legal substance*).

Arti penting keberadaan prolegnas juga dapat dilihat dari sejarah kelahirannya. Pada masa sebelum reformasi, perencanaan legislasi hanya dilakukan 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 Garis Besar haluan Negara (GBHN) adalah panduan yang sangat umum terkait dengan arah pembangunan di Indonesia, sedangkan khusus untuk bidang hukum lebih banyak merupakan bentuk interpretasi atau cerminan kehendak 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 diarahkan 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 didominasi 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 dilakukan 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 diatur secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Keberadaan prolegnas dilanjutkan, bahkan diperkuat dalam pengaturan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.

Dari aspek kuantitas target RUU yang tercantum dalam program legislasi nasional selalu tidak tercapai. Bahkan capaiannya pun 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.

Tingginya target program legislasi nasional dari tahun 2005-2014 selalu dijawab dengan capaian rancangan undang-undang yang selalu jauh yang 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 prolegnas

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 DPR, Pemerintah, DPD, atau masyarakat. Para *stakeholder* itu berupaya memasukkan RUU aspirasinya dalam program legislasi nasional tanpa mampu menyesuaikannya dengan dokumen arah kebijakan pembangunan nasional, seperti RPJMN. Kondisi itu diperberat dengan proses seleksi rancangan undang-undang (RUU) yang lemah untuk masuk dalam program legislasi nasional, sehingga terbentuklah daftar prioritas RUU yang ambisius tersebut.

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 RUU dan penjelasan singkat terkait materi muatan dari RUU. Adapun draft RUU dan naskah akademik, yang sudah mulai menjadi syarat pengajuan RUU pasca UU Nomor 12 Tahun 2011, tidak banyak membantu karena tidak jarang draft 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 DPR, Pemerintah dan DPD mampu melakukan sinkronisasi dan harmonisasi terhadap ketiga 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.

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 disertanya 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 di atur PP sesuai amanat UU No. 11 Tahun 2009 tentang kesejahteraan sosial.

### **Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah proses pelaksanaan program legislasi nasional dalam pembentukan Undang-Undang di Indonesia?
2. Bagaimanakah urgensi program legislasi nasional dalam pembentukan Undang-Undang di Indonesia?



### **Tujuan Penelitian**

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

1. Untuk mengetahui dan menemukan pemecahan masalah terhadap proses pelaksanaan program legislasi nasional dalam pembentukan Undang-Undang di Indonesia
2. Untuk mengetahui dan menemukan pemecahan masalah terhadap urgensi program legislasi nasional dalam pembentukan Undang-Undang di Indonesia

### **Manfaat Penelitian**

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

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan bagi peneliti berikutnya yang merupakan suatu konsep yang dapat di lanjutkan, untuk program legislasi nasional dalam pembentukan undang-undang.
2. Konsep yang di hasilkan dalam penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pihak yang terlibat dalam penyusunan program legislasi nasional, tentang pentingnya program legislasi nasional dalam pembentukan undang-undang.

## **METODE PENELITIAN**

### **Tipe Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dan empiris. Tipe penelitian ini sering disebut tipe penelitian sosio yuridis (*sosio legal research*), yaitu suatu penelitian yang tertuju pada pengaturan hukum dan penerapan hukum dalam konteks realitasnya di masyarakat. Dengan kata lain penelitian ini mengkaji hukum baik dalam aspek *law in idea*, dan aspek *law in books* maupun dalam *aspek law in action*.

Tujuan pokok penelitian tipe *socio legalresearch* untuk menguji apakah suatu aturan (*postulat*) normatif dapat atau tidak dapat digunakan untuk memecahkan suatu masalah hukum dalam kenyataan (*in concreto*). Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan filosofis, yuridis, sosiologis dan politik.

Penelitian ini adalah suatu penelitian hukum yang mengkaji dan menganalisis program legislasi nasional melalui tiga tataran dogmatik hukum, (*rechtsdogmatiek*), teori hukum (*rechtstheori*), filsafat hukum (*rechtsfilosofie*).

Tataran dogmatik hukum dilakukan pengkajian program legislasi daerah, sebagai instrument perencanaan program pembentukan peraturan daerah yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis, selanjutnya diadakan pengkajian secara sinkronisasi dan kelengkapan dan kesesuaian delegasinya.

Tataran teori hukum dimaksudkan menganalisis beberapa teori hukum yang berkaitan dengan program legislasi nasional sebagai instrument pembentukan peraturan perundang-undangan.

Tataran filsafat hukum dimaksudkan mengkaji prinsip-prinsip dasar yang menjadi landasan program legislasi nasional dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga dengan terakomodasinya prinsip-prinsip tersebut dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, menunjukkan bahwa peraturan tersebut tidak terlepas dari konteks sosial budaya.

### **Jenis Dan Sumber Data**

Ada dua jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini. Kedua jenis data tersebut adalah data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang di peroleh langsung dari lapangan berdasarkan hasil wawancara dengan responden dan berdasarkan observasi atas masalah yang di teliti. Sedangkan

data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan tertulis.

Penelitian ini lebih bertumpu pada data sekunder yakni bahan-bahan tertulis tentang hukum, namun untuk memperkuat disertakan juga data primer untuk melakukan analisis secara komprehensif. Berdasarkan hal tersebut maka jenis data di dalam penelitian ini terdiri dari :

a. Data sekunder, yakni bahan-bahan hukum yang tersebut dalam berbagai tulisan yang dibedakan atas :

1. Bahan hukum primer yang terdiri dari peraturan perundang-undangan, peraturan tata tertib DPR, dan peraturan-peraturan lainnyayang terkait dengan kekuasaan membentuk UU.
2. Bahan hukum sekunder, yakni bahan-bahan hukum berupa tulisan-tulisan hukum yang dalam bentuk buku, hasil-hasil penelitian, disertasi, makalah, artikel, dan risalah-risalah persidangan DPR.
3. Bahan hukum tersier, yakni bahan-bahan hukum yang berisi penjelasan arti tentang berbagai istilah yang terkait dengan obyek penelitian seperti kamus bahasa, kamus hukum, kamus politik, dan nsiklopedia.

b. Data primer, yakni data yang di peroleh secara langsung di lapangan melalui wawancara dan observasi.

Data yang telah diperoleh dari hasil penelitian ini selanjutnya di analisis dengan menggunakan landasan teori.Baik data yang bersumber pada data primer maupun data sekunder dan di analisis dengan menggunakan analisis kualitatif. Analisis ini dilakukan terhadap keseluruhan rumusan masalah yang akan di teliti

## **Hasil Penelitian Dan Pembahasan Penyusunan Programlegislasi Nasional**

Pada ketentuan umum pasal 1 angka 9 UU 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 (Pasal 16 UU No. 12 tahun 2011).

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.

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 pembentukan 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*).

#### **a. Penyusunan Prolegnas di Lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat**

Salah satu tugas Badan Legislasi (Baleg) sebagai suatu alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap adalah menyusun rancangan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan dan orioritas rancangan undang-undang beserta alasannya untuk satu masa keanggotaan dan untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPR dengan mempertimbangkan masukan dari DPD. Terkait dengan tugas tersebut, Baleg juga

bertugas mengoordinasikan penyusunan prolegnas antara DPR dan Pemerintah.

Dalam proses penyusunan prolegnas di DPR, Baleg mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, DPD dan/atau masyarakat. Hal ini sejalan dengan ketentuan dalam Perpres Nomor 61 Tahun 2005 bahwa dalam menjalankan fungsi koordinator dalam penyusunan prolegnas tersebut Baleg, selain memperhatikan usulan dari internal DPR yang berasal dari fraksi-fraksi dan/atau komisi, dapat meminta atau memperoleh bahan dan/atau masukan dari Dewan Perwakilan Daerah dan/atau masyarakat. Dalam teknis pelaksanaannya, Badan Legislasi meminta usulan dari fraksi, komisi, atau DPD paling lambat 1 (satu) masa sidang sebelum dilakukan penyusunan Prolegnas. Usulan dimaksud disampaikan oleh fraksi, komisi, atau DPD paling lambat 20 (dua puluh) hari kerja dalam masa sidang sebelum dilakukan penyusunan Prolegnas. Usulan dari fraksi atau komisi disampaikan oleh pimpinan fraksi atau pimpinan komisi kepada pimpinan Badan Legislasi. Sedangkan usulan dari DPD disampaikan oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan oleh pimpinan DPR disampaikan kepada Badan Legislasi. Keterlibatan pimpinan fraksi dan komisi serta pimpinan DPD serta masyarakat tidak hanya dalam hal penyampaian usulan. Badan Legislasi dapat mengundang pula pimpinan fraksi, pimpinan komisi, pimpinan alat kelengkapan DPD yang khusus menangani bidang legislasi, dan/atau masyarakat dalam penyusunan prolegnas dimaksud.

Usulan yang disampaikan baik oleh fraksi, komisi, DPD dan/atau masyarakat disampaikan secara tertulis dengan menyebutkan judul rancangan undang-undang yang diusulkan dengan menyertakan beberapa alasan dan atau latar belakang dari usulan tersebut 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.

Hal ini berarti suatu usulan rancangan undang-undang yang diajukan dalam prolegnas harus memiliki kejelasan mengenai konsepsi rancangan undang-undang dengan penjelasan yang lengkap tentang pokok materi yang akan diatur serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Selanjutnya judul rancangan undang-undang yang berasal dari masukan dan usulan beberapa pihak diatas diinventarisasi oleh Sekretariat Badan Legislasi untuk dibahas dan ditetapkan oleh Badan Legislasi, sebagai bahan dalam rapat koordinasi dengan menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan.

#### **b. Penyusunan Prolegnas di Lingkungan Pemerintah**

Meskipun secara mendasar proses penyusunan prolegnas di internal DPR dan pemerintah sama, namun teknis penyusunan prolegnas di lingkungan pemerintah 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 peraturan perundang-undangan lainnya, 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.

#### **c. Penyusunan Prolegnas antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah**

Hasil Penyusunan Prolegnas di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dibahas bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah yang pelaksanaannya dikoordinasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat melalui Badan Legislasi. Dalam rangka pembahasan prolegnas tersebut, Menteri Hukum dan HAM mengkonsultasikan terlebih dahulu masing-masing konsepsi Rancangan Undang-Undang yang dihasilkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Menteri lain atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen sesuai dengan lingkup bidang tugas dan tanggung jawabnya dengan masalah yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang dan Pimpinan instansi Pemerintah terkait lainnya. Konsultasi ini dilaksanakan dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang termasuk kesiapan dalam pembentukannya. Dalam pelaksanaannya pengharmonisasian ini tetap harus memperhatikan arahan dan kesesuaian dengan falsafah Negara, tujuan nasional,

UUD NRI Tahun 1945 dan sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan terkait. Menteri juga melaporkan dan memintakan persetujuan kepada Presiden atas hasil penyusunan tersebut sebelum dikoordinasikan kembali dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Persetujuan Presiden terhadap Prolegnas yang disusun di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat diberitahukan secara tertulis kepada dan sekaligus menugaskan Menteri untuk mengkoordinasikan kembali dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pembahasan prolegnas antara DPR dan pemerintah adalah guna menyusun dan menetapkan prolegnas yang berasal dari lingkungan pemerintah maupun DPR untuk jangka waktu tertentu. Terdapat tiga kategori program terkait dengan hal tersebut yakni: a. prolegnas jangka panjang 20 (dua puluh) tahun yang penyusunan dan penetapannya dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; b. prolegnas jangka menengah 5 (lima) tahun yang dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai pelaksanaan Prolegnas jangka panjang; dan c. prolegnas prioritas tahunan sebagai pelaksanaan prolegnas jangka menengah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara.

Dalam pelaksanaannya, prolegnas jangka menengah dapat dievaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan. Pembahasan antara DPR dan pemerintah dalam rangka penyusunan dan penetapan prolegnas dilakukan dalam kegiatan rapat kerja; rapat panitia kerja; rapat tim perumus; dan/atau rapat tim sinkronisasi. Proses ini sejalan dengan proses pembahasan suatu RUU yang berlaku di DPR. Hasil penyusunan Prolegnas antara Badan Legislasi dan Menteri Hukum dan HAM yang disepakati menjadi prolegnas, selanjutnya dilaporkan oleh Badan Legislasi dalam

rapat paripurna untuk ditetapkan. Ketetapan mengenai prolegnas dimaksud ditetapkan dengan keputusan DPR.

## Kesimpulan Dan Saran

### Kesimpulan

Sebagai suatu instrument 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 melingkupi 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.

### Saran

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 kondisi masyarakat dan bangsa yang akan di ciptakan dengan undang-undang.

## DAFTAR PUSTAKA

Ahmad Yani, *pembentukan undang-undang dan perda*, raja grafindo persada, Jakarta, 2011, halaman 29

Andi Matalata dalam badan pembinaan hukum nasional, *tiga dekade prolegnas dan peran BPHN*, BPHN, Jakarta 2008 halaman 6

Agung Laksono. *Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik indonesia Tahun 1945*, dalam Jurnal Majelis, Volume 1 No1, Jakarta: Setjen MPR RI, Agustus 2009

Berdasarkan UU No 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, pembentukan undang-undang dilakukan dengan tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan. Prolegnas merupakan salah satu proses pembentukan undang-undang pada tahap perencanaan, dimana suatu undang-undang yang akan di bentuk harus di rencanakan terlebih dahulu dalam prolegnas

Bambang Sunggono, 1997, *Metode Penelitian Hukum*, PT, Raja Grafindo Persada, Jakarta.hlm. 91.

Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 169. Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, op. cit. hlm 144

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Peraturan DPR RI Nomor 01/2009 tentang Tata

- Tertib, Pasal 60 huruf a dan huruf b.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Peraturan DPR RI Nomor 01/2009 tentang Tata Tertib*, Op. Cit., Pasal 105
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Peraturan DPR RI Nomor 01/2009 tentang Tata Tertib*, Pasal 104 ayat (9)
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Peraturan DPR RI Nomor 01/2009 tentang Tata Tertib*, Op. Cit., Pasal 106
- J.J. Bruggink, 1999, *Refleksi Tentang Hukum*, Alih Bahasa Arif Sidarta, PT<sup>1</sup> Suryono Sukanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, cet kedelapan, 2004, hal. 23.
- Lihat dokumen RPJM 2004-2009 bab 9 *Pembenahan Sistem Dan Politik Hukum* Sebagai Lampran dari Perpres Nomor 7 Tahun 2005 Tentang RPJM 2004-2009.
- Mariah Farida Indrati, *ilmu perundang-undangan*, kanisius, Yogyakarta, 2007, halaman 48
- Mahfud M.D, *permasalahan actual koordinasi prolegnas*, makalah disampaikan pada loka karya 30 tahun prolegnas oleh badan pembinaan hukum nasional, Jakarta 19 -21 November 2007
- , *Politik Hukum di Indonesia*, cet. ke-1 (Jakarta: LP3ES, 1998), hlm.9.
- , *Perdebatan Hukum Tata Negar Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta, LPES, 2007, Hal 48-49
- , *Konsistensi Materi Muatan Undang-Undang Dan Konstitusi;Antisipasi konstitusional Review*, Makalah disampaikan dalam Lokakaryanya Program Legislasi Nasional 2009-2014, Departemen Hukum dan Ham RI, BPHN, Bandung 10-12 Juni 2009, Hal 8-11
- Sunaryati dalam makalahnya, *program legislasi nasional antara kenyataan dan harapan*, makalah disampaikan pada lokakarya 30 tahun prolegnas oleh badan pembinaan hukum nasional, Jakarta, 19-21 November 2007
- \*) Penulis adalah Dosen STIE Ichsan Puhowato Gorontalo**