

INKONSISTENSI PROLEGNAS TERHADAP ASAS PERENCANAAN PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG YANG RASIONAL TERUKUR SEBAGAI SUMBER DISTORSI POLITIK HUKUM NASIONAL

Naufalia Andita¹, Indira Nur Syahrani Makmur², Elisabeth Immanuella Rajagukguk³, Erlita Sari Zai⁴, Irsyaf Marsal⁵

Email: 2410611465@mahasiswa.upnvj.ac.id, 2410611314@mahasiswa.upnvj.ac.id,
2410611441@mahasiswa.upnvj.ac.id, 2410611025@mahasiswa.upnvj.ac.id, irsyafmarsal@upnvj.ac.id

Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta, Depok, Jawa Barat, Indonesia

Abstrack

The National Legislation Program (Prolegnas) is intended to function as a key planning instrument for the formulation of laws in Indonesia, ideally based on rational, measurable principles and the genuine legal needs of society. In practice, however, its implementation reveals various inconsistencies, including frequent changes to legislative priorities without sufficient academic justification, limited meaningful public participation, and strong political influence in determining legislative agendas. These conditions undermine Prolegnas as a stable and objective legislative roadmap, creating legal uncertainty, weakening the legitimacy of the law-making process, and reducing public trust in national legal politics. As a result, Prolegnas has become a source of distortion in legislative development and fails to reflect the real needs of society, indicating the urgent need for structural reform to restore rationality, accountability, and measurable planning within the legislative system.

Keywords: *Prolegnas, Legislative Inconsistency, Legal Certainty.*

Abstrak

Program Legislasi Nasional (Prolegnas) merupakan instrumen utama dalam perencanaan pembentukan undang-undang yang seharusnya disusun secara rasional, terukur, dan berorientasi pada kebutuhan hukum masyarakat. Namun, dalam praktiknya, pelaksanaan Prolegnas menunjukkan berbagai bentuk inkonsistensi, seperti perubahan daftar prioritas yang berulang tanpa dasar akademik yang memadai, minimnya partisipasi publik yang bermakna, serta dominasi kepentingan politik dalam penentuan agenda legislasi. Kondisi ini menyebabkan

Article History

Received: November 2025
Reviewed: November 2025
Published: November 2025

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/).

Prolegnas kehilangan fungsinya sebagai pedoman legislasi yang stabil dan objektif, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum, melemahkan legitimasi proses pembentukan undang-undang, dan memperburuk kepercayaan publik terhadap penyelenggaraan politik hukum nasional. Akibatnya, Prolegnas justru menjadi sumber distorsi legislasi yang menjauhkan proses pembentukan hukum dari kebutuhan masyarakat yang sebenarnya, sehingga menuntut adanya reformasi struktural agar perencanaan legislasi kembali berlandaskan prinsip rasionalitas, keterukuran, dan akuntabilitas. s

Kata kunci: Prolegnas, Inkonsistensi Legislasi, Kepastian Hukum.

PENDAHULUAN

Program Legislasi Nasional (Prolegnas) merupakan instrumen perencanaan pembentukan undang-undang yang disusun secara sistematis sebagai pedoman legislasi nasional. Penyusunan Prolegnas secara normatif diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.¹ Prolegnas pada hakikatnya berfungsi sebagai instrumen perencanaan legislasi yang bertujuan untuk menetapkan skala prioritas pembentukan peraturan perundang-undangan secara sistematis, memastikan keterukuran dan keberlakuan kebutuhan hukum nasional, serta menyelaraskan arah dan agenda politik hukum negara dengan perkembangan serta dinamika sosial yang berlangsung di masyarakat. Secara prosedural, proses penyusunan Prolegnas dilaksanakan melalui koordinasi institusional antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Pemerintah, yang masing-masing menjalankan fungsi perencanaan legislasi dalam kerangka perencanaan jangka menengah dan tahunan. Setiap tahapan tersebut menghasilkan daftar prioritas legislasi yang bersifat komplementer dan menjadi dasar dalam penentuan program pembentukan undang-undang pada periode tertentu.²

Akan tetapi, dalam praktik penyelenggaraannya, penetapan daftar prioritas legislasi dalam Prolegnas kerap kali tidak sepenuhnya dilandaskan pada analisis empiris maupun normatif mengenai kebutuhan hukum masyarakat. Sebaliknya, proses tersebut lebih sering dipengaruhi oleh pertimbangan-pertimbangan politis yang bersifat institusional, sehingga orientasi penyusunan prioritas tidak selalu mencerminkan urgensi regulatif yang objektif, melainkan mencerminkan konfigurasi kekuasaan, preferensi kelembagaan, dan kepentingan strategis para pembentuk undang-undang pada periode tertentu.³ Paradigma ini menggeser

¹ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, (Jakarta: Sekretariat Negara, 2011)

² *Ibid*

³ Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Perundang-Undangan, (Jakarta: Rajawali Pers, 2019), 74.

Prolegnas dari fungsi rasional-instrumental menuju alat politik yang fleksibel terhadap tarik-ulur kepentingan.

Secara normatif, proses penyusunan Prolegnas mensyaratkan adanya kelengkapan dokumen perencanaan berupa naskah akademik, kajian empiris, serta justifikasi normatif yang komprehensif guna menjelaskan urgensi pembentukan suatu undang-undang. Ketentuan tersebut dimaksudkan untuk memastikan bahwa setiap Rancangan Undang-Undang (RUU) yang diusulkan telah melalui proses pengkajian akademis yang memadai serta berlandaskan 3 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2019), 74. 2 Ibid 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, (Jakarta: Sekretariat Negara, 2011) pada kebutuhan hukum masyarakat. Namun demikian, dalam praktiknya, masih terdapat sejumlah RUU yang diajukan dan dimasukkan ke dalam Prolegnas tanpa disertai naskah akademik yang memenuhi standar substansial maupun metodologis sebagaimana dipersyaratkan, sehingga mengurangi kualitas perencanaan legislasi secara keseluruhan.⁴ Ketidaktepatan ini menunjukkan lemahnya penerapan asas perencanaan yang rasional dan terukur. Selain itu, perubahan mendadak terhadap daftar prioritas yang sering terjadi melalui mekanisme usul inisiatif DPR, menunjukkan bahwa perencanaan Prolegnas mudah dimanipulasi oleh dinamika politik jangka pendek.⁵ Kondisi ini juga mencerminkan absennya skala prioritas yang stabil dan konsisten.

Problematisasi lain yang mengemuka dalam penyelenggaraan Prolegnas adalah rendahnya tingkat partisipasi publik yang bersifat bermakna (*meaningful participation*). Meskipun Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 secara eksplisit mengamanatkan keterlibatan masyarakat dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, implementasi ketentuan tersebut kerap kali hanya dilakukan sebatas pemenuhan persyaratan prosedural semata. Akibatnya, partisipasi publik lebih tampak sebagai formalitas administratif dibandingkan sebagai mekanisme substantif untuk menyerap aspirasi, pandangan kritis, serta kepentingan masyarakat dalam perumusan prioritas legislasi.⁶ Ketidakefektifan keterlibatan publik tersebut pada akhirnya menyebabkan Prolegnas kehilangan fungsi representatifnya sebagai instrumen yang mencerminkan kebutuhan hukum masyarakat secara akurat. Absennya masukan substantif dari publik mengakibatkan proses perumusan prioritas legislasi lebih berorientasi pada kepentingan aktor-aktor kelembagaan daripada kebutuhan riil yang berkembang dalam kehidupan sosial. Selain itu, mekanisme koordinasi antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Pemerintah dalam penyusunan Prolegnas kerap kali tidak berlangsung secara sinkron maupun harmonis.

Ketidaksinkronan tersebut berimplikasi pada munculnya inkonsistensi dalam penetapan daftar prioritas legislasi, baik dari segi substansi pengaturan maupun dari segi penentuan urgensi, sehingga mengurangi efektivitas Prolegnas sebagai alat perencanaan legislasi yang terstruktur dan terarah.⁷ Ketidaksinkronan ini menimbulkan kebingungan lembaga eksekutif dan legislatif dalam menetapkan arah legislasi nasional. Banyaknya RUU “titipan kepentingan”

⁴ *Ibid*, 82.

⁵ Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2017), 55.

⁶ *Ibid*., 56.

⁷ Kementerian Hukum dan HAM RI, *Laporan Tahunan Prolegnas 2023*, (Jakarta: Kemenkumham, 2023).

menjadi bukti bahwa Prolegnas kerap dimanfaatkan sebagai instrumen politik untuk mengakomodasi kekuatan tertentu.⁸Ironisnya, beban-beban politik demikian justru sering kali ditempatkan pada posisi yang lebih dominan dibandingkan dengan pemenuhan kebutuhan hukum masyarakat yang bersifat objektif dan mendesak. Dari sudut pandang efektivitas, Prolegnas idealnya berfungsi untuk meningkatkan efisiensi dan rasionalitas proses pembentukan undang-undang melalui perencanaan yang terukur, terarah, dan berdasarkan prioritas substantif. Namun, dalam kenyataannya, manfaat dari keberadaan Prolegnas lebih banyak dirasakan oleh aktor-aktor politik yang memiliki kapasitas untuk mengakses, mempengaruhi, dan mengintervensi jalur perencanaan legislasi tersebut.

Kondisi ini menyebabkan orientasi Prolegnas bergeser dari upaya memenuhi kebutuhan hukum masyarakat menuju pemenuhan agenda strategis para pemegang kekuasaan politik⁹ Dengan demikian, ketidakkonsistenan dalam pelaksanaan Prolegnas tidak dapat dipandang semata-mata sebagai persoalan administratif atau teknis belaka. Sebaliknya, kondisi tersebut mencerminkan adanya problematika politik hukum yang lebih mendasar, yakni ketidakselarasan antara mekanisme perencanaan legislasi dengan prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi, dan representativitas yang seharusnya menjadi pondasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Ketidakteraturan dan inkonsistensi tersebut pada akhirnya berpotensi menggerus legitimasi proses legislasi nasional, karena produk hukum yang dihasilkan tidak sepenuhnya berlandaskan kebutuhan masyarakat maupun pertimbangan rasional yang dapat dipertanggungjawabkan secara publik.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang bertumpu pada analisis terhadap peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, dan doktrin-doktrin yang relevan dengan mekanisme penyusunan Prolegnas.¹⁰ Penelitian hukum normatif dipilih karena persoalan utama yang dikaji, yakni inkonsistensi antara ketentuan normatif Prolegnas dan praktik penyusunannya dan merupakan bentuk ketidaksesuaian norma yang hanya dapat dianalisis melalui kajian doktrinal dan evaluasi struktur regulasi. Pendekatan yang digunakan terdiri dari pendekatan perundang-undangan untuk menelaah UUD 1945, UU 12/2011 beserta perubahannya, dan regulasi terkait Prolegnas; pendekatan konseptual untuk memahami asas rasionalitas, asas keterukuran, asas kepastian hukum, dan prinsip-prinsip perencanaan legislasi yang baik; serta pendekatan historis untuk melihat perkembangan praktik penyusunan Prolegnas dari waktu ke waktu. Seluruh bahan hukum kemudian dianalisis menggunakan content analysis dan teknik interpretasi sistematis, sehingga mampu menunjukkan kesenjangan antara pengaturan ideal dan realitas praktik dalam proses perencanaan legislasi nasional.

PEMBAHASAN

⁸ *Ibid*

⁹ Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Catatan Legislasi Nasional 2022, (Jakarta: PSHK, 2022).

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Kencana, 2010.

A. Responsivitas Prolegnas terhadap Kebutuhan Hukum Masyarakat

Responsivitas Prolegnas terhadap kebutuhan hukum masyarakat semestinya dijadikan parameter utama dalam menilai kualitas perencanaan legislasi nasional. Dalam kerangka teori politik hukum, suatu rencana legislasi yang berkualitas dituntut mampu menangkap kebutuhan sosial secara presisi, mengidentifikasi problem hukum aktual yang berkembang dalam masyarakat, serta mengarahkan agenda pembentukan undang-undang pada tujuan-tujuan regulatif yang relevan dan proporsional. Namun demikian, kondisi ideal tersebut tidak tercapai dalam penyelenggaraan Prolegnas karena orientasi perumusannya cenderung lebih diarahkan pada pemenuhan kebutuhan dan kepentingan politik kelembagaan, bukan pada kebutuhan hukum masyarakat yang bersifat objektif. Keadaan ini menegaskan bahwa Prolegnas kerap kali gagal menjalankan fungsi representasionalnya sebagai instrumen perencanaan legislasi yang responsif terhadap dinamika sosial. Akibatnya, proses perencanaan legislasi menjadi semakin berjarak dari realitas kehidupan masyarakat, sebab orientasinya lebih dipengaruhi oleh lobi politik serta kalkulasi kekuasaan dibandingkan berdiri di atas data empiris, analisis kebutuhan hukum, dan aspirasi publik yang seharusnya menjadi dasar utama dalam penyusunan prioritas legislasi.

Perubahan prioritas legislasi yang kerap terjadi dalam rentang waktu singkat merupakan indikator kuat bahwa tingkat responsivitas Prolegnas tidak bersandar pada kebutuhan hukum publik yang bersifat objektif dan terukur. Frekuensi perubahan tersebut menunjukkan bahwa mekanisme perencanaan legislasi tidak berjalan berdasarkan evaluasi sistematis terhadap kebutuhan hukum masyarakat maupun perkembangan sosial yang memerlukan intervensi regulatif. Berbagai laporan dan temuan analitis memperlihatkan bahwa dinamika perubahan prioritas legislasi lebih banyak dipicu oleh pertimbangan politik elite dan kalkulasi strategis antar-aktor kelembagaan, ketimbang merupakan hasil dari penilaian komprehensif atas kebutuhan hukum yang mendesak. Kondisi ini semakin mengonfirmasi bahwa Prolegnas belum berfungsi sebagai instrumen perencanaan yang responsif dan berbasis evidensi, melainkan sebagai arena artikulasi kepentingan politik yang fleksibilitasnya ditentukan oleh konfigurasi kekuasaan pada saat tertentu.¹¹ Hal ini menunjukkan bahwa asas rasionalitas dalam perencanaan tidak dijalankan sebagaimana mestinya. Sebuah perencanaan legislasi tidak dapat disebut responsif apabila urutan prioritasnya dapat berubah tanpa argumentasi substansial yang transparan. Ketidakstabilan prioritas ini juga menandakan bahwa Prolegnas tidak memiliki dasar metodologis yang kokoh.

¹¹ PSHK, *op.cit.*, 44.

Minimnya partisipasi masyarakat semakin memperburuk kondisi responsivitas Prolegnas. Secara normatif, partisipasi publik seharusnya menjadi alat korektif terhadap dominasi kepentingan elite. Namun, dalam praktik, partisipasi publik lebih sering dilakukan sebatas pelaksanaan prosedur administratif. Forum konsultasi publik tidak menjangkau masyarakat akar rumput, organisasi masyarakat sipil, atau kelompok rentan. Dalam banyak kasus, materi masukan publik tidak memiliki bobot dalam penentuan prioritas.¹² Banyak laporan menyebutkan bahwa pembahasan internal justru mengabaikan masukan kritis dari masyarakat. Ketika ruang partisipasi dikerdilkan, arah legislasi menjadi semakin tidak representatif.

Koordinasi antara Kementerian, DPR, dan DPD juga menjadi sumber rendahnya responsivitas Prolegnas. Ketidaksinkronan usulan RUU antar lembaga, baik dalam hal substansi maupun waktu yang selanjutnya menunjukkan lemahnya mekanisme integrasi perencanaan legislasi.¹³ Secara teoritis, perencanaan legislasi harus dilakukan melalui mekanisme lintas-sektoral agar kebutuhan hukum dapat dibaca secara menyeluruh. Namun, Prolegnas banyak mengakomodasi usulan sektoral yang dipaksakan menjadi prioritas tanpa mempertimbangkan keterpaduan dengan sektor lain. Ketidaksinkronan semacam ini merupakan bentuk pelanggaran asas keterpaduan dan asas keselarasan dalam legislasi. Selain itu, ketiadaan mekanisme evaluasi berkala terhadap efektivitas Prolegnas menyebabkan daftar prioritas legislasi tidak pernah diuji relevansinya. Evaluasi seharusnya dilakukan setiap tahun untuk menilai apakah perubahan kondisi sosial menuntut pergeseran prioritas.

Namun, evaluasi tersebut tidak pernah dilakukan secara sistematis.¹⁴ Akibatnya, banyak RUU yang mengendap bertahun-tahun tanpa ada pembahasan yang berarti. Fenomena ini memperlihatkan bahwa Prolegnas tidak memiliki kapasitas adaptif terhadap perubahan sosial. Kelemahan lain yang menghambat responsivitas Prolegnas adalah rendahnya kualitas naskah akademik yang menjadi dasar penyusunan banyak RUU. Naskah akademik seharusnya memuat analisis empiris dan kajian komparatif. Namun, banyak naskah akademik disusun secara terburu-buru, dangkal, atau bahkan sekadar formalitas administratif.¹⁵ Akibatnya, Prolegnas tidak memiliki basis metodologis yang cukup kuat untuk menentukan urgensi legislasi secara objektif.

Secara keseluruhan, rendahnya tingkat responsivitas Prolegnas merupakan persoalan struktural yang tidak dapat diselesaikan semata-mata melalui perbaikan teknis atau penyesuaian prosedural. Selama Prolegnas tetap diposisikan sebagai arena kompetisi politik

¹² Amnesty International Indonesia, *Evaluasi Legislasi 2021*, (Jakarta: Amnesty, 2021)

¹³ *Ibid*

¹⁴ Bappenas, *Evaluasi RPJMN 2020-2024*, (Jakarta: Bappenas, 2023).

¹⁵ Bappenas, *loc.cit.*

antar-aktor kelembagaan, alih-alih sebagai ruang rasionalitas hukum yang menempatkan kebutuhan masyarakat sebagai orientasi utama, maka peningkatan kualitas perencanaan legislasi sulit untuk diwujudkan. Responsivitas hanya dapat dicapai apabila Prolegnas direkonstruksi secara fundamental sehingga bertumpu pada prinsip perencanaan yang berbasis kebutuhan hukum yang riil, berbasis data empiris yang dapat diverifikasi, berbasis analisis akademik yang metodologis, serta berbasis partisipasi publik yang substantif dan relevan. Tanpa perubahan struktural tersebut, Prolegnas akan tetap berada dalam lingkaran masalah yang sama, yaitu dominasi pertimbangan politik atas rasionalitas hukum, yang pada akhirnya mereduksi efektivitas dan legitimasi perencanaan legislasi nasional.

B. Implikasi Perencanaan Prolegnas terhadap Kepastian Hukum

Kepastian hukum merupakan landasan fundamental dari setiap sistem hukum yang baik. Dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan, Prolegnas seharusnya menyediakan arah legislasi yang stabil, terukur, dan dapat diprediksi. Namun, ketidakstabilan Prolegnas menggerus pondasi asas kepastian hukum. Ketika daftar prioritas dapat berubah sewaktu-waktu tanpa dasar rasional yang memadai, publik kehilangan kemampuan untuk memprediksi arah kebijakan legislasi nasional.¹⁶ Ketidakteraturan tersebut tidak dapat dipahami semata sebagai persoalan administratif atau kekeliruan prosedural teknis, melainkan merupakan indikator yang lebih mendasar mengenai lemahnya kapasitas negara dalam memastikan terselenggaranya kepastian hukum. Ketidakmampuan untuk menjaga konsistensi, keteraturan, dan keterpaduan dalam perencanaan legislasi mencerminkan defisit pada fungsi negara dalam merumuskan arah pembangunan hukum yang stabil, dapat diprediksi, dan berorientasi pada perlindungan kepentingan publik. Akibatnya, legitimasi negara sebagai penyelenggara sistem hukum yang andal turut mengalami erosi karena ketidakpastian tersebut berdampak langsung pada kualitas regulasi dan kepercayaan masyarakat terhadap institusi pembentuk undang-undang.

Fenomena pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) di luar daftar prioritas tanpa disertai alasan metodologis yang jelas semakin memperdalam tingkat ketidakpastian hukum dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Praktik demikian menunjukkan bahwa mekanisme perencanaan legislasi tidak dijalankan berdasarkan prinsip konsistensi, akuntabilitas, maupun rasionalitas perencanaan yang telah dirumuskan dalam Prolegnas. Pembahasan terhadap RUU yang tidak tercantum dalam prioritas tahunan maupun jangka

¹⁶ DPR RI, *Risalah Rapat Baleg 2022*, (Jakarta: DPR RI, 2022).

menengah menegaskan bahwa Prolegnas gagal berfungsi sebagai instrumen perencanaan legislasi yang bersifat mengikat, terarah, dan sistematis. Sebaliknya, Prolegnas cenderung direduksi menjadi daftar simbolik yang dapat dikesampingkan sewaktu-waktu apabila terdapat kepentingan politik yang mendesak atau preferensi strategis tertentu dari aktor pembentuk undang-undang. Kondisi ini pada akhirnya merusak integritas sistem perencanaan legislasi, sekaligus memperlemah posisi Prolegnas sebagai fondasi bagi penyelenggaraan pembangunan hukum yang terukur dan dapat dipertanggungjawabkan.¹⁷

Dalam konteks asas kepastian hukum, fenomena ini sangat problematik karena membuat proses legislasi menjadi tidak dapat diprediksi. Aparat penegak hukum, pelaku usaha, akademisi, dan masyarakat kehilangan pegangan dalam mengantisipasi arah perubahan hukum. Kepastian hukum juga terganggu oleh lemahnya harmonisasi antar peraturan perundang-undangan akibat Prolegnas yang tidak direncanakan secara integratif.¹⁸ Tanpa integrasi, berbagai RUU baru berpotensi menciptakan konflik norma. Konflik norma ini menyebabkan ketidakpastian dalam pelaksanaan dan penegakan hukum. Situasi ini dapat merugikan masyarakat, karena hukum yang tidak jelas berpotensi melahirkan ketidakadilan. Ketidakpastian hukum dalam konteks ini bukan hanya mengganggu stabilitas sistem hukum, tetapi juga berpotensi menurunkan efektivitas kebijakan publik. Ketidaksinkronan Prolegnas dengan dokumen perencanaan pembangunan nasional (RPJMN) merupakan bentuk kegagalan dalam menyelaraskan kebijakan hukum dengan kebijakan pembangunan nasional.¹⁹ Peraturan perundang-undangan yang tidak direncanakan dengan baik akan menghambat implementasi program pembangunan. Ketidaksinkronan ini menciptakan fragmentasi kebijakan yang berujung pada lambatnya eksekusi berbagai proyek strategis nasional.

Selain itu, dominasi kepentingan politik dalam proses perumusan Prolegnas turut menggerus asas kepastian hukum yang seharusnya menjadi landasan utama dalam perencanaan dan pembentukan peraturan perundang-undangan. Ketika suatu Rancangan Undang-Undang (RUU) yang bersifat kontroversial secara tiba-tiba dimasukkan ke dalam daftar prioritas tanpa disertai kajian kebutuhan hukum yang memadai serta tanpa argumentasi metodologis yang transparan, maka legitimasi proses legislasi secara keseluruhan menjadi diragukan. Ketidaksesuaian antara prosedur formal dengan praktik politik demikian memperlihatkan bahwa pemilihan prioritas legislatif tidak lagi ditentukan oleh urgensi regulatif atau kepentingan publik, melainkan oleh kalkulasi kekuasaan yang

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ Kemenkumham, Analisis Sinkronisasi Regulasi 2022, (Jakarta: Kemenkumham, 2022).

¹⁹ Bappenas, *op.cit.*, 77.

bersifat sesaat. Akibatnya, kepercayaan masyarakat terhadap integritas perencanaan legislasi menurun, sementara stabilitas dan prediktabilitas sistem hukum mengalami erosi karena ketidakpastian dalam arah dan dasar penyusunan prioritas regulasi.²⁰ Undang-undang yang tidak memiliki legitimasi sosial akan sulit ditegakkan, karena publik merasa bahwa undang-undang tersebut tidak mencerminkan aspirasi mereka. Dalam konteks ini, kepastian hukum tidak hanya soal kejelasan norma, tetapi juga kejelasan legitimasi.

Pada akhirnya, Prolegnas yang tidak stabil memberikan kontribusi langsung terhadap munculnya ketidakpastian hukum yang bersifat sistemik dan berkelanjutan. Instabilitas dalam perencanaan legislasi tersebut tidak hanya berdampak pada ketidakteraturan prosedural, tetapi juga menggerogoti otoritas hukum negara karena arah pembangunan hukum menjadi sulit diprediksi dan tidak memiliki pijakan yang konsisten. Ketidakpastian yang terus berulang ini menurunkan tingkat kepercayaan publik terhadap proses legislasi, sebab masyarakat tidak lagi melihat Prolegnas sebagai mekanisme perencanaan yang rasional, transparan, dan dapat diandalkan. Lebih jauh, kondisi tersebut melemahkan daya kerja institusi negara dalam menjalankan fungsi regulatifnya secara efektif, karena kualitas legislasi yang dihasilkan menjadi terdistorsi oleh perubahan prioritas yang tidak berbasis kebutuhan hukum yang obyektif. Sebagai konsekuensinya, fondasi penyelenggaraan negara hukum menjadi rapuh, sementara legitimasi institusional mengalami erosi akibat tidak tercapainya konsistensi dan prediktabilitas dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.²¹ Sehingga reformasi mendasar diperlukan untuk menjadikan Prolegnas bukan lagi sekadar daftar simbolik, tetapi benar-benar instrumen perencanaan yang rasional, terukur, dan selaras dengan kebutuhan hukum masyarakat serta pembangunan nasional.

KESIMPULAN

Prolegnas berfungsi sebagai alat normatif untuk perencanaan legislasi nasional dan dimaksudkan untuk memastikan bahwa pembentukan undang-undang dilakukan secara sistematis, terukur, dan sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat. Namun, temuan penelitian menunjukkan bahwa ada perbedaan yang signifikan antara pengaturan ideal Prolegnas, yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 13 Tahun 2022, dan bagaimana ia dijalankan. Kalkulasi politik, kepentingan kelembagaan, dan kepentingan strategis aktor-

²⁰ Kompas, "RUU Kontroversial Masuk Prolegnas Prioritas", Kompas, 12 Juli 2022.

²¹ Tempo, "Prolegnas dan Kepentingan Politik", Tempo, 4 April 2023

aktor pembentuk undang-undang cenderung mendominasi perencanaan legislasi yang seharusnya berdasarkan rasionalitas hukum dan kebutuhan sosial. Kegagalan untuk menerapkan prinsip perencanaan yang rasional, sistematis, dan terukur ditunjukkan oleh ketidakkonsistenan dalam menentukan prioritas legislasi, perubahan cepat dalam daftar Prolegnas, dan pengajuan RUU tanpa naskah akademik yang memadai. Karena partisipasi publik yang rendah dan hanya bersifat formalitas, proses penentuan prioritas tidak mencerminkan keinginan masyarakat. Akibatnya, Prolegnas tidak lagi berfungsi sebagai alat yang mewakili kebutuhan hukum rakyat. Selain itu, ketidaksinkronan komunikasi antara DPR, DPD, dan pemerintah membuat perencanaan legislatif menjadi lebih buruk karena daftar prioritas yang tidak konsisten dan tidak integratif.

Asas kepastian hukum semakin lemah sebagai akibat dari berbagai masalah ini. Proses legislasi menjadi tidak menentu karena kepentingan politik, pembahasan RUU di luar prioritas tanpa argumen metodologis yang kuat, dan ketidakstabilan arah legislasi. Hal ini menyebabkan legitimasi sistem hukum menurun, regulasi tidak selaras, dan masyarakat kehilangan kepercayaan pada institusi pembentuk undang-undang. Ketidakpastian hukum yang sistemik ini dapat menghambat kebijakan publik dan menyebabkan konflik norma dalam pelaksanaan peraturan. Oleh karena itu, masalah Prolegnas adalah masalah struktural dalam politik hukum nasional, bukan hanya masalah administratif teknis. Untuk mengembalikan Prolegnas ke posisinya sebagai landasan yang dapat diandalkan untuk pembangunan hukum nasional yang konsisten, responsif, dan berkeadilan, reformasi mendasar diperlukan. Rekonstruksi ini harus menegaskan kembali Prolegnas sebagai alat yang logis untuk perencanaan legislasi yang berbasis pada kebutuhan hukum masyarakat, penelitian akademis metodologis, partisipasi publik yang substantif, dan sinkronisasi antar lembaga negara.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

- Ri, U. U. (1999). Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Lembaran Negara Republik Indonesia, 42.
- Peraturan Bank Indonesia Nomor 3 Tahun 2023 Tentang Perlindungan Konsumen Bank Indonesia
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan

ARTIKEL JURNAL

- FIRDAUS, F. H. PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KONSUMEN YANG DIBEKANI BIAYA MERCHANT DISCOUNT RATE OLEH MERCHANT DALAM TRANSAKSI NON-TUNAI QUICK RESPONSE CODE INDONESIAN STANDARD (QRIS) (Bachelor's thesis, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta).
- Lestari, M. I. (2023). Ketersediaan Micro Merchants Membayar Merchant Discount Rate dan Biaya Settlement Quick Response Code Indonesian Standard (QRIS): Studi Eksplorasi pada Usaha Mikro Kecil Menengah. *Infestasi*, 19(1), 39-50.
- Warauw, J. F. (2020). Tinjauan Hukum Pengenaan Biaya Tambahan Dalam Transaksi Pembayaran Menggunakan Kartu Melalui Mesin Electronic Data Capture (EDC). *Jurnal Ilmu Hukum*, 9(1), 138-157
- Afriani, L., Hafizah, & Purwanto, M. A. (2024). HUKUM PEMBAYARAN QRIS (QUICK RESPONSE CODE) PERSPEKTIF HUKUM EKONOMI SYARIAH. *Perspektif Agama dan Identitas*, 9 Nomor 6, 81-88.
- Hibatullah, M. I. D. (2024). Efektivitas Merchant Discount Rate dalam transaksi non tunai berbasis Quick Response Indonesian Standard (QRIS) di Kota Malang (Doctoral dissertation, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim).
- Hendaryati, N., Nafiati, D. A., Oktaviana, N. A., & Safitri, I. (2025). Kontradiksi dalam penetrasi QRIS bagi UMKM. *EQUILIBRIUM: Jurnal Ilmiah Ekonomi dan Pembelajarannya*, 1(13), 1-9.
- Setiawan, I. W. A., & Mahyuni, L. P. (2020). QRIS di mata UMKM: eksplorasi persepsi dan intensi UMKM menggunakan QRIS. *E-Jurnal Ekonomi Dan Bisnis Universitas Udayana*, 10(9), 921-946.
- Rosanty, F., Sananingrum, R. I., Rohmatika, F., Budiarto, A., & Pratiwi, R. (2024). DAMPAK BIAYA TRANSAKSI FINTECH PAYMENT TERHADAP PENDAPATAN UMKM. *Aliansi*, 19(2), 97-104.
- Rauf, S. (2023). Studi Komparatif Fasilitas Dan Kualitas Layanan M-Banking BSI Dan BRI Terhadap Kepuasan Nasabah Di Kota Palopo (Doctoral dissertation, Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Palopo).
- Krisma Bima Tara, I. K., & Sudiro, A. Perlindungan Hukum Konsumen Terhadap Pengguna Qris dan Penanganan Penipuan dalam Bertransaksi. *UNES Law Review*. 2023