

Sinkronisasi Perencanaan Hukum antara Prolegnas RUU dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional

Indra Hendrawan*, Wicipto Setiadi, Irsyaf Marsal

Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, Indonesia

Email: indra.hukumham@gmail.com*, wicptosetiadi@upnvj.ac.id,

irsyafmarsal@upnvj.ac.id

Keywords:	Abstract
<i>Synchronization; Prolegnas; Regulatory Framework.</i>	<i>The synchronization between the planning for the formation of laws in the National Legislation Program (Prolegnas) and the national development planning contained in the National Medium-Term Development Plan (RPJMN) is a prerequisite for legal certainty and development effectiveness. Normatively, the preparation of Prolegnas and RPJMN should be carried out simultaneously and interrelatedly, as law serves as a means to direct and support the achievement of national development agendas. However, in practice, these two planning instruments often operate partially and have not been optimally integrated. This research aims to analyze the synchronization between the planning for the formation of laws in the National Legislation Program (Prolegnas) and the national development planning contained in the National Medium-Term Development Plan (RPJMN), especially in the 2020–2024 period. The research uses a normative juridical method with a legislative approach and a conceptual approach through the study of primary and secondary legal materials that are analyzed qualitatively. The results of the study show that although normatively the preparation of the Prolegnas and RPJMN must be carried out simultaneously and interrelated, in practice there are still inconsistencies. Of the 37 regulatory needs listed in the 2020-2024 RPJMN Regulation Framework, only 19 bills or around 51.3% are included in the annual priority Prolegnas during the 2020-2024 period. This inconsistency has various implications in the form of resource inefficiency, non-optimal implementation of the development agenda, policy fragmentation, legal uncertainty, and hampered regulatory reform. To overcome these problems, institutional integration between the Ministry of Law and Bappenas is needed in the legal planning process, as well as strengthening the mechanism for reviewing and filtering bills based on their suitability with national development needs.</i>
Kata Kunci:	Abstrak
Sinkronisasi; Prolegnas; Kerangka Regulasi.	Sinkronisasi antara perencanaan pembentukan undang-undang dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dengan perencanaan pembangunan nasional dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) merupakan prasyarat penting bagi terwujudnya kepastian hukum dan efektivitas pembangunan. Secara normatif, penyusunan Prolegnas dan RPJMN harus dilakukan secara simultan dan saling terkait, mengingat hukum berfungsi sebagai sarana untuk mengarahkan dan mendukung pencapaian agenda pembangunan nasional. Namun, dalam praktiknya, kedua instrumen perencanaan tersebut masih sering berjalan secara parsial dan belum terintegrasi secara optimal. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis sinkronisasi antara perencanaan pembentukan undang-undang dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dengan perencanaan pembangunan nasional yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), khususnya pada periode 2020–2024. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual melalui pengkajian bahan hukum primer dan sekunder yang dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun secara normatif

penyusunan Prolegnas dan RPJMN harus dilakukan secara simultan dan saling berkaitan, dalam praktiknya masih terdapat ketidaksinkronan. Dari 37 kebutuhan regulasi yang tercantum dalam Kerangka Regulasi RPJMN 2020–2024, hanya 19 RUU atau sekitar 51,3% yang masuk ke dalam Prolegnas prioritas tahunan selama periode 2020-2024. Ketidaksinkronan tersebut menimbulkan berbagai implikasi berupa inefisiensi sumber daya, tidak optimalnya implementasi agenda pembangunan, fragmentasi kebijakan, ketidakpastian hukum, serta terhambatnya reformasi regulasi. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, diperlukan integrasi kelembagaan antara Kementerian Hukum dan Bappenas dalam proses perencanaan hukum, serta penguatan mekanisme penelaahan dan filterisasi RUU berdasarkan kesesuaiannya dengan kebutuhan pembangunan nasional.

PENDAHULUAN

Prolegnas sebagai instrumen perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan memuat daftar Rancangan Undang-Undang (RUU) yang menggambarkan substansi hukum yang akan diatur, baik dalam kerangka program legislasi nasional jangka menengah maupun prioritas tahunan. Dengan kedudukan tersebut, Prolegnas seharusnya menjadi tahapan awal dalam menghasilkan produk hukum yang berorientasi ke masa depan (*forward looking*), serta memiliki efektivitas dan kemanfaatan dalam pelaksanaannya (Atmasasmita, 2019; Dimiyati et al., 2021; Hermanto & Aryani, 2021; Indrastuti, 2015; Ismoyo, 2019).

Penyusunan Prolegnas tidak dapat dilepaskan dari arah politik hukum nasional yang menjadi landasannya. Politik hukum tersebut dapat bersifat jangka panjang maupun bersifat sementara sesuai dengan kebutuhan dan dinamika pada suatu periode tertentu (Isra, 2013; Kusumaatmadja, 2002; Mahfud, 2020; Mahy, 2022). Dengan demikian, politik hukum tidak hanya merepresentasikan kebijakan hukum yang hendak ditempuh, tetapi juga berfungsi sebagai instrumen strategis untuk mengarahkan pembangunan nasional melalui pendekatan hukum (Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, 2004; Indonesia, 2019; Mahmud, 2013; Setiadi, 2026).

Sebagai daftar RUU yang direncanakan untuk dibentuk dalam kurun waktu tertentu, Prolegnas merupakan manifestasi konkret dari politik hukum di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan (Rasjidi & Putra, 2003; Suntana & Priatna, 2023). Melalui Prolegnas, negara menentukan arah kebijakan, menetapkan prioritas, serta merumuskan substansi pengaturan yang akan dikembangkan guna mendukung pencapaian tujuan bernegara sebagaimana dicita-citakan (Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyusunan Dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional, 2005; Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn Sebagaimana Telah Diubah Terakhir Kali Dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn, 2011; Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, 2014; Wijatmoko et al., 2023).

Dasar penyusunan Prolegnas sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengharuskan Prolegnas didasarkan pada berbagai landasan, yaitu perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, perintah undang-undang lainnya, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), Rencana Kerja Pemerintah (RKP)/Renstra DPR, serta aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Secara normatif, Pasal 11 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 mengatur bahwa Pemerintah menyusun rancangan awal Prolegnas jangka menengah dengan berpedoman pada visi, misi, dan program Presiden yang diterjemahkan ke dalam strategi pembangunan nasional, termasuk program-program prioritas Presiden yang bersifat jangka menengah. Selanjutnya, Pasal 11 ayat (4) menegaskan bahwa proses penyusunan rancangan awal Prolegnas jangka menengah oleh Pemerintah dilaksanakan secara simultan dengan penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Berdasarkan ketentuan ini maka penyusunan prolegnas harus linier dengan penyusunan RPJMN.

Dalam rangka memberikan arah kebijakan pembangunan yang memerlukan dukungan pembentukan regulasi, RPJMN telah memuat Kerangka Regulasi sebagai bagian dari strategi kebijakan dan agenda pembangunan nasional. Berdasarkan Pasal 1 angka 29 Peraturan Menteri PPN/Bappenas Nomor 10 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Strategis Kementerian/Lembaga, Kerangka Regulasi diartikan sebagai perencanaan pembentukan regulasi yang diperlukan oleh kementerian/lembaga untuk memfasilitasi, mendorong, dan mengatur perilaku masyarakat maupun penyelenggara negara dalam rangka mewujudkan tujuan bernegara.

Kerangka Regulasi dalam RPJMN memiliki fungsi strategis sebagai instrumen untuk memastikan bahwa pencapaian sasaran pembangunan nasional didukung oleh pembentukan regulasi yang tepat. Keberadaan Kerangka Regulasi menunjukkan bahwa pembangunan tidak hanya memerlukan program dan anggaran, tetapi juga membutuhkan dukungan perangkat hukum yang mampu memfasilitasi, mendorong, dan mengatur perilaku masyarakat maupun penyelenggara negara agar tujuan pembangunan dapat tercapai secara efektif.

Keterpaduan antara Prolegnas dan Kerangka Regulasi dalam RPJMN merupakan wujud penerapan prinsip perencanaan pembangunan yang terintegrasi dan berkesinambungan. Dalam konteks tersebut, perencanaan legislasi yang dituangkan dalam Prolegnas tidak seharusnya diposisikan sebagai agenda yang berdiri sendiri, melainkan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari kerangka pembangunan nasional. Oleh karena itu, keselarasan antara RUU yang tercantum dalam Prolegnas dengan sasaran, arah kebijakan, serta indikator kinerja pembangunan hukum yang ditetapkan dalam RPJMN menjadi aspek krusial untuk menjamin efektivitas pencapaian tujuan pembangunan. Sehubungan dengan hal tersebut, kajian terhadap politik hukum yang tercermin dalam Prolegnas diperlukan guna menilai sejauh mana orientasi pembentukan

UU dalam periode lima tahunan telah sejalan dengan agenda pembangunan hukum nasional yang telah direncanakan.

Dengan mengacu pada evaluasi RPJMN 2020-2024 yang telah selesai berjalan, RPJMN periode tersebut berfokus pada tema "Terwujudnya Indonesia Maju yang Berdaulat, Mandiri, dan Berkepribadian Berlandaskan Gotong Royong". Arah pembangunannya mencakup 7 agenda utama yaitu SDM berkualitas, ketahanan ekonomi, infrastruktur ekonomi/pelayanan dasar, pembangunan wilayah yang merata, lingkungan/bencana, mental-budaya, dan stabilitas-transformasi birokrasi. Dalam mendukung implementasi agenda pembangunan tersebut, dalam RPJMN dicantumkan juga Kerangka Regulasi yaitu pembentukan regulasi yang dibutuhkan oleh Kementerian/Lembaga dalam rangka memfasilitasi dan mendorong perencanaan pembangunan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan bernegara.

Beberapa penelitian telah mengkaji persoalan perencanaan hukum dan sinkronisasi kebijakan legislasi di Indonesia. Penelitian Indrastuti (2015) membahas pergeseran fungsi legislasi dalam sistem presidensial Indonesia, namun belum secara spesifik mengkaji keterkaitan antara Prolegnas dan RPJMN. Isra (2013) mengkaji menguatnya model legislasi parlementer, tetapi lebih berfokus pada aspek kelembagaan daripada sinkronisasi perencanaan. Setiadi (2026) membahas politik hukum Indonesia di era disrupsi, namun belum secara mendalam menganalisis disparitas antara Prolegnas dan RPJMN. Pusat Studi Hukum Indonesia (2019) melakukan kajian reformasi regulasi yang menyoroti permasalahan hiperregulasi, tetapi belum mengkaji secara khusus ketidaksinkronan antara perencanaan hukum dan perencanaan pembangunan. Sementara itu, penelitian tentang evaluasi implementasi Kerangka Regulasi dalam RPJMN dan korelasinya dengan Prolegnas masih sangat terbatas. Dengan demikian, penelitian-penelitian tersebut belum secara komprehensif mengkaji tingkat sinkronisasi antara Prolegnas dan RPJMN serta implikasinya terhadap efektivitas pembangunan nasional.

Berdasarkan kajian terhadap penelitian terdahulu, terdapat beberapa kesenjangan yang menjadi dasar urgensi penelitian ini. *Pertama*, secara substantif, penelitian tentang sinkronisasi antara Prolegnas dan RPJMN masih terbatas pada kajian normatif tanpa didukung oleh data empiris mengenai tingkat kesesuaian antara keduanya. *Kedua*, dari sisi objek, evaluasi terhadap Kerangka Regulasi dalam RPJMN 2020–2024 dan korelasinya dengan Prolegnas prioritas tahunan belum pernah dilakukan secara komprehensif. *Ketiga*, secara metodologis, penelitian terdahulu belum banyak yang mengkaji implikasi ketidaksinkronan perencanaan hukum terhadap efektivitas pembangunan nasional secara sistemik. Dengan demikian, terdapat celah penelitian yang signifikan untuk mengkaji tingkat sinkronisasi antara Prolegnas dan RPJMN serta merumuskan strategi perbaikannya.

Kebaruan penelitian ini terletak pada beberapa aspek. *Pertama*, penelitian ini menawarkan analisis kuantitatif terhadap tingkat sinkronisasi antara Kerangka Regulasi RPJMN 2020–2024 dan Prolegnas prioritas tahunan, yang belum pernah dilakukan dalam literatur sebelumnya. *Kedua*, penelitian ini mengidentifikasi secara sistematis implikasi ketidaksinkronan perencanaan hukum dalam berbagai dimensi, yaitu inefisiensi sumber

daya, tidak optimalnya implementasi agenda pembangunan, fragmentasi kebijakan, ketidakpastian hukum, dan terhambatnya reformasi regulasi. *Ketiga*, penelitian ini merumuskan strategi sinkronisasi yang bersifat konkret melalui integrasi kelembagaan antara Kementerian Hukum dan Bappenas serta penguatan mekanisme penelaahan dan filterisasi RUU berdasarkan kebutuhan pembangunan nasional. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan sistem perencanaan hukum yang lebih terintegrasi dengan perencanaan pembangunan nasional.

Salah satu persoalan mendasar yang masih dihadapi dalam perencanaan hukum adalah belum terwujudnya sinkronisasi yang optimal antara perencanaan legislasi melalui Prolegnas RUU dan perencanaan pembangunan nasional yang dituangkan dalam RPJMN. Dalam praktiknya, penyusunan Prolegnas Jangka Menengah tidak serta merta merupakan penjabaran dari strategi pembangunan nasional, khususnya yang tertuang dalam RPJMN. Proses penyusunan Prolegnas Jangka Menengah di lingkungan pemerintah berasal dari usulan Kementerian/Lembaga yang tidak dapat dipastikan korelasinya untuk mendukung arah tema pembangunan dalam RPJMN. Terlebih lagi Prolegnas usulan DPR yang sulit untuk mengukur kesesuaiannya dengan arah pembangunan nasional dalam RPJMN.

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui sinkronisasi antara perencanaan UU dalam Prolegnas dengan arah pembangunan nasional yang tercantum dalam RPJMN dengan menggunakan objek evaluasinya yaitu RPJMN 2020-2024 mengingat periode RPJMN ini telah selesai berjalan sehingga dapat dievaluasi secara keseluruhan. Selain itu, penelitian ini juga ingin mengetahui implikasi perencanaan hukum yang tidak selaras dengan kebutuhan pembangunan nasional, serta bagaimana strategi sinkronisasi yang harusnya dibangun agar perencanaan UU dalam Prolegnas dapat sejalan dengan arah pembangunan nasional dalam RPJMN.

Untuk menjaga kesinambungan pelaksanaan pembangunan hukum nasional maka Prolegnas Jangka Menengah perlu disusun dengan perencanaan yang matang dalam rangka membangun konsistensi dan keberlanjutan dari tahapan pembangunan nasional sebelumnya. Pembangunan hukum tersebut dapat tercapai jika seluruh cakupan yang terkait dengannya dapat difungsikan sebagai sarana untuk memperbaiki masyarakat (social engineering) dalam mendukung upaya pembangunan nasional untuk mencapai tujuan negara seperti yang dimuat dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif, yaitu penelitian yang dilakukan melalui pengkajian terhadap bahan pustaka yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian normatif ini meliputi pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Sebagai penelitian yang berbasis kepustakaan (*library research*), fokus kajian

diarahkan pada penelaahan dan analisis terhadap berbagai bahan hukum primer dan sekunder yang relevan dengan permasalahan yang diteliti (Zed, 2008).

Data sekunder yang telah diperoleh kemudian diolah, dikonstruksi, dan dianalisis secara kualitatif untuk menghasilkan penelitian yang bersifat preskriptif-analitis. Melalui pendekatan tersebut, penelitian ini berupaya memberikan penjelasan mengenai permasalahan politik hukum dalam perencanaan pembentukan undang-undang yang tercermin dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas).

Selanjutnya, hasil analisis disajikan secara deskriptif dengan menggambarkan dan menguraikan fakta serta permasalahan sesuai dengan objek kajian yang diteliti. Berdasarkan hasil tersebut, dirumuskan rekomendasi mengenai langkah-langkah yang diperlukan untuk mewujudkan sinergi antara perencanaan hukum dan perencanaan pembangunan nasional.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konsepsi Perencanaan Hukum dalam Perspektif Pembangunan Nasional

Sebagai instrumen perencanaan pembentukan undang-undang, Prolegnas pada dasarnya merupakan manifestasi konkret dari fungsi hukum sebagai sarana rekayasa sosial (social engineering). Melalui Prolegnas, negara secara strategis menentukan bidang-bidang kehidupan masyarakat yang memerlukan intervensi hukum serta menetapkan prioritas pembentukan undang-undang berdasarkan tingkat urgensi dan pengaruhnya terhadap kehidupan sosial. Pandangan tersebut sejalan dengan pemikiran Roscoe Pound yang menempatkan hukum sebagai mekanisme untuk menyeimbangkan berbagai kepentingan (interests) dalam masyarakat, yang meliputi tuntutan, kebutuhan, kehendak, dan harapan yang berkembang. Oleh karena itu, Prolegnas seharusnya tidak dipahami semata-mata sebagai daftar administratif RUU, melainkan disusun berdasarkan analisis kebutuhan yang komprehensif terhadap persoalan, konflik, dan tujuan sosial yang hendak diatur.

Lebih lanjut, konsep social engineering mengandung konsekuensi bahwa hukum harus mampu menyesuaikan diri dengan perkembangan masyarakat. Penyusunan Prolegnas secara periodik memungkinkan adanya penyesuaian arah kebijakan legislasi terhadap perubahan sosial, ekonomi, maupun kemajuan teknologi yang berlangsung secara dinamis. Dengan demikian, Prolegnas berfungsi sebagai instrumen untuk mengelola dan mengarahkan perubahan sosial melalui hukum secara terencana dan sistematis, sehingga pembentukan regulasi tidak dilakukan secara reaktif maupun sporadis.

Dalam perspektif teori hukum pembangunan, Prolegnas memiliki kedudukan strategis untuk menjamin agar pembentukan undang-undang berjalan seiring dengan agenda pembangunan nasional. Teori tersebut menekankan bahwa dinamika perubahan masyarakat yang berlangsung cepat membutuhkan dukungan pengaturan hukum yang dirancang secara sadar melalui perencanaan legislasi yang terstruktur, bukan melalui pembentukan undang-undang yang bersifat sektoral atau hanya merespons kebutuhan sesaat. Dalam kerangka ini, Prolegnas menjadi sarana untuk mengarahkan perubahan sosial melalui hukum secara tertib, sebagaimana dikemukakan oleh Mochtar

Kusumaatmadja bahwa perubahan yang teratur dapat diwujudkan melalui peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan.

Penyusunan Prolegnas seharusnya didasarkan pada kebutuhan nyata masyarakat dan tidak semata-mata berorientasi pada kepentingan politik maupun birokrasi. Dengan demikian, berdasarkan pemikiran Mochtar Kusumaatmadja, penetapan prioritas RUU dalam Prolegnas harus mempertimbangkan tingkat kebutuhan suatu pengaturan dalam mendukung pembangunan ekonomi, sosial, dan kelembagaan, sekaligus memperhatikan nilai-nilai serta praktik sosial yang berkembang dalam masyarakat.

Sinkronisasi Perencanaan Pembangunan dan Perencanaan Hukum

Perencanaan pembangunan diwujudkan dalam RPJMN untuk jangka waktu lima tahunan. Sebagai contoh, dalam RPJMN 2020-2024 agenda pembangunan berfokus pada "Terwujudnya Indonesia Maju yang Berdaulat, Mandiri, dan Berkepribadian Berlandaskan Gotong Royong". Arah pembangunannya mencakup 7 agenda utama yaitu SDM berkualitas, ketahanan ekonomi, infrastruktur ekonomi/pelayanan dasar, wilayah merata, lingkungan/bencana, mental-budaya, dan stabilitas-transformasi birokrasi. Rincian 7 Agenda Pembangunan RPJMN 2020-2024, yaitu:

1. Memperkuat Ketahanan Ekonomi untuk Pertumbuhan yang Berkualitas.
2. Mengembangkan Wilayah untuk Mengurangi Kesenjangan dan Menjamin Pemerataan.
3. Memperkuat Infrastruktur untuk Mendukung Pengembangan Ekonomi dan Pelayanan Dasar.
4. Meningkatkan Sumber Daya Manusia (SDM) yang Berkualitas dan Berdaya Saing.
5. Membangun Lingkungan Hidup, Meningkatkan Ketahanan Bencana dan Perubahan Iklim.
6. Revolusi Mental dan Pembangunan Kebudayaan.
7. Memperkuat Stabilitas Polhukhankam dan Transformasi Pelayanan Publik.

Dalam mendukung implementasi agenda pembangunan tersebut, dalam RPJMN dicantumkan juga Kerangka Regulasi. Kerangka Regulasi sendiri adalah bagian dari dokumen RPJMN untuk memproyeksi kebutuhan regulasi guna mencapai tujuan pembangunan sebagaimana ditetapkan di dalam RPJMN. Dalam mendukung arah kebijakan tersebut, RPJMN 2020-2024 telah menetapkan 37 (tiga puluh tujuh) kerangka regulasi untuk penguatan kebijakan tersebut, yaitu:

Tabel 1. Kerangka Regulasi dalam RPJMN 2020-2024

No	Judul RUU (Kerangka Regulasi)	Keterkaitan dengan Agenda Pembangunan
1.	RUU Cipta Lapangan Kerja	Mendukung agenda Prioritas Nasional I "Memperkuat Ketahanan Ekonomi untuk Pertumbuhan yang Berkualitas"
2.	RUU Ketentuan dan Fasilitas Perpajakan untuk Penguatan Perekonomian.	
3.	RUU Lembaga Pembiayaan Pembangunan Indonesia	
4.	Perubahan UU No. 2 Tahun 1981 tentang Metrologi Legal	
5.	Perubahan UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua	Mendukung agenda Prioritas Nasional II "Mengembangkan Wilayah untuk Mengurangi Kesenjangan dan Menjamin Pemerataan"

No	Judul RUU (Kerangka Regulasi)	Keterkaitan dengan Agenda Pembangunan
6.	RUU tentang Ibu Kota Negara	
7.	Perubahan UU Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta.	
8.	Perubahan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah	
9.	Perubahan UU Nomor 27 Tahun 1959 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II Kalimantan	
10.	Perubahan UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	
11.	Perubahan UU Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS)	
12.	RUU tentang Perkotaan	
13.	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.	Mendukung agenda Prioritas Nasional III “Memperkuat Infrastruktur untuk Mendukung Pengembangan Ekonomi dan Pelayanan Dasar”
14.	Perubahan UU Nomor 12 Tahun 2010 tentang Gerakan Pramuka	Mendukung agenda Prioritas Nasional IV “Meningkatkan Sumber Daya Manusia (SDM) yang Berkualitas dan Berdaya Saing”
15.	Perubahan UU Nomor 3 Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional	
16.	RUU tentang Pengawasan Obat dan Makanan.	
17.	Perubahan UU Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular	
18.	Perubahan UU Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit	
19.	Perubahan UU Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran	
20.	Perubahan UU Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional	
21.	Perubahan UU Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga	
22.	RUU tentang Pengasuhan Anak	
23.	RUU tentang Kesetaraan Gender	
24.	UU Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan.	Mendukung agenda Prioritas Nasional V “Membangun Lingkungan Hidup, Meningkatkan Ketahanan Bencana dan Perubahan Iklim”
25.	Perubahan UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI	Mendukung agenda Prioritas Nasional VII “Memperkuat Stabilitas Polhukhankam dan Transformasi Pelayanan Publik”
26.	Perubahan UU Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika	
27.	Perubahan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan	

No	Judul RUU (Kerangka Regulasi)	Keterkaitan dengan Agenda Pembangunan
28.	RUU Hukum Acara Perdata	
29.	Perubahan UU Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana	
30.	RUU Kitab UU Hukum Pidana	
31.	Perubahan UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Terhadap UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik	
32.	Perubahan UU Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional	
33.	Perubahan UU Nomor 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri	
34.	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional	
35.	Perubahan UU Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang	
36.	RUU Jaminan Benda Bergerak	
37.	RUU Badan Usaha	

Sumber: Diolah dari Lampiran Perpres No. 18 Tahun 2020 dan Permen PPN/Bappenas No. 10 Tahun 2023

Berdasarkan kerangka regulasi yang telah ditetapkan dalam RPJMN tersebut, terdapat beberapa RUU telah masuk dalam Prolegnas Tahunan, yaitu:

Tabel 2. Kerangka Regulasi yang masuk dalam Prolegnas

No	Judul RUU	Pengusulan dalam Prolegnas Tahunan		Keterkaitan dengan Agenda Pembangunan	
1.	RUU Cipta Lapangan Kerja	Prioritas 2020	Tahun	Agenda Nasional I	Prioritas
2.	RUU Ketentuan dan Fasilitas Perpajakan untuk Penguatan Perekonomian.	Prioritas 2020	Tahun	Agenda Nasional I	Prioritas
3.	Perubahan UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua	Prioritas 2020, 2021	Tahun	Agenda Nasional II	Prioritas
4.	RUU tentang Ibu Kota Negara	Prioritas 2020, 2021, 2022	Tahun	Agenda Nasional II	Prioritas
5.	Perubahan UU Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta	Prioritas 2024	Tahun	Agenda Nasional II	Prioritas
6.	Perubahan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.	Prioritas 2020, 2021, 2022	Tahun	Agenda Nasional II	Prioritas
7.	Perubahan UU Nomor 27 Tahun 1959 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II Kalimantan (diakomodasi dalam RUU tentang Pembentukan Provinsi di Kalimantan)	Daftar Terbuka	Kumulatif	Agenda Nasional II	Prioritas

No	Judul RUU	Pengusulan dalam Prolegnas Tahunan		Keterkaitan dengan Agenda Pembangunan	
8.	Perubahan UU Nomor 12 Tahun 2010 tentang Gerakan Pramuka	Prioritas 2020	Tahun	Agenda Nasional IV	Prioritas
9.	Perubahan UU Nomor 3 Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional	Prioritas 2020, 2021, 2022	Tahun	Agenda Nasional IV	Prioritas
10.	RUU tentang Pengawasan Obat dan Makanan	Prioritas 2020, 2021, 2022, 2023, 2024	Tahun	Agenda Nasional IV	Prioritas
11.	Perubahan UU Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular	Prioritas 2021, 2022, 2023	Tahun	Agenda Nasional IV	Prioritas
12.	Perubahan UU Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit	(diakomodasi dalam RUU Kesehatan)		Agenda Nasional IV	Prioritas
13.	Perubahan UU Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran (diakomodasi dalam RUU Kesehatan)	(diakomodasi dalam RUU Kesehatan)	RUU	Agenda Nasional IV	Prioritas
14.	Perubahan UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI	Prioritas 2023	Tahun	Agenda Nasional VII	Prioritas
15.	Perubahan UU Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika	Prioritas 2020, 2021, 2022, 2023, 2024	Tahun	Agenda Nasional VII	Prioritas
16.	Perubahan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	Prioritas 2022	Tahun	Agenda Nasional VII	Prioritas
17.	RUU Hukum Acara Perdata	Prioritas 2021, 2022, 2023, 2024	Tahun	Agenda Nasional VII	Prioritas
18.	Perubahan UU Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana	Prioritas 2023, 2024	Tahun	Agenda Nasional VII	Prioritas
19.	RUU Kitab UU Hukum Pidana	Prioritas 2020, 2022	Tahun	Agenda Nasional VII	Prioritas

Sumber data: Hasil Evaluasi Prolegnas 2020-2024 Kementerian Hukum

Berdasarkan perbandingan data tersebut, disimpulkan bahwa hanya terdapat 19 RUU dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2020 sampai dengan Tahun 2024 atau 51,3% RUU yang selaras dengan kebutuhan RPJMN (terdapat disparitas sebanyak 48,7% dari kebutuhan RUU dalam RPJMN). Sedangkan UU yang disahkan pada periode tahun 2020 sampai dengan tahun 2024 hanya 11 UU atau 27% yang selaras dengan kebutuhan RPJMN (terdapat disparitas sebanyak 73% dari kebutuhan UU dalam RPJMN).

Ketidaksinkronan antara perencanaan hukum dan perencanaan pembangunan merupakan salah satu permasalahan dalam sistem regulasi di Indonesia, yang tercermin dari adanya kesenjangan antara Kerangka Regulasi yang dirumuskan dalam RPJMN dengan perencanaan pembentukan UU melalui Prolegnas. Dalam konteks tersebut, disparitas dimaknai sebagai ketidaksesuaian antara arah kebijakan pembangunan dengan instrumen hukum yang dipersiapkan untuk mendukungnya. Kondisi ini dapat terjadi ketika agenda pembangunan tidak didukung oleh kerangka hukum yang memadai, maupun ketika agenda legislasi yang direncanakan tidak sejalan dengan prioritas

pembangunan nasional. Akibatnya, pembangunan dan hukum berjalan secara parsial dan tidak terintegrasi, sehingga pencapaian tujuan pemerataan dan keadilan sosial menjadi kurang optimal.

Dalam perspektif *law as a tool of social engineering* yang dikemukakan oleh Roscoe Pound, hukum dipandang sebagai sarana untuk mengarahkan dan membentuk perubahan sosial sesuai dengan kebutuhan perkembangan masyarakat. Sementara itu, Mochtar Kusumaatmadja mengembangkan konsep hukum sebagai sarana pembangunan, yang menempatkan hukum tidak semata-mata sebagai alat (*tool*), melainkan sebagai instrumen yang menjamin agar proses perubahan sosial berlangsung secara tertib dan terarah. Menurut Mochtar, salah satu mekanisme yang dapat digunakan untuk mewujudkan perubahan tersebut adalah melalui pembentukan UU.

Berdasarkan kerangka pemikiran tersebut, perencanaan pembentukan UU yang dituangkan dalam Prolegnas seharusnya merefleksikan arah pembangunan hukum yang ingin dicapai oleh masyarakat. Pembangunan hukum tidak hanya dimaknai sebagai upaya menghasilkan UU baru, melainkan juga sebagai proses untuk memastikan bahwa hukum mampu mendukung terwujudnya pembangunan yang berkeadilan, berkelanjutan, dan berorientasi pada kebutuhan serta tantangan masa depan.

Implikasi ketidaksinkronan Perencanaan Hukum dengan Perencanaan Pembangunan

Disparitas antara Prolegnas RUU dengan RPJMN akan menimbulkan dampak sistemik, baik pada tataran perencanaan hukum, tata kelola pemerintahan, maupun efektivitas pembangunan nasional. Penulis menganalisis dampak tersebut dalam beberapa dimensi berikut:

1. Inefisiensi Sumber Daya Dalam Perencanaan Legislasi

Pada prinsipnya, Prolegnas harus berfungsi sebagai instrumen penetapan prioritas legislasi yang diarahkan untuk mendukung pelaksanaan agenda pembangunan nasional. Ketidaksesuaian antara Prolegnas dan RPJMN berpotensi menyebabkan pemanfaatan sumber daya, baik waktu, anggaran, maupun kapasitas intelektual, menjadi kurang optimal. Apabila jumlah RUU yang dimuat dalam Prolegnas melebihi kebutuhan regulasi yang telah diidentifikasi dalam RPJMN, akan terjadi kondisi *over-supply*, yaitu banyaknya RUU yang tidak memiliki keterkaitan langsung dengan prioritas pembangunan. Sebaliknya, apabila jumlah RUU yang direncanakan lebih sedikit dari kebutuhan regulasi dalam RPJMN, akan timbul kondisi *under-supply*, yakni tidak terakomodasinya RUU yang sesungguhnya memiliki peran penting dalam mendukung implementasi agenda pembangunan nasional.

Kondisi tersebut pada akhirnya menimbulkan inefisiensi dalam penggunaan sumber daya karena alokasi yang telah dikeluarkan tidak sepenuhnya berkontribusi terhadap pencapaian sasaran pembangunan yang diharapkan. Sebagai contoh, proses penyusunan RUU dalam Prolegnas memerlukan dukungan pembiayaan yang tidak sedikit, mulai dari penyusunan naskah akademik, perancangan RUU, hingga tahapan pembahasan bersama. Apabila RUU yang diproses tidak memiliki keterkaitan yang jelas dengan kebutuhan pembangunan, maka penggunaan anggaran tersebut menjadi kurang produktif dan berimplikasi pada rendahnya nilai manfaat (*value for money*) dalam pelaksanaan fungsi legislasi.

Meskipun demikian, keberadaan RUU yang disusun di luar Kerangka Regulasi RPJMN tidak serta-merta dapat dianggap tidak bermanfaat. RUU tersebut tetap dapat memiliki urgensi dan kegunaan tertentu. Namun, dari perspektif perencanaan hukum yang berbasis prioritas, pemanfaatan sumber daya yang terbatas seharusnya terlebih dahulu diarahkan untuk menyelesaikan RUU yang telah ditetapkan sebagai bagian dari dukungan terhadap pelaksanaan RPJMN sebelum dialokasikan pada RUU lainnya. Dengan demikian, fungsi legislasi dapat berjalan secara lebih efektif dan selaras dengan kebutuhan pembangunan nasional.

2. Tidak Optimalnya Implementasi Agenda Prioritas Pembangunan

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) memerlukan dukungan regulasi sebagai landasan normatif agar pelaksanaan program pembangunan memiliki legitimasi hukum yang memadai. Oleh karena itu, ketidaksesuaian antara Prolegnas dan RPJMN berpotensi menyebabkan berbagai program prioritas pembangunan tidak didukung oleh dasar hukum operasional yang cukup, sehingga efektivitas implementasinya menjadi terganggu.

Pada dasarnya, keberlakuan suatu hukum harus memenuhi landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis. Dari aspek filosofis, hukum harus bersumber pada nilai-nilai dasar yang terkandung dalam Pancasila sebagai Grundnorm. Dari aspek yuridis, keabsahan suatu peraturan ditentukan baik oleh terpenuhinya prosedur pembentukannya secara formal maupun oleh kesesuaian substansi pengaturannya secara materiil dengan peraturan yang lebih tinggi. Sementara itu, dari aspek sosiologis, suatu peraturan harus mencerminkan kebutuhan, keyakinan, serta kesadaran hukum yang berkembang dalam masyarakat.

Apabila kebijakan pembangunan dilaksanakan tanpa didukung oleh legitimasi hukum yang kuat, maka tingkat kepastian dan perlindungan hukum yang menyertainya akan menjadi berkurang. Pada tataran implementasi, kondisi tersebut berpotensi menimbulkan berbagai hambatan karena kebijakan legislasi pada tingkat UU belum sepenuhnya memberikan dukungan yang diperlukan.

3. Munculnya Fragmentasi Kebijakan dalam Tata Kelola Pemerintahan

Pada tataran internal pemerintah, fragmentasi kebijakan tercermin dari kecenderungan kementerian/lembaga untuk mengajukan RUU berdasarkan kepentingan sektoral masing-masing, tanpa sepenuhnya mengacu pada prioritas pembangunan yang telah ditetapkan dalam RPJMN. Akibatnya, fungsi koordinasi dan sinkronisasi kebijakan menjadi kurang efektif karena setiap kementerian/lembaga cenderung membawa agenda legislasi sektoralnya masing-masing ke dalam Prolegnas. Kondisi tersebut pada akhirnya berimplikasi pada menurunnya kualitas tata kelola pemerintahan yang baik (good governance), terutama dalam aspek integrasi dan konsistensi kebijakan.

Sementara itu, pada hubungan antara eksekutif dan legislatif, fragmentasi kebijakan tercermin dari adanya perbedaan orientasi dan prioritas antara kedua lembaga. RPJMN pada dasarnya merupakan dokumen perencanaan yang disusun oleh pemerintah sebagai representasi agenda eksekutif, sedangkan Prolegnas merupakan produk politik yang dibentuk secara bersama oleh DPR, DPD, dan pemerintah.

Dalam praktiknya, DPR dan DPD kerap mengajukan RUU yang berlandaskan pada aspirasi politik maupun kepentingan konstituen, yang belum tentu sejalan dengan arah kebijakan pembangunan yang tertuang dalam RPJMN. Di sisi lain, pemerintah berupaya mendorong RUU yang mendukung prioritas pembangunan nasional, namun tidak seluruhnya memperoleh dukungan atau prioritas dalam pembahasan di DPR. Fragmentasi pada relasi eksekutif–legislatif tersebut berpotensi menyebabkan agenda prioritas pembangunan tidak memperoleh dukungan politik yang memadai, sehingga efektivitas pelaksanaan kebijakan pembangunan menjadi kurang optimal.

4. Ketidakpastian hukum bagi publik dan investor

Keputusan investasi dan aktivitas bisnis yang dilakukan oleh pelaku usaha pada dasarnya sangat dipengaruhi oleh persepsi terhadap stabilitas ekonomi, arah kebijakan pemerintah, serta konsistensi pelaksanaan hukum. Apabila regulasi yang dibentuk tidak mencerminkan prioritas dan arah pembangunan yang telah ditetapkan, maka kebijakan hukum pemerintah dapat dipandang sebagai sesuatu yang sulit diprediksi (*unpredictable*). Ketidakpastian tersebut berpotensi meningkatkan persepsi risiko dalam perhitungan bisnis dan mengurangi tingkat kepercayaan investor, sehingga mendorong pelaku usaha untuk menunda pengambilan keputusan investasi dengan menerapkan pendekatan *wait and see*.

Dalam konteks tersebut, terdapat kondisi ketika RUU yang sebenarnya telah diidentifikasi sebagai kebutuhan untuk mendukung agenda pembangunan nasional justru tidak memperoleh pembahasan hingga berakhirnya masa jabatan pemerintah maupun periode keanggotaan DPR selama lima tahun. Fenomena ini menunjukkan adanya ketidakpastian dalam pelaksanaan perencanaan yang telah disusun oleh pemerintah sendiri, sekaligus mencerminkan lemahnya konsistensi antara agenda pembangunan dengan realisasi program legislasi yang direncanakan.

5. Terhambatnya Reformasi Hukum

Salah satu sasaran utama reformasi hukum adalah mengatasi fenomena *overregulation* melalui pembentukan regulasi yang benar-benar didasarkan pada kebutuhan. Dalam konteks tersebut, perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan diselenggarakan untuk memastikan bahwa setiap RUU yang akan dibentuk memiliki justifikasi kebutuhan yang jelas. Namun, ketidakselarasan antara Prolegnas dan RPJMN berpotensi menyebabkan upaya penataan regulasi kehilangan arah dan tidak lagi berorientasi pada prioritas pembangunan nasional. Sebagai ilustrasi, apabila dalam Prolegnas jangka menengah ditetapkan sebanyak 248 RUU, sementara hanya 37 RUU yang memiliki keterkaitan langsung dengan kebutuhan regulasi sebagaimana tercermin dalam RPJMN, maka timbul pertanyaan mengenai dasar kebutuhan dari 211 RUU lainnya.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa tidak seluruh RUU yang dimasukkan ke dalam Prolegnas memiliki landasan kebutuhan pembangunan yang kuat. Sebagian di antaranya lebih merefleksikan kepentingan sektoral maupun aspirasi politik yang belum tentu sejalan dengan arah pembangunan nasional. Akibatnya, proses pembentukan regulasi terus menghasilkan norma-norma baru, sementara mekanisme untuk menyaring dan memprioritaskan usulan regulasi berdasarkan kebutuhan strategis negara masih belum berjalan secara optimal. Keadaan ini pada akhirnya berpotensi

memperparah masalah hiperregulasi dan menghambat terwujudnya sistem regulasi yang lebih sederhana, efektif, dan responsif terhadap kebutuhan pembangunan.

Strategi Sinkronisasi Perencanaan Hukum dengan Perencanaan Pembangunan

1. Integrasi Penyusunan Perencanaan Hukum dengan Perencanaan Pembangunan

Perencanaan pembangunan nasional dan perencanaan legislasi pada hakikatnya merupakan dua instrumen yang memiliki keterkaitan erat dalam penyelenggaraan pemerintahan. RPJMN berperan sebagai dokumen perencanaan strategis yang memuat arah kebijakan pembangunan beserta kebutuhan regulasi yang diperlukan, sedangkan Prolegnas berfungsi sebagai instrumen perencanaan pembentukan undang-undang yang menerjemahkan kebutuhan tersebut ke dalam norma hukum yang mengikat. Dalam konteks ini, hukum tidak hanya dituntut untuk mengikuti perkembangan kebutuhan masyarakat, tetapi juga berfungsi sebagai sarana untuk mengarahkan dan membentuk perubahan sosial. Oleh karena itu, secara normatif hubungan antara RPJMN dan Prolegnas dirancang agar bersifat linier, saling terkait, dan saling mendukung.

Akan tetapi, dalam praktik penyelenggaraan negara, keterkaitan tersebut belum berjalan secara optimal. RPJMN dan Prolegnas cenderung berkembang sebagai dua sistem perencanaan yang berjalan secara paralel dengan tingkat integrasi yang masih terbatas. Kondisi ini mengakibatkan belum terwujudnya sinkronisasi yang memadai antara agenda pembangunan dan agenda legislasi. Oleh karena itu, diperlukan suatu model integrasi yang mampu menghubungkan perencanaan pembangunan dan perencanaan pembentukan undang-undang ke dalam suatu kerangka yang terpadu, sehingga keduanya dapat berjalan secara harmonis dalam mendukung pencapaian tujuan pembangunan nasional.

Di dalam Pasal 11 ayat (3) Perpres No. 87 Tahun 2014, menyatakan “Dalam menyiapkan penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan, dan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri sesuai dengan kewenangannya. Kelembagaan yang terdapat dalam pasal ini tidak berjalan efektif karena bersifat administratif, tidak fokus dalam aspek perencanaan, dan tidak adanya mekanisme yang kuat untuk mengintegrasikan perencanaan legislasi.

Dalam proses penyusunan Prolegnas, diperlukan mekanisme koordinasi yang terintegrasi antara Kementerian Hukum dan Bappenas guna memastikan bahwa kebutuhan regulasi yang dirumuskan selaras dengan agenda pembangunan nasional. Dalam kerangka integrasi kelembagaan tersebut, perlu terdapat pembagian fungsi yang tegas, di mana Bappenas berperan dalam merumuskan arah kebijakan berdasarkan prioritas pembangunan, sedangkan Kementerian Hukum bertugas menerjemahkan kebutuhan tersebut ke dalam daftar Rancangan Undang-Undang yang akan direncanakan dalam Prolegnas. Melalui mekanisme ini, kedua lembaga tidak lagi berjalan sendiri-sendiri terkait pengidentifikasian kebutuhan perencanaan hukum.

Integrasi kelembagaan tersebut diperlukan untuk membentuk suatu mekanisme perencanaan yang terpadu dan menciptakan jalur tunggal yang menghubungkan RPJMN dengan Prolegnas. Dengan mekanisme ini, kebutuhan regulasi yang telah memenuhi persyaratan dan tingkat kesiapan tertentu dapat secara langsung diakomodasi dalam RPJMN dan Prolegnas jangka menengah, tanpa harus melalui proses pengusulan kembali oleh kementerian atau lembaga pemrakarsa. Dengan demikian, penyusunan Kerangka Regulasi dalam RPJMN dan penyusunan Prolegnas tidak lagi dilaksanakan secara terpisah oleh masing-masing institusi, melainkan dilakukan secara terintegrasi dalam satu rangkaian proses yang menghasilkan keluaran (output) yang selaras dan saling mendukung.

2. Penguatan Penelaahan/Filterisasi RUU yang sesuai dengan kebutuhan Pembangunan Nasional

Penelaahan RUU bertujuan untuk menguji kesiapan setiap usulan regulasi. Penelaahan RUU dilakukan melalui forum bersama Perencanaan Regulasi yang didalamnya terdapat Kementerian Hukum dan Kementerian PPN/Bappenas. Dalam melakukan penelaahan RUU ini harus dilakukan menggunakan kriteria yang sama antara Kementerian Hukum dan Kementerian PPN/Bappenas, yaitu:

1. Aspek amanat konstitusi dan UU lainnya.
2. Aspek perencanaan pembangunan, yaitu kesesuaian dengan arah kebijakan prioritas pembangunan serta daya ungkitnya terhadap pencapaian prioritas pembangunan.
3. Aspek potensi manfaat UU, yaitu adanya kajian yang membuktikan bahwa UU memiliki manfaat yang lebih besar terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pemenuhan hak-hak masyarakat dibandingkan dengan beban yang ditimbulkan (cost and benefit analysis)
4. Aspek evaluasi peraturan perundang-undangan, yaitu adanya kajian evaluasi terhadap UU eksisting yang menunjukkan bahwa perlu adanya perubahan, penggantian, atau pencabutan terhadap UU tersebut.
5. Aspek harmonisasi PUU, yaitu adanya kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan serta RUU tidak berpotensi bertentangan atau tumpang tindih dengan peraturan per-UU-an lain yang setingkat ataupun yang lebih tinggi
6. Aspek partisipasi publik, yaitu adanya keterlibatan publik dalam perencanaan pembentukan UU. Dengan terbukanya kesempatan bagi masyarakat berpartisipasi, pembentuk undang-undang menjadi semakin hati-hati dalam membentuk undang-undang. Dengan demikian, partisipasi masyarakat untuk mengantisipasi agar substansi undang-undang tidak merugikan masyarakat.
7. Aspek simplifikasi regulasi yaitu pembentukan RUU telah mempertimbangkan penerapan kebijakan simplifikasi regulasi berupa deregulasi ataupun metode omnibus.
8. Aspek Target pembentukan, yaitu adanya kejelasan target pembentukan, baik target perencanaan, target penyusunan, ataupun target pembahasan RUU.

Melalui mekanisme ini, diharapkan terwujud keterkaitan yang bersifat mengikat antara RPJMN dan Prolegnas, sehingga hukum dapat berfungsi secara optimal sebagai instrumen pembangunan yang terencana, terarah, dan terintegrasi.

KESIMPULAN

Perencanaan UU dalam Prolegnas dan perencanaan pembangunan nasional dalam RPJMN dirancang untuk disusun secara simultan dan saling mendukung dalam mewujudkan tujuan pembangunan nasional. Namun, hasil penelitian menunjukkan bahwa sinkronisasi antara Prolegnas dan RPJMN periode 2020–2024 belum berjalan secara optimal. Dari 37 kebutuhan regulasi yang tercantum dalam Kerangka Regulasi RPJMN, hanya 19 RUU yang masuk dalam Prolegnas prioritas tahunan. Kondisi ini menunjukkan adanya disparitas antara agenda pembangunan dan agenda legislasi yang menyebabkan hukum dan pembangunan berjalan secara parsial.

Ketidaksinkronan tersebut menimbulkan berbagai implikasi, antara lain inefisiensi penggunaan sumber daya legislasi, tidak optimalnya pelaksanaan program pembangunan karena kurangnya dukungan regulasi, munculnya fragmentasi kebijakan antara kementerian/lembaga maupun antara eksekutif dan legislatif, meningkatnya ketidakpastian hukum bagi masyarakat dan investor, serta terhambatnya upaya reformasi regulasi dan penataan sistem hukum nasional. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa fungsi hukum sebagai sarana pembangunan (*law as a tool of social engineering*) belum sepenuhnya diwujudkan melalui mekanisme perencanaan legislasi.

Oleh karena itu, diperlukan model sinkronisasi yang lebih kuat melalui integrasi kelembagaan antara Kementerian Hukum dan Kementerian PPN/Bappenas dalam penyusunan Kerangka Regulasi RPJMN dan Prolegnas. Selain itu, perlu dilakukan penguatan mekanisme penelaahan dan filterisasi usulan RUU berdasarkan aspek kebutuhan pembangunan nasional, manfaat regulasi, harmonisasi peraturan perundang-undangan, partisipasi publik, serta kebijakan simplifikasi regulasi. Dengan mekanisme tersebut, perencanaan hukum dan perencanaan pembangunan dapat berjalan secara terpadu sehingga pembentukan undang-undang benar-benar menjadi instrumen yang mendukung pencapaian sasaran pembangunan nasional secara efektif, terarah, dan berkelanjutan.

REFERENSI

- Atmasasmita, R. (2019). *Teori Hukum Integratif: Rekonstruksi terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*. Mandar Maju.
- Dimiyati, K., Nashir, H., Elviandri, E., Absori, A., Wardiono, K., & Budiono, A. (2021). Indonesia as a legal welfare state: A prophetic-transcendental basis. *Heliyon*, 7(8). <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2021.e07865>
- Hermanto, B., & Aryani, N. M. (2021). Omnibus legislation as a tool of legislative reform by developing countries: Indonesia, Turkey and Serbia practice. *The Theory and Practice of Legislation*, 9(3), 425–450. <https://doi.org/10.1080/20508840.2022.2027162>
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, (2004).
- Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional, (2005).
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun

- 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, (2011).
- Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, (2014).
- Indonesia, P. S. H. (2019). *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya*. Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia.
- Indrastuti, L. (2015). *Memahami Hukum Tata Negara dan Perkembangan Ketatanegaraan di Indonesia*. Kreasi Total Media.
- Ismoyo, J. D. (2019). *Metodologi Penelitian Hukum: Mendapatkan Kebenaran Berdasarkan Konsep Hukum*. Rajawali Press.
- Isra, S. (2013). *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Rajawali Press.
- Kusumaatmadja, M. (2002). *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis)*. Penerbit Alumni.
- Mahfud, M. M. D. (2020). *Politik Hukum di Indonesia*. Rajawali Press.
- Mahmud, P. (2013). *Penelitian Hukum*. Kencana Prenada Media Group.
- Mahy, P. (2022). Indonesia's Omnibus Law on Job Creation: Legal hierarchy and responses to judicial review in the labour cluster of amendments. *Asian Journal of Comparative Law*, 17(1), 51–75. <https://doi.org/10.1017/asjcl.2022.7>
- Rasjidi, L., & Putra, I. B. W. (2003). *Hukum sebagai suatu sistem*. Mandar Maju.
- Setiadi, W. (2026). *Politik Hukum Indonesia di Era Disrupsi*. Rajawali Press.
- Suntana, I., & Priatna, T. (2023). Four Obstacles to the Quality of Constitutional Law Learning in Indonesia. *Heliyon*, 9(1), e12824. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2023.e12824>
- Wijatmoko, E., Armawi, A., & Fathani, T. F. (2023). Legal effectiveness in promoting development policies: A case study of North Aceh Indonesia. *Heliyon*, 9(11). <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2023.e21280>
- Zed, M. (2008). *Metode Penelitian Kepustakaan*. Yayasan Obor Indonesia.