

## PERANCANGAN PERUNDANG UNDANGAN PROGRAM LEGISLASI NASIONAL

Irsyaf Marsal<sup>1</sup>, Mochamad Iqbal Risyadi<sup>2</sup>, Muhammad Fauzan Ramadhan<sup>3</sup>, Radhitya Izazqi<sup>4</sup>,  
Danny Permana Kusuma<sup>5</sup>

Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta

Email : [irsyafmarsal@upnvj.ac.id](mailto:irsyafmarsal@upnvj.ac.id)<sup>1</sup>, [2410611419@mahasiswa.upnvj.ac.id](mailto:2410611419@mahasiswa.upnvj.ac.id)<sup>2</sup> , [2410611350@mahasiswa.upnvj.ac.id](mailto:2410611350@mahasiswa.upnvj.ac.id)<sup>3</sup> ,[2410611424@mahasiswa.upnvj.ac.id](mailto:2410611424@mahasiswa.upnvj.ac.id)<sup>4</sup> , [2410611420@mahasiswa.upnvj.ac.id](mailto:2410611420@mahasiswa.upnvj.ac.id)<sup>5</sup>

## ABSTRAK

Program Legislasi Nasional (Prolegnas) merupakan instrumen perencanaan legislasi yang bertujuan untuk memastikan proses pembentukan undang-undang di Indonesia berjalan secara teratur, sistematis, dan sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat. Melalui Prolegnas, DPR, Presiden, dan DPD menetapkan daftar prioritas rancangan undang-undang yang akan dibahas dalam periode tertentu, baik tahunan maupun jangka menengah. Makalah ini membahas konsep dasar perancangan perundang-undangan, tahapan pembentukannya, mekanisme penyusunan Prolegnas, serta permasalahan yang muncul dalam implementasinya. Kajian ini menunjukkan bahwa meskipun Prolegnas berfungsi sebagai pedoman penting dalam perencanaan legislasi, praktiknya masih menghadapi berbagai kendala seperti tumpang tindih regulasi, rendahnya tingkat penyelesaian RUU, serta minimnya partisipasi publik. Melalui analisis tersebut, makalah ini menegaskan perlunya penguatan sistem legislasi, mulai dari peningkatan kualitas naskah akademik, optimalisasi harmonisasi antar lembaga, hingga pemanfaatan digitalisasi dalam proses perundang-undangan. Dengan demikian, Prolegnas diharapkan dapat menjadi alat yang lebih efektif untuk mewujudkan legislasi yang responsif, efisien, dan berkualitas tinggi.

**Kata Kunci:** Legislasi Nasional, perancangan peraturan perundang-undangan, proses pembentukan undang-undang, partisipasi publik, reformasi legislasi, sistem hukum Indonesia.

## ABSTRACT

*The National Legislation Program (Prolegnas) serves as a legislative planning instrument designed to ensure that the formulation of laws in Indonesia proceeds in a structured, systematic, and socially responsive manner. Through Prolegnas, the House of Representatives (DPR), the President, and the Regional Representative Council (DPD) determine the priority list of bills to be discussed within a specific period, either annually or in the medium term. This paper examines the fundamental concept of legislative drafting, the stages of law formation, the mechanism for compiling Prolegnas, and the issues that arise in its implementation. The findings indicate that although Prolegnas functions as an essential guideline for legislative planning, in practice it still encounters several obstacles, such as overlapping regulations, low completion rates of priority bills, and limited public participation. Based on this analysis, the study highlights the need to strengthen the legislative system, including improving*

## Article History

Received: November 2025

Reviewed: November 2025

Published: November 2025

Plagiarism Checker No 234

Prefix DOI : Prefix DOI :

10.8734/CAUSA.v1i2.365

Copyright : Author

Publish by : CAUSA



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

*the quality of academic drafts, optimizing inter-agency harmonization, and utilizing digital transformation in the law-making process. Therefore, Prolegnas is expected to become a more effective instrument in realizing responsive, efficient, and high-quality legislation.*

**Keywords:** National Legislation Program, legislative drafting, law-making process, public participation, legal reform, Indonesian legislation.

## PENDAHULUAN

Peraturan perundang-undangan sangat penting untuk mengatur kehidupan nasional, bangsa, dan negara di Indonesia karena statusnya sebagai negara hukum. Menurut prinsip negara hukum, setiap tindakan pemerintah maupun warga negara harus didasarkan pada standar hukum yang jelas, tertulis, dan disusun melalui mekanisme legislasi yang sah. Adanya sistem pembentukan peraturan yang sistematis, terarah, dan responsif dibutuhkan oleh perkembangan yang sangat dinamis dalam bidang sosial, politik, ekonomi, dan teknologi. Dalam ilmu perancangan perundang-undangan, metode, prinsip, dan teknik untuk merumuskan norma hukum secara tepat dari sudut pandang struktur, bahasa, dan substansi. Tanpa perancangan yang matang, implementasi undang-undang dapat mengalami multitafsir, ketidakpastian hukum, dan konflik norma.

Indonesia menggunakan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sebagai daftar prioritas rancangan undang-undang jangka menengah dan tahunan untuk memastikan agenda legislasi berjalan secara terarah. Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta perubahannya, setiap undang-undang harus mencantumkan Prolegnas dalam daftarnya.

Namun, dalam kenyataannya, penyusunan dan pelaksanaan Prolegnas masih menghadapi sejumlah tantangan, termasuk prioritas legislasi yang tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat, banyaknya RUU yang belum diselesaikan, koordinasi yang buruk antara lembaga pembentuk undang-undang, ketidakseimbangan regulasi, dan rendahnya partisipasi publik. Kondisi ini menunjukkan bahwa sistem undang-undang Indonesia perlu diperbaiki untuk membuat regulasi yang efektif.

## RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana tahapan perancangan undang-undang dalam sistem legislasi di Indonesia?
2. Bagaimana mekanisme penyusunan Prolegnas?
3. Apa saja kendala dalam implementasi Prolegnas dan peluang reformasinya?

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif, ini berfokus pada norma hukum dalam doktrin dan peraturan perundang-undangan.<sup>1</sup> Metode yang digunakan terdiri dari pendekatan peraturan perundang-undangan (peraturan perundang-undangan) untuk meninjau ketentuan hukum yang mengatur pembentukan undang-undang, khususnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan perubahannya, dan pendekatan konseptual (perspektif konseptual) untuk mempelajari teori dan pemikiran akademik tentang legislasi, kualitas perancangan undang-undang, dan posisi Prolegnas dalam sistem hukum nasional.<sup>2</sup>

Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, dan bahan hukum sekunder terdiri dari buku, jurnal, dan artikel akademik tentang perancangan undang-undangan

<sup>1</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2006.

<sup>2</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta perubahan-perubahannya.

dan Prolegnas.<sup>3</sup> Analisis data dilakukan secara deskriptif-kualitatif, tanpa menggunakan statistik; konsep, ketentuan, dan masalah praktik hukum diuraikan secara sistematis.<sup>4</sup>

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan aturan tertulis yang mengikat yang berfungsi sebagai alat untuk mengatur kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara. Ilmuwan perancangan perundang-undangan menekankan prinsip kepastian hukum, keadilan, dan keuntungan, yang harus dipertimbangkan secara yuridis, filosofis, dan sosiologis saat membuat peraturan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, beserta perubahannya, dasar hukum Indonesia.<sup>5</sup> Teori legislasi kontemporer mendorong model undang-undang berbasis bukti, yang berarti pembuatan undang-undang yang didasarkan pada data empiris dan penelitian akademik, agar norma yang dibuat tepat sasaran, responsif, dan relevan.<sup>6</sup>

Perancangan undang-undang dimulai dengan perencanaan. Program Legislasi Nasional, atau Prolegnas, kemudian disusun oleh DPR, Presiden, atau DPD sesuai kewenangannya. Kemudian, draf RUU dibahas antara Presiden dan DPR hingga ada kesepakatan menjadi undang-undang. Kementerian Hukum dan HAM menerbitkan undang-undang dalam Lembaran Negara setelah disahkan, dan untuk meningkatkan transparansi dan memastikan bahwa hukum diterapkan. Setiap tahap berhubungan satu sama lain, jadi kesalahan pada salah satu tahap dapat mengurangi efisiensi penerapan undang-undang.<sup>7</sup>

Prolegnas dibuat melalui kerja sama DPR, pemerintah, dan DPD berdasarkan kebutuhan hukum masyarakat, arah pertumbuhan nasional, dan kemajuan global. Bagian Legislasi DPR atau Kementerian Hukum dan HAM harmonisasi dan sinkronisasi undang-undang untuk mencegah tumpang tindih dan ketidaksesuaian norma hukum.<sup>8</sup> Selain itu, kriteria urgensi substansi, keselarasan dengan sistem hukum nasional, keuntungan sosial, dan kesiapan akademik dan draf undang-undang digunakan untuk menentukan prioritas RUU. Oleh karena itu, Prolegnas tidak hanya berfungsi sebagai alat administratif, tetapi juga sebagai alat strategis untuk memastikan proses pembentukan undang-undang berjalan dengan baik.

Perancangan undang-undang sangat memengaruhi kualitas legislasi. Kualitas Naskah Akademik sebagai dokumen ilmiah yang memasukkan analisis yuridis, filosofis, dan sosiologis pembentukan undang-undang adalah salah satu kriteria terpenting. Agar standar yang dibuat tidak sekadar konseptual, tetapi juga mampu memenuhi kebutuhan nyata masyarakat, pembentukan undang-undang harus didasarkan pada penelitian hukum dan data empiris. Agar rumusan hukum menjadi jelas dan penerapan hukum menjadi jelas, sangat penting untuk menggunakan bahasa hukum yang tepat dan tidak multitafsir.<sup>9</sup>

Dalam kenyataannya, Prolegnas masih menghadapi banyak tantangan. Karena keterbatasan perencanaan, dinamika politik, dan jumlah waktu pembahasan yang tidak proporsional, banyak RUU prioritas gagal diselesaikan dalam satu periode legislasi. Melemahnya proses harmonisasi dan evaluasi regulasi juga sering menyebabkan disharmoni antar regulasi. Selain itu, meskipun keterlibatan masyarakat sangat penting untuk demokratisasi legislasi dan legitimasi norma, partisipasi publik masih rendah dalam proses penyusunan Prolegnas.<sup>10</sup> Prioritas legislasi kadang-kadang dipengaruhi oleh perubahan politik, sehingga tidak selalu memenuhi kebutuhan hukum masyarakat.

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.

<sup>4</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005.

<sup>5</sup> *Ibid no 2*

<sup>6</sup> OECD, *Evidence-Based Policy Making: A Practical Guide*, Paris: OECD Publishing, 2020.

<sup>7</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007.

<sup>8</sup> Kementerian Hukum dan HAM RI, *Panduan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta, 2022.

<sup>9</sup> *Ibid no 3*

<sup>10</sup> Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), *Evaluasi Kinerja Prolegnas*, Jakarta, 2021.

Namun, ada peluang besar untuk reformasi legislatif. Dengan menggunakan *e-legislation*, digitalisasi proses penyusunan undang-undang dapat meningkatkan transparansi, efektivitas, dan aksesibilitas informasi hukum. Sumber daya ilmiah undang-undang dapat diperkuat melalui pengembangan metode pengembangan rencana akademik. Selain itu, kualitas dan legitimasi undang-undang dapat ditingkatkan dengan memperluas partisipasi publik dari tahap perencanaan hingga tahap pembahasan RUU. Selain itu, harmonisasi antara kementerian dan lembaga harus diperkuat untuk membuat sistem hukum nasional semakin sinkron, terintegrasi, dan menguntungkan masyarakat.<sup>11</sup>

## KESIMPULAN

Program Legislasi Nasional, atau Prolegnas, adalah bagian penting dari sistem pembentukan undang-undang Indonesia, dan bertanggung jawab untuk memastikan bahwa proses legislasi berjalan secara sistematis, terencana, dan sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat. Melalui Prolegnas, DPR, pemerintah, dan DPD menetapkan prioritas legislasi untuk menyelesaikan masalah hukum nasional dan mendukung pembangunan. Prolegnas masih kurang digunakan. Pembentukan undang-undang masih menghadapi tantangan struktural dan signifikan, seperti yang ditunjukkan oleh tingkat penyelesaian RUU yang rendah, ketidaksesuaian regulasi, koordinasi lembaga yang buruk, partisipasi publik yang rendah, dan efek dinamika politik.

Penguatan berbagai elemen diperlukan untuk membangun sistem legislatif yang efisien, responsif, dan berkualitas tinggi. Langkah strategis yang harus diambil termasuk meningkatkan kualitas skrip akademik, penerapan kebijakan yang berbasis bukti, digitalisasi proses pembentukan undang-undang, perluasan partisipasi publik sejak tahap perencanaan, dan harmonisasi lintas kementerian dan lembaga. Dengan pengoptimalan ini, Prolegnas tidak hanya menjadi daftar administratif tetapi juga menjadi pedoman penting untuk pembentukan undang-undang yang dapat memenuhi keinginan masyarakat, menjamin kepastian hukum, dan mendukung pembangunan hukum yang berkelanjutan di seluruh negeri.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Bivitri Susanti. "Reformasi Legislasi dan Masa Depan Sistem Hukum Indonesia." *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 51 No. 3, 2021.
- Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta perubahan-perubahannya.
- Kementerian Hukum dan HAM RI. *Panduan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta, 2022.
- Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-undangan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- OECD. *Evidence-Based Policy Making: A Practical Guide*. Paris: OECD Publishing, 2020.
- Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK). *Evaluasi Kinerja Prolegnas*. Jakarta, 2021.
- Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 2006.
- Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005.

---

<sup>11</sup> Bivitri Susanti, "Reformasi Legislasi dan Masa Depan Sistem Hukum Indonesia," *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 51 No. 3, 2021.