

**ANALISIS PEMBENTUKAN PROGRAM LEGISLASI NASIONAL DI
INDONESIA TAHUN 2004-2019**

Skripsi

Oleh

**Yeti Yuniarsih
1612011342**



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2021**

ABSTRAK

ANALISIS PEMBENTUKAN PROGRAM LEGISLASI NASIONAL DI INDONESIA TAHUN 2004-2019

Oleh

YETI YUNIARSIH

Salah satu materi yang penting dalam menunjang pembangunan hukum nasional secara terencana, terpadu dan sistematis adalah perencanaan pembentukan undang-undang dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Secara eksplisit Prolegnas ada sejak rezim Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Melihat eksistensinya, 15 tahun perjalanan prolegnas masih belum dipatuhi, hal ini dapat terlihat dari usulan RUU yang setiap tahunnya diajukan oleh Pemerintah, DPR, dan DPD pada realisasinya selalu tidak tercapai. Kenyataan ini mendorong perlunya dilakukan evaluasi secara menyeluruh terhadap penyusunan dan pelaksanaan Prolegnas untuk melihat keberhasilan yang telah dicapai. Penelitian ini merupakan penelitian normatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pembentukan Prolegnas selama Periode 2004-2019 secara kuantitas paling tinggi mencapai 27% yakni pada periode pertama tahun 2004-2009, kemudian pada tahun 2010-2014 capaian Prolegnas mencapai 26% dan pada tahun 2015-2019 yakni mencapai 19% dari target legislasi yang telah ditetapkan. Upaya penyempurnaan penyusunan prolegnas terus dilakukan melalui legislasi.

Kata Kunci: Prolegnas, Capaian, Evaluasi.

ABSTRACT

ANALYSIS ESTABLISHMENT NATIONAL LEGISLATIVE PROGRAM IN INDONESIA OF 2004-2019

By

YETI YUNIARSIH

One of the important materials in supporting the development of national law in a planned, integrated, and systematic is planning the formation of laws in the National Legislative Program (Prolegnas). Prolegnas explicitly existed since of Law Number 10 of 2004 concerning the Establishment of Legislation. Seeing its existence, the 15 years journey of the Prolegnas has still not been complied with, this can be seen from proposed legislative plan that are submitted every year by the Government, DPR, and DPD, whose realization is always not achieved. This fact encourages the need for a thorough evaluation of implementation of the Prolegnas to see the success that has been achieved. This research is normative. The results of this study indicate that the formation of the Prolegnas during the 2004-2019 Period in quantity reached 27% at the highest, namely in the first period 2004-2009, then in 2010-2014 the Prolegnas achievement reached 26% and in 2015-2019 it reached 19% of the legislation targets that have been set. Efforts to improve the preparation of the National Legislation Program continue to be carried out through legislation.

Key words: Prolegnas, Target, Evaluation.

**ANALISIS PEMBENTUKAN PROGRAM LEGISLASI NASIONAL DI
INDONESIA TAHUN 2004-2019**

Oleh

Yeti Yuniarsih

Skripsi

**Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar
SARJANA HUKUM**

Pada

**Bagian Hukum Tata Negara
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2021**

HALAMAN PERSETUJUAN

Judul Skripsi : **ANALISIS PEMBENTUKAN PROGRAM
LEGISLASI NASIONAL DI INDONESIA
TAHUN 2004-2019**

Nama Mahasiswa : **Yeti yuniarsih**

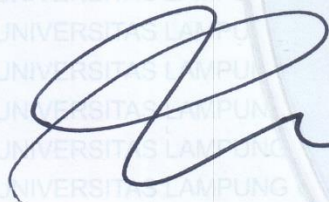
Nomor Pokok Mahasiswa : **1612011342**

Program Studi : **Hukum Tata Negara**

Fakultas : **Hukum**

MENYETUJUI

1. **Komisi Pembimbing**

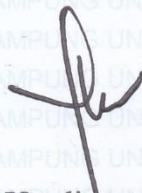


Rudy, S.H., LL.M., LL.D.
NIP. 19810104 200312 1 001



Dr. Yusdiyanto, S.H., M.H.
NIP. 19800102 200604 1 002

2. **Ketua Bagian Hukum Tata Negara**

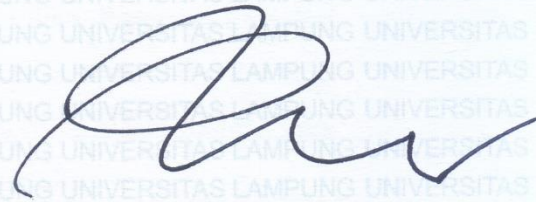


Dr. Yusdiyanto, S.H., M.H.
NIP. 19800102 200604 1 002

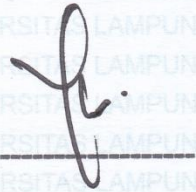
MENGESAHKAN

1. **Tim Penguji**

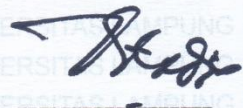
Ketua : Rudy, S.H., LL.M., LL.D.



Sekretaris : Dr. Yusdiyanto, S.H., M.H.



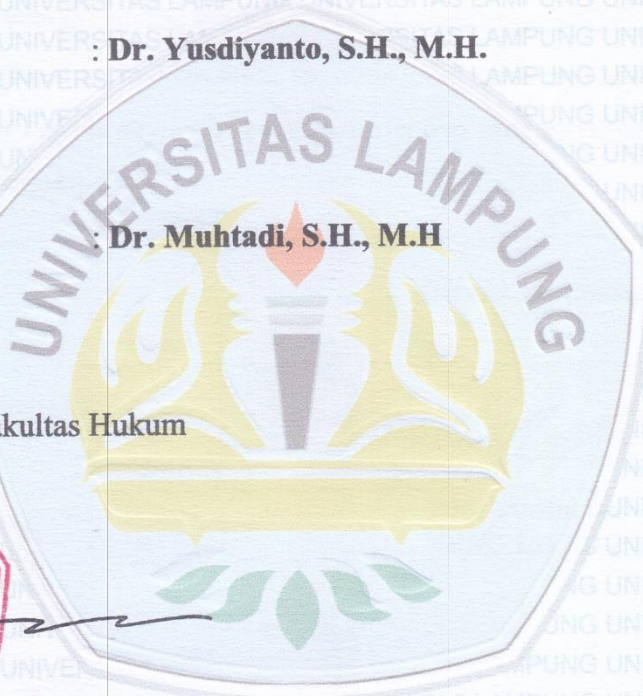
Penguji Utama : Dr. Muhtadi, S.H., M.H.



2. **Dekan Fakultas Hukum**



Dr. M. Fakh, S.H., M.S.
NIP. 19641218 198803 1 002



Tanggal Lulus Ujian Skripsi: 18 Agustus 2021

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan sebenarnya:

1. Bahwa skripsi dengan judul "Analisis Pembentukan Program Legislasi Nasional di Indonesia Tahun 2004-2019" adalah karya saya sendiri dan saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan karya tulis lain dengan cara yang tidak sesuai dengan tata etika ilmiah yang berlaku.
2. Bahwa hak intelektual atas karya ilmiah ini, saya serahkan sepenuhnya kepada Universitas Lampung.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, apabila dikemudian hari ternyata ditemukan ketidakbenaran, saya bersedia menanggung akibat dari sanksi yang diberikan kepada saya, dan saya bersedia dan sanggup dituntut sesuai dengan hukum yang berlaku.

Bandar Lampung, 18 Agustus 2021



Yeti Yuniarsih
NPM. 1612011342

RIWAYAT HIDUP



Yeti Yuniarsih adalah nama lengkap penulis. Penulis lahir di Musi Banyuasin, Sumatra Selatan, pada tanggal 24 Juni 1998. Penulis merupakan anak kedua dari empat bersaudara putri dari pasangan Ibu Masnun dan bapak Kusnanto.

Sejak kecil penulis memiliki kegemaran dalam belajar, penulis telah memperlihatkan ketekunannya dalam akademik dengan mendapat nilai tertinggi ketika Ujian Nasional di SD.

Semangat inipun masih tetap sama pada saat penulis menempuh pendidikan di SMKN 1 Terbanggi Besar, penulis aktif di beberapa kegiatan ekstrakurikuler yakni sebagai ketua OSIS pada tahun 2015, juara 1 PBB Pramuka tahun 2014, juara 1 LCT Pramuka tingkat Provinsi pada tahun 2015, juara Senam Pramuka tingkat Provinsi pada tahun 2015, peringkat 1 dikelas, 8 besar Lomba LKS Debat Bahasa Inggris tingkat Kabupaten tahun 2014, dan peringkat ke 5 Nilai tertinggi Ujian Nasional se kabupaten Lampung Tengah.

Pada tahun 2016 penulis menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Lampung. Perjalanan dibangku perkuliahan penulis aktif dalam beberapa kegiatan didalam dan diluar kampus. Tahun 2017 penulis menerima Beasiswa Unggulan dari Kemendikbud. Penulis pun ikut dalam kegiatan internasional yakni *International Conference on Fundamental Rights* tahun 2018 dan 2019. Kemudian, 2019 penulis menjadi delegasi dari Universitas Lampung untuk mengikuti KKN Kebangsaan di Maluku Utara. Pada tahun 2019 penulis juga memenangkan perlombaan sebagai mahasiswa berprestasi ke-1 di FH Unila dan ke-3 tingkat Universitas. Untuk di luar kampus, penulis sejak tahun 2017 aktif dalam kegiatan sosial bersama relawan nusantara, serta untuk *development skill* penulis sejak tahun 2018 aktif dalam Forum Indonesia. Selama perkuliahan sejak semester 3 penulis telah bergabung menjadi Asisten Peneliti di Pusat Studi Hukum dan Pembangunan hingga saat ini, akhir kata penulis menyelesaikan Pendidikan sarjananya dalam waktu 3 tahun 22 bulan.

SANWACANA

Memasuki penulisan sanwacana bagi penulis merupakan saat-saat yang mengharukan, karena menandakan episode penting dalam menempuh pendidikan sarjana telah berhasil dilalui dengan kelimpahan berkah. Perjalanan dalam menimba ilmu ini tentunya dipenuhi dengan kebaikan hati dari semua pihak yang telah membantu penulis dalam menempuh pendidikan selama ini, terimakasih kepada:

1. Prof. Dr. Karomani, M.Si., selaku Rektor Universitas Lampung, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk melaksanakan studi di Universitas Lampung;
2. Dr. M. Fakhri, S.H., M.S, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk melaksanakan studi di Fakultas Hukum Universitas Lampung;
3. Bpk. Rudy, S.H., LL.M., LL.D, selaku pembimbing utama dalam hal ini sangat berkontribusi terhadap kemajuan ilmu yang penulis peroleh atas bimbingan, dorongan motivasi dan inspirasi bagi penulis;
4. Bpk. Dr. Yusdiyanto, S.H., M.H., selaku pembimbing kedua yang telah begitu banyak memberikan bimbingan dan arahan selama pelaksanaan penelitian dan penulisan skripsi ini;
5. Bpk. Dr. Muhtadi, S.H., M.H., selaku pembahas utama yang dalam hal ini memberikan saran, dan kritik serta masukan yang konstruktif dalam menulis skripsi ini;
6. Ibu Malicia Evendia, S.H., M.H., selaku pembahas dua yang telah memberikan saran, kritik dan masukan yang sangat spesifik terhadap penulisan skripsi ini. Terimakasih juga kepada ibu yang selalu memberikan dukungan kepada penulis untuk terus maju;
9. Dosen-Dosen Bagian Hukum Tata Negara, Dr. Yusnani Hasyim Zum, S.H., M.Hum.; Dr. Candra Perbawati, S.H., M.H.; Dr. Budiyono, S.H., M.H.;

Yulia Neta, S.H., M.Si., M.H.; Yhannu Setyawan, S.H., M.H.; Dr. Zulkarnain Ridlwan, S.H., M.H.; Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H.; Siti Khoiriah, S.Hi., M.H.; M.Iwan Satriawan, S.H., M.H.; Martha Riananda, S.H., M.H.; Ahmad Saleh, S.H.,M.H selaku dosen yang telah memberikan ilmu yang bermanfaat serta memberikan saran, kritik dan masukan dalam penulisan skripsi ini;

10. Masnun, ibu ku tersayang terimakasih atas semua dukungan dan kasih sayang yang diberikan, dan keluargaku Jaka Prianto, Desti Kusmilawati, dan Edwin Andra Aditya.
11. Teruntuk panutan di dalam kampus dan diluar kampus, yakni bapak. Marji, kemudian terimakasih keluarga Pushiban yakni Kak Utia Meylina, Rudi Wijaya, Kak Chaidir Ali, Rika Septiana, Aprilia Fitriningsih, Lustiana, Dede Irvansyah, Cindi dan Aina Terimakasih teruntuk dorongan, bimbingan, motivasi dan ilmunya selama ini;
12. Untuk rekan-rekan kepengurusan HIMA HTN UNILA 2016, Tahta, Ganiv, Madon, Ricky, Azom, Nuril, Ismi, Fizal, Amin, Maria, EM. Terimakasih atas hal-hal baik yang ditinggalkan selama ini. Sukses untuk kalian semua;
13. Kepada semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, penulis mengucapkan banyak terimakasih atas dukungan dan bantuannya dalam menyelesaikan skripsi ini;

Bandar Lampung, 24 Agustus 2021

Yeti Yuniarsih

DAFTAR ISI

Halaman

DAFTAR ISI DAFTAR TABEL DAFTAR GAMBAR

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	2
C. Tujuan Penelitian.....	3
D. Kegunaan Penelitian	3

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Ilmu Perundang-Undangan	
1. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	4
2. Materi Muatan Undang-Undang	6
3. Organ Pembentuk Undang-Undang	9
4. Pembentukan Rancangan Undang-Undang.....	10
B. Program Legislasi Nasional.....	11

III. METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian	20
B. Sumber Data	20
C. Pengumpulan Data.....	21
D. Pengelolaan Data.....	22
E. Analisis Data	22

IV. PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Prolegnas 2004-2019	
1. Capaian Prolegnas	23
2. Kategorisasi RUU Prolegnas.....	30

3. Analisis judul RUU Prolegnas	33
B. Upaya Penyempurnaan Prolegnas melalui Instrumen Legislasi	
1. Undang-undang nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.....	54
2. Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.....	56
3. Undang-undang nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan atas undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan	58

V. SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan	67
B. Saran	67

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

Halaman

Tabel

1.	Tabel 2.1. Duplikasi judul RUU Prolegnas 2005-2009	34
2.	Tabel 2.2. Kemiripan judul RUU bidang Arsip	34
3.	Tabel 2.3. Kemiripan judul RUU bidang Kepegawaian	35
4.	Tabel 2.4. Kemiripan judul RUU bidang Usaha	35
5.	Tabel 2.5. Kemiripan judul RUU bidang Perkoperasian	35
6.	Tabel 2.6. Kemiripan judul RUU bidang lembaga negara	36
7.	Tabel 2.7. Kemiripan judul RUU bidang keuangan	36
8.	Tabel 2.8. Kemiripan judul RUU bidang keamanan data	36
9.	Tabel 2.9. Kemiripan judul RUU bidang kependudukan	37
10.	Tabel 2.10. Kemiripan judul RUU bidang kesehatan	37
11.	Tabel 2.11. Kemiripan judul RUU bidang kekerasan seksual	37
12.	Tabel 2.12. Kemiripan judul RUU bidang ketenagakerjaan	38
13.	Tabel 2.13. Kemiripan judul RUU bidang perbankan	38
14.	Tabel 2.14. Kemiripan judul RUU bidang kemasyarakatan	38
15.	Tabel 2.15. Kemiripan judul RUU bidang Narkotika	38
16.	Tabel 2.16. Kemiripan judul RUU bidang Pajak	39
17.	Tabel 2.17. Kemiripan judul RUU bidang pemerintahan daerah	39
18.	Tabel 2.18. Kemiripan judul RUU bidang kekayaan negara	39
19.	Tabel 2.19. Kemiripan judul RUU bidang wilayah pesisir	40
20.	Tabel 2.20. Kemiripan judul RUU bidang wilayah NKRI	40
21.	Tabel 2.21. Kemiripan judul RUU bidang kesetaraan gender	40
22.	Tabel 2.22. Kemiripan judul RUU bidang perikanan	40
23.	Tabel 2.23. Kemiripan judul RUU bidang bela negara	41
24.	Tabel 2.24. Kemiripan judul RUU bidang masyarakat adat	41
25.	Tabel 2.25. Kemiripan judul RUU bidang perumahan	42

26.	Tabel 2.26. Kemiripan judul RUU bidang tenaga kesehatan	42
27.	Tabel 2.27. Kemiripan judul RUU bidang ketenagakerjaan.....	43
28.	Tabel 2.28. Kemiripan judul RUU bidang Lembaga negara	43
29.	Tabel 2.29. Kemiripan judul RUU bidang pertanahan	44
30.	Tabel 2.30. Kemiripan judul RUU bidang kebudayaan	44
31.	Tabel 2.31. Kemiripan judul RUU bidang Teknologi Elektronik	44
32.	Tabel 2.32. Kemiripan judul RUU bidang pertahanan negara	45
33.	Tabel 2.33. Kemiripan judul RUU bidang perdagangan	45
34.	Tabel 2.34. Kemiripan judul RUU bidang BUMN	45
35.	Tabel 2.35. Kemiripan judul RUU bidang Perindustrian	46
36.	Tabel 2.36. Kemiripan judul RUU bidang Pmerintahan daerah	46
37.	Tabel 2.37. Kemiripan judul RUU bidang TNI	46
38.	Tabel 2.38. Kemiripan judul RUU bidang Lembaga pembiayaan	47
39.	Tabel 2.39. Kemiripan judul RUU bidang sumber daya alam	47
40.	Tabel 2.40. Kemiripan judul RUU bidang penilaian	47
41.	Tabel 2.41. Kemiripan judul RUU bidang perasuransian	47
42.	Tabel 2.42. Kemiripan judul RUU bidang kemasyarakatan	48
43.	Tabel 2.43. Kemiripan judul RUU bidang terorisme	48
44.	Tabel 2.44. Kemiripan judul RUU bidang kehutanan	48
45.	Tabel 2.45. Kemiripan judul RUU bidang HAM	49
46.	Tabel 2.46. Kemiripan judul RUU bidang wilayah	49
47.	Tabel 2.47. Kemiripan judul RUU bidang perikanan	49
48.	Tabel 2.48. Kemiripan judul RUU bidang bahan berbahaya	49
49.	Tabel 2.48. Duplikasi judul RUU Prolegnas 2015-2019	50
50.	Tabel 2.49. Kemiripan judul RUU bidang ketenagakerjaan	50
51.	Tabel 2.50. Kemiripan judul RUU bidang keamanan negara	51
52.	Tabel 2.51. Kemiripan judul RUU bidang penyiaran	51
53.	Tabel 2.52. Kemiripan judul RUU bidang pertanahan	51
54.	Tabel 2.53. Kemiripan judul RUU bidang masyarakat adat	51
55.	Tabel 2.54. Kemiripan judul RUU bidang narkoba	52
56.	Tabel 2.55. Kemiripan judul RUU bidang perikanan	52
57.	Tabel 2.56. Kemiripan judul RUU bidang kepulauan	52

58.	Tabel 2.57. Kemiripan judul RUU bidang sumber daya alam	53
59.	Tabel 2.58. Kemiripan judul RUU bidang ibadah haji	53
60.	Tabel 2.59. Kemiripan judul RUU bidang Pendidikan keagamaan	53
61.	Tabel 2.60. Kemiripan judul RUU bidang kesehatan	53
62.	Tabel 2.61. Kemiripan judul RUU bidang kebudayaan	54
63.	Tabel 2.62. Kemiripan judul RUU bidang serah terima karya	54
64.	Tabel 2.63. Metode hukum yang dapat digunakan dalam mekanisme pemantauan dan peninjauan	65

DAFTAR GAMBAR

Halaman

Gambar

1.	Gambar. 1. Penyusunan Prolegnas di Lingkungan DPR	14
2.	Gambar. 2. Penyusunan Prolegnas di Lingkungan Pemerintah.....	15
3.	Gambar 3. Tahapan Koordinasi Penyusunan Prolegnas antara Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Pemerintah.	19
4.	Gambar 4. Jumlah RUU Prolegnas tahun 2004-2019	24
5.	Gambar 5. Capaian Prolegnas 3 Dekade.	25
6.	Gambar 6. Capaian Prolegnas prioritas tahunan sejak tahun 2005-2019.	28
7.	Gambar 7. Jumlah Kasus Uji Materil di Mahkamah Konstitusi.....	30
8.	Gambar 8. Kategorisasi RUU Prolegnas 2004-2009.....	31
9.	Gambar 9. Kategorisasi RUU Prolegnas 2010-2014.....	32
10.	Gambar 10. Kategorisasi RUU Prolegnas 2015-2019.....	33

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembaharuan hukum di Indonesia dilakukan dengan cara membina hukum, mengembangkan yurisprudensi, membina program perjanjian (termasuk meratifikasi perjanjian internasional) melalui Program Legislasi Nasional (Prolegnas).¹ Prolegnas merupakan tahapan awal dari pembentukan Undang-Undang yakni tahapan Perencanaan. Sebagaimana dikatakan dalam Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Undang-Undang P3) menyatakan bahwa Legislasi Nasional yang selanjutnya disebut Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Merujuk pada definisi Prolegnas diatas, maka dapat dilihat bahwa prolegnas merupakan pedoman dan pengendali penyusunan peraturan perundang-undangan tingkat pusat yang mengikat lembaga berwenang untuk membentuk Undang-Undang. Prolegnas merupakan suatu hal penting yang perlu dikelola dengan baik, karena didalam prolegnas terdapat unsur perencanaan yang merupakan salah satu faktor yang memberikan kontribusi cukup besar terhadap terhambatnya pembangunan hukum di Indonesia.² Oleh karena itu, dengan adanya Prolegnas diharapkan dapat membantu percepatan dalam pembangunan hukum nasional. Prolegnas merupakan salah satu ruang lingkup kajian hukum tata negara yakni di bidang sejarah perkembangan ketatanegaraan suatu negara. Secara umum Usep

¹ Sobirin Malian, Mengkritisi Program Legislasi Nasional 2004-2009: Agenda DPR, DPD, dan Pemerintah yang gagal, (*Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial*: Vol.31 No. 68, 2008), hlm. 1.

² Ahmad Ubbe, Instrumen Prolegnas Dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Terperencana dan Terpadu, (*Jurnal Legislasi Indonesia*: Vol.2 No.1,2005), hlm. 9

Ranawijaya mengemukakan terdapat 4 (empat) hal pokok yang menjadi ruang lingkup hukum tata negara, yaitu:³

- a. struktur umum organisasi negara;
- b. badan-badan ketatanegaraan;
- c. pengaturan kehidupan politik rakyat;
- d. sejarah perkembangan ketatanegaraan suatu negara.

Padahal Apabila dilihat dari eksistensinya, Prolegnas sebagai mekanisme perencanaan Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan telah ada sejak terbentuknya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, semestinya Prolegnas merupakan program yang ideal dalam mencapai proses pembentukan Undang-Undang yang sejalan dengan politik pembangunan hukum Indonesia.

Setelah Penulis cermati, 15 tahun perjalanan Prolegnas yang merupakan salah satu program pembangunan hukum nasional saat ini belum dipatuhi, hal ini dapat terlihat dari usulan RUU yang setiap tahunnya diajukan oleh Pemerintah, DPR, dan DPD pada realisasinya selalu tidak tercapai. Hasil capaian Prolegnas Tahun 2005-2009 menghasilkan 78 UU dari 284 RUU, sementara hasil akhir dari pencapaian Prolegnas 2009-2014 menghasilkan 67 UU dari 262 RUU dan Prolegnas periode 2015-2019 mencatat hanya 34 UU yang dihasilkan dari 183 RUU yang direncanakan dalam Program Legislasi Nasional Jangka Menengah. Meskipun demikian, masih cukup banyak daftar RUU Prolegnas yang tidak tertangani, sehingga menimbulkan anggapan masih lemahnya kinerja Lembaga pembentuk Undang-Undang. Kenyataan ini mendorong perlunya dilakukan evaluasi secara menyeluruh terhadap penyusunan dan pelaksanaan Prolegnas untuk melihat keberhasilan yang telah dicapai.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan Prolegnas sejak tahun 2004 sampai tahun 2019?
2. Bagaimana upaya penyempurnaan penyusunan Prolegnas?

³ Ahmad Sukardi, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasah*, (Jakarta:Sinar Grafika, 2012), hlm.13.

C. Tujuan Penelitian

1. Tujuan penelitian ini untuk mendiskripsikan pelaksanaan Prolegnas sejak tahun 2004 sampai tahun 2019.
2. Menemukan model penyusunan prolegnas yang tepat melalui legislasi.

D. Kegunaan Penelitian

1. Secara Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran yang positif terkait Prolegnas.

2. Secara Praktis

Secara praktis hasil penelitian ini digunakan oleh penulis sebagai syarat untuk mencapai gelar sarjana serta dari penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan penulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Ilmu Perundang-Undangan

1. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Yuliandri mengutip Van Der Vlies dalam bukunya, bahwa teori pembentukan Legislasi berasal dari *algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*.⁴ Namun A. Hamid S. Atamimi memiliki istilah berbeda, beliau mengartikan pembentukan legislasi merupakan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut.⁵ Asas-asas pembentukan peraturan yang patut sebagaimana yang dimaksud Atamimi yakni asas-asas formal dan asas-asas material. asas-asas yang formal diantaranya asas tujuan yang jelas, asas perlunya pengaturan, asas organ/lembaga yang tepat, asas materi muatan yang tepat, asas dapat dilaksanakan, dan asas dapat dikenali. Sedangkan asas-asas material yakni asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara, asas sesuai dengan hukum dasar negara, asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum, asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintah berdasar sistem konstitusi, dan asas lainnya⁶. Yang dimaksud asas lainnya yakni terdiri dari pendapat Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto yang memperkenalkan eman asas yaitu:

- a). undang-undang tidak berlaku surut.
- b). undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi.
- c). undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat lex generali*).
- d). undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*Lex posteriore derogate lex priore*).
- e). undang-undang tidak dapat diganggu gugat.

⁴ Yuliandri, *asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, gagasan pembentukan undang-undang berkelanjutan*, (Jakarta: Pt. Raja Grafindo Persada, 2010) hlm. 13

⁵ *Ibid*, hlm. 14

⁶ I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undnagan di Indonesia*, (Bandung: P.T. Alumni, 2008), hlm. 83-84

- f). undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (asas *Welvaarstaat*).⁷

Berdasarkan asas-asas yang kemukakakan oleh Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, memang jelas bahwa undang-undang diperuntukkan bagi kemaslahatan. Adapun Asas perundang-undangan menurut Amiroedin Sjarif adalah:

- a). asas tingkatan hirarki
- b). undang-undang tidak dapat diganggu gugat.
- c). undang-undang yang berifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat lex generali*).
- d). undang-undang tidak berlaku surut.
- e). undang-undang yang baru menyampingkan undang-undang yang lama (*Lex posteriore derogate lex priore*).⁸

Asas peraturan perundang-undangan juga dijelaskan oleh I.C van der Vlies dalam bukunya Budiman N.P.D Sinaga yaitu terdiri dari asas formal dan asas material, sebagai berikut: Asas formal yaitu:

- a). asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*)
- b). asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*)
- c). asas perlu pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*)
- d). asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*).
- e). asas consensus (*het beginsel van consensus*)

Asas materialnya adalah:

- a). asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologir en duidelijke systematiek*)
- b). asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*)
- c). asas pelakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheids-beginsel*)
- d). asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*).
- e). asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).⁹

Selain asas pembentukan undang-undang yang telah di uraikan diatas, pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus memperhatikan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pasal 5 dan 6 merumuskan asas-asas pembentukan peraturan

⁷ Budiman N.P.D Sinaga, *Ilmu Pengetahuan perundang-undangan*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 26-27.

⁸ *Ibid*, hlm. 35

⁹ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan 2*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 254.

perundang-undangan yang baik. Pasal 5, dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a). kejelasan tujuan
- b). kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat
- c). kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan
- d). dapat dilaksanakan
- e). kedayagunaan dan kehasilgunaan
- f). kejelasan rumusan, dan
- g). keterbukaan.

Sedangkan dalam Pasal 6 merumuskan materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a). Pengayoman,
- b). kemanusiaan,
- c). kebangsaan,
- d). kekeluargaan,
- e). kenusantaraan,
- f). bhinneka tunggal ika,
- g). keadilan,
- h). kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan,
- i). ketertiban dan kepastian hukum, dan atau
- j). keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Dimana, asas merupakan dasar atau pondasi yang digunakan sebagai tumpuan berfikir¹⁰ oleh para pembentuk peraturan perundang-undangan dalam membentuk undang-undang, sehingga asas pembentukan undang-undang adalah pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan sesuai, tepat dalam penggunaan metodenya, serta mengikuti proses dan prosedur pembentukannya yang telah di tentukan.¹¹

2. Materi Muatan Undang-Undang

Materi Muatan merupakan istilah perundang-undangan yang pertama kali memperkenalkannya adalah A. Hamid S. Attamimi dalam Majalah hukum dan

¹⁰ Kamus besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat Departemen Pendidikan Nasional, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm 91.

¹¹ Yuliandri, *asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik*, (Jakarta PT Raja Grafindo Persada, 2010) hlm, 23.

pembangunan No. 3 Tahun ke IX, Mei 1979, yang diterjemahkan dari “*het eigenaarding onderwerp der wet*”.¹² “Materi muatan diartikan sebagai isi kandungan atau substansi yang dimuat (atau yang menjadi muatan) dalam peraturan perundang-undangan”,¹³ peraturan perundang-undangan merupakan kadungan yang menjadi dasar yang diatur oleh suatu aturan tersebut, sedangkan materi muatan undang-undang sebagaimana disebutkan A. Hamid S. Attamimi dalam bukunya Maria Farida Indrati S. adalah mengandung:

- a). Ketentuan dalam Batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.
- b). Berdasarkan Wawasan Negara berdasarkan atas hukum (Rechtsstaat).
- c). Berdasarkan Wawasan Pemerintahan berdasarkan system konstitusi.¹⁴

Materi muatan yang berdasarkan Batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 adalah 43 hal ini dinyatakan secara tegas dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan, sedangkan yang dimaksud dengan wawasan negara berdasarkan hukum adalah menyangkut masalah pembagian kekuasaan negara dan perlindungan HAM, sedangkan yang dimaksud dengan wawasan pemerintah berdasarkan Konstitusi adalah wewenang pemerintah beserta segala tindakannya dalam menjalankan tugas-tugasnya dibatasi oleh konstitusi negara.¹⁵

Berbeda dengan Attamimi, Soehino merincikan materi muatan undangundang menjadi materi yang menurut ketentuan UUD 1945 harus diatur dengan Undang-undang, materi yang menurut TAP MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif harus dilaksanakan dengan undang-undang, materi yang menurut ketentuan Undang-undang Pokok, atau Undang-undang tentang pokok-pokok, harus dilaksanakan dengan Undang-undang; dan materi lain yang mengikat umum, seperti yang membebaskan kewajiban kepada penduduk, yang mengurangi kebebasan warga negara, yang menuntut keharusan dan atau larangan.¹⁶ Dari pendapat kedua ahli ini maka dari segi korelasi vertikal dan horizontal dapat diketahui ada materi undang-undang yang diperintahkan UUD

¹² Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan 2*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 234.

¹³ I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undnagan di Indonesia*, (Bandung: P.T. Alumni, 2008), hlm.90..

¹⁴ *Ibid*, hal 246

¹⁵ *Ibid*, hal 247

¹⁶ Soehino, *Hukum Tata Negara, Teknik Perundang-undangan*, (Cetakan I, Yogyakarta, Liberty, 1981), hlm.27-28

1945 dan TAP MPR, materi undang-undang yang menjabarkan UUD 1945, yang diperintahkan Undang-undang dan materi yang dikarenakan adanya kebutuhan hidup berbangsa dan bernegara.

Materi muatan Undang-undang menurut Soehino ada empat yaitu:¹⁷

- a). Materi yang menurut UUD 1945 harus diatur dengan UU;
- b). Materi yang menurut Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif harus dilaksanakan dengan UU;
- c). Materi yang menurut ketentuan UU Pokok, harus dilaksanakan dengan UU;
- d). Materi lain yang mengikat umum, seperti pembebanan kepada penduduk, yang mengurangi kebebasan warga negara, yang memuat keharusan dan/atau larangan.

Menurut Maria Farida Indrati S. menjelaskan materi muatan undang-undang terdapat Sembilan butir yaitu:¹⁸

- a). yang tegas-tegas diperintahkan oleh UUD dan Ketetapan MPR;
- b). yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD;
- c). yang mengatur hak-hak (asasi) manusia;
- d). yang mengatur hak dan kewajiban warga negara;
- e). yang mengatur pembagian kekuasaan negara;
- f). yang mengatur organisasi pokok lembaga-lembaga tertinggi/tinggi negara;
- g). yang mengatur pembagian wilayah/ daerah negara;
- h). yang mengatur siapa warga negara dan cara memperoleh/kehilangan kewarga negaraan;
- i). yang dinyatakan oleh suatu UU untuk diatur dengan UU.

Dalam Pasal 10 Undang-Undang nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan, menentukan materi muatan suatu undang-undangn yaktu:

- a). pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b). perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c). pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d). tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- e). pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

¹⁷ *Op. Cit*, hlm. 97.

¹⁸ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan 2*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 98.

3. Organ Pembentuk Undang-Undang

Secara teoritis, peraturan perundang-undangan dapat dibuat antara lain oleh: pemerintah, rakyat, perwakilan rakyat, atau gabungannya.¹⁹ Di Belanda, undang-undang dibuat oleh pemerintah bersama perwakilan rakyat. Hal yang sedikit berbeda adalah di negara Italia dan Swiss di mana beberapa keputusan diambil oleh rakyat melalui referendum, sedang yang lainnya oleh perwakilan rakyat. Sementara di negara yang diperintah secara diktator, maka undang-undang dibuat oleh pemerintah.

Untuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, lembaga yang membentuk hukum perundang-undangan tersebut adalah lembaga legislatif²⁰ baik yang ada di pusat (Dewan Perwakilan Rakyat) maupun yang ada di daerah (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). UUD NRI 1945 maupun UUP3 secara tegas menentukan bahwa fungsi legislasi (fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan) adalah berada pada DPR, DPD dan DPRD.²¹ Namun, fungsi legislasi ini bukan merupakan fungsi mandiri yang dimiliki lembaga legislatif Indonesia, melainkan lembaga tersebut harus bekerja sama dengan eksekutif baik di pusat maupun di daerah pada saat melaksanakan fungsi legislasinya. Organ pembentuk hukum tersebut tidak sekedar dilihat sebagai organ hukum yang hanya melahirkan undang-undang, “melainkan merupakan medan dimana berlaga berbagi kepentingan dan kekuatan yang ada dalam masyarakat”. Berdasarkan pandangan tersebut, maka organ pembentuk hukum jelas mencerminkan konfigurasi kekuatan dan kepentingan yang ada dalam masyarakat.²²

Pada negara yang menganut sistem demokrasi, maka penyaluran berbagai kepentingan dan kekuatan tersebut adalah melalui sistem perwakilan dan pemilihan umum. Dalam konteks sistem demokrasi yang demikian ini, “Kecenderungan pemikiran, pendidikan, asal-usul sosial dan lain-lain dari para

¹⁹ Rudy, *Hybrid Model Of Constitutional Court To Strengthen Indonesia Constitutionalism*, (Bandar Lampung: Graha Ilmu, 2020), hlm. 44.

²⁰ Rudy, *Pembangunan Hukum Di Daerah Membangun Legislasi Yang Mengayomi.*, (Bandar Lampung: Aura Cv. Anugrah Utama Raharja, 2017), hlm. 18.

²¹ Sri Sumantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI 1945*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 27.

²² Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum, Perkembangan, Metode, Dan Pilihan Masalah*, (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2002), hlm. 128.

anggota badan pembuatan Undang-undang akan turut menentukan Undang-undang yang dibuat”.

4. Pembentukan Rancangan Undang-Undang

Pembentukan rancangan undang-undang merupakan sebagai proses pembentukan undang-undang, yang kerangkanya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebar luasan.²³ Adapun kegiatan pembentukan undang-undang adalah:

- a). prakarsa pembuatan undang-undang (legislative initiation)
- b). pembahasan rancangan undang-undang (law-making process)
- c). sersetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (law enactmen approval)
- d). pemberian persetujuan peningkatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (binding decision making on international law agreement and treaties or other legal binding documents)²⁴

Dalam pasal 16 dan 17 undang-undang nomor 12 Tahun 2011 pembentukan undang-undang harus melalui program legislasi nasional dalam rangka mewujudkan system hukum nasional. Tata cara pembentukan RUU merupakan suatu cara yang telah ditentukan oleh lembaga yang berwenang membentuknya. Lembaga yang berwenang membentuk undang-undang adalah lembaga yang telah ditentukan dalam Undang-Undang Dasar 1945, dalam Pasal 5 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 yang sebelum perubahan “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”, jadi pada Pasal ini menentukan bahwa kewenangan pembentukan undang-undang di pegang oleh Presiden artinya bahwa Presiden bisa membentuk undang-undang yang dia butuhkan dalam menujung pemerintahannya dengan persetujuan DPR, sedangkan dalam Pasal 5 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 setelah di amandemen menjadi “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”, artinya kewenangan Presiden sebagai pembentuk undang-undang di ubah menjadi Presiden dalam hal ini pemerintah berhak mengajukan sebuah Ranancangan Undang-Undang.

²³ Yuliandri, *asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, gagasan pembentukan undang-undang berkelanjutan*, (Jakarta: Pt. Raja Grafindo Persada, 2010), hlm 15.

²⁴ *Ibid*, hlm.16

Rancangan Undang-Undang baik berasal dari usul inisiatif DPR, prakarsa Presiden, maupun yang berasal dari DPD harus disusun berdasarkan program legislasi nasional (prolegnas).²⁵ Usulan RUU yang diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk dibahas dalam rapat pembahasan RUU. DPR merukan Lembaga yang memiliki kewenangan membentuk undang-undang, hal ini sebagaimana telah diatur dalam Pasal 20 ayat 1 UUD 1945 “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Berdasarkan perubahan UUD sesudah Amandemen menjadikan lembaga DPR sebagai lembaga yang berwenang untuk membentuk undang-undang, dengan demikian setiap RUU harus diajukan ke DPR untuk dibahas dan dibentuk sebagai undang-undang. adapun RUU yang di terima oleh DPR dapat berasal dari Presideen, DPR (bisa dari Fraksi atau Komisi, DPD serta bisa juga RUU berasal dari masyarakat).

B. Program Legislasi Nasional

Peran Prolegnas sebagai Program Pembentukan legislasi untuk pertama kali diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan (UU P3 10/2004). Pembentukan UU P3 10/2004 ini merupakan pelaksanaan delegasi kewenangan yang diberikan konstitusi bahwa tata cara pembentukan undang-undang di atur dengan undang-undang yakni dalam pasal 20 *jo* Pasal 20A (ayat 1) *jo* Pasal 22, Pasal 21 Undang-Undang Dasar 1945.

Seiring berjalannya waktu, pembaharuan hukum terus dilakukan. Pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (UU P3 12/2011) menimbulkan konsekuensi hukum. Akibatnya, UU P3 10/2004 dinyatakan tidak berlaku lagi. Sebagaimana kini UU P3 12/2011 telah di lakukan perubahan dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

²⁵ I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undnagan di Indonesia*, (Bandung: P.T. Alumni, 2008), hlm. 110.

Meski suatu UU P3 lahir sebagai pelaksanaan kewenangan delegasi yang diberikan konstitusi, materi UU P3 yang sifatnya hukum materil maupun formil tidak boleh dibentuk secara sewenang-wenang bahkan sampai dikaitkan dengan kegiatan politik pribadi. Oleh sebab itu UU yang dibentuk harus sesuai dan tidak boleh bertentangan dengan ideologi dan konstitusi. Oleh karena itu, keberhasilan dari suatu lembaga dalam menjalankan tugas, fungsi, wewenang, dan tanggung jawabnya tidak cukup hanya dengan melihat keberhasilan dari produknya secara fisik atau kuantitasnya melainkan dari kualitas produk yang dihasilkan oleh lembaga tersebut dalam hal ini adalah peraturan perundang-undangan.²⁶

a. Tahapan penyusunan Prolegnas di Lingkungan DPR

Konsep dasar pembentukan RUU oleh DPR RI adalah karena Negara Indonesia menganut asas demokratis. Negara yang menganut asas demokrasi segala proses pembuatan keputusan atas kepentingan yang bersifat kolektif selalu melibatkan rakyat²⁷ dalam hal ini adalah DPR RI. DPR RI merupakan lembaga yang memegang kewenangan dalam membentuk undang-undang hal ini sebagai mana telah di tentukan dalam Pasal 20 ayat 1 UUD 1945, namun alur penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dilakukan berdasarkan pada Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang. Dalam proses penyusunan Prolegnas di koordinasikan oleh Badan Legislasi (Baleg). Salah satu tugas Baleg sebagai suatu alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap adalah menyusun rancangan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan rancangan undang-undang beserta alasannya. Penyusunan Prolegnas tersebut terbagi menjadi dua yakni Prolegnas jangka menengah dan jangka Tahunan. Prolegnas jangka menengah dilaksanakan pada awal masa keanggotaan DPR untuk jangka waktu 5 tahun kedepan, sedangkan penyusunan Prolegnas jangka tahunan di lakukan sebelum penetapan RUU tentang APBN.

Dalam proses penyusunan Prolegnas, Baleg mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, DPD dan/atau masyarakat.²⁸ Dalam teknis pelaksanaannya, baleg

²⁶ Hernadi Affandi, dkk., *Program Legislasi Nasional Dalam Pembangunan Hukum*, (Bandung: Mujahid Press, 2017), hlm. 115.

²⁷ Rahimullah, *Hukum Tata Negara*, (Jakarta: FH Universitas Satyagama, 2006), hlm. 77.

²⁸ Pasal 9 ayat (1) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional.

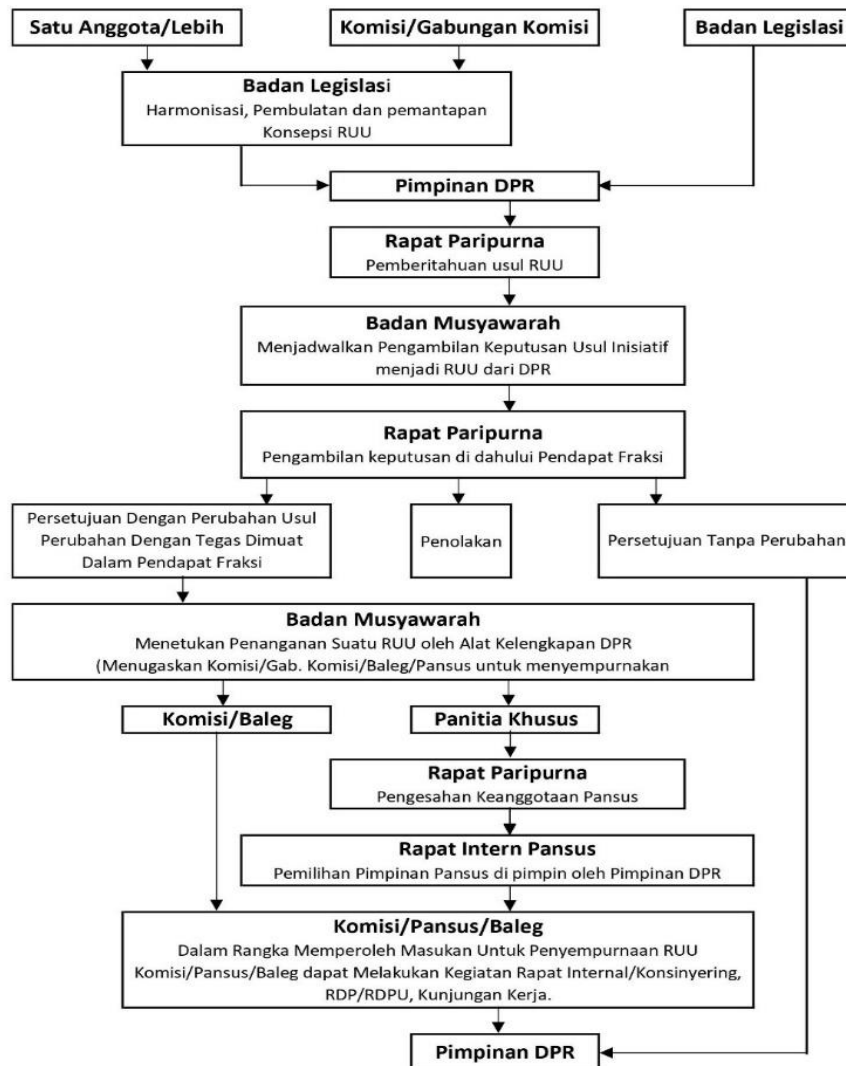
menyampaikan surat kepada Anggota, pimpinan Fraksi, dan pimpinan Komisi untuk meminta usulan rancangan undang-undang yang akan diusulkan dalam Prolegnas Jangka Menengah paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak Badan Legislasi terbentuk. Usulan dimaksud disampaikan oleh fraksi, komisi, atau DPD paling lambat 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak tanggal surat diterimanya dari Baleg tentang permohonan usulan RUU dalam Prolegnas. Usulan dari fraksi atau komisi disampaikan oleh pimpinan fraksi atau pimpinan komisi kepada pimpinan Badan Legislasi. Sedangkan usulan dari DPD disampaikan oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan oleh pimpinan DPR disampaikan kepada Badan Legislasi.

Keterlibatan pimpinan fraksi dan komisi serta pimpinan DPD serta masyarakat tidak hanya dalam hal penyampaian usulan. Badan Legislasi dapat mengundang pula pimpinan fraksi, pimpinan komisi, pimpinan alat kelengkapan DPD yang khusus menangani bidang legislasi, dan/atau masyarakat dalam penyusunan prolegnas dimaksud. Usulan yang disampaikan baik oleh fraksi, komisi, DPD dan/atau masyarakat disampaikan secara tertulis dengan menyebutkan judul rancangan undang-undang yang diusulkan dengan menyertakan beberapa alasan dan atau latar belakang dari usulan tersebut yang memuat:

- a). gambaran umum hukum nasional;
- b). arah dan kebijakan pembangunan hukum nasional untuk 5 (lima) tahun masa keanggotaan DPR;
- c). judul rancangan undang-undang beserta keterangan mengenai konsepsi rancangan undang-undang yang meliputi:
 - 1). latar belakang dan tujuan penyusunan;
 - 2). sasaran yang ingin diwujudkan; dan
 - 3). jangkauan dan arah pengaturan.

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

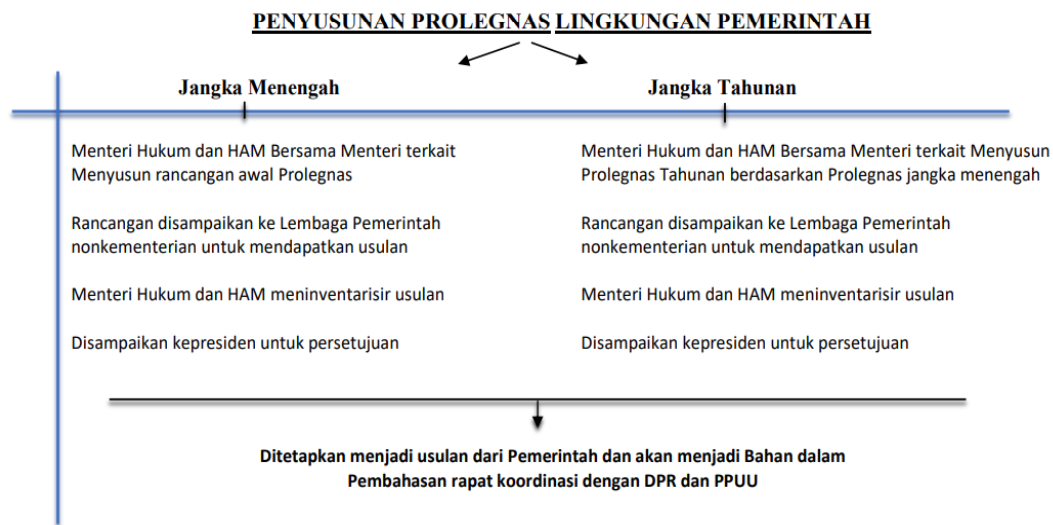
menteri yang tugas dan tanggung jawabnya dibidang peraturan perundang-undangan. Secara lebih sederhana kegiatan penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dapat dilihat pada gambar berikut:



Gambar. 1. Penyusunan Prolegnas di Lingkungan DPR

b. Tahapan Penyusunan Prolegnas Di Lingkungan Pemerintah

Dasar hukum yang digunakan dalam penyusunan Prolegnas pada lingkungan Pemerintah yakni Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Secara lebih sederhana untuk penyusunan Prolegnas pada lingkungan Pemerintah dapat dilihat pada gambar berikut:



Gambar. 2. Penyusunan Prolegnas di Lingkungan Pemerintah

Secara mendasar proses penyusunan Prolegnas pada lingkungan Pemerintah sama dengan Penyusunan Prolegnas di internal DPR. Namun secara teknis Penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah lebih Panjang terutama terkait dengan koordinasi antar kementerian dan pimpinan Lembaga pemerintah nonkementerian.

Menteri Hukum dan HAM berkoordinasi Menteri lain (menteri lain yang dimaksud yakni menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang 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) dalam rangka penyusunan rencana awal RUU dalam Prolegnas yang disesuaikan dengan visi dan misi Program Presiden. Kemudia, setelah dilakukan tahap awal perencanaan, maka Menteri Hukum dan HAM menyampaikna hasil daftar RUU tersebut kepada Menteri terkait dan Pimpinan Lembaga Pemerintahan Nonkementerian untuk memberikan masukan terhadap usulan tersebut. Dimana usulan tersebut dapat di tambahkan atau di kuarangi.

Tahapan selanjutnya Menteri Hukum dan HAM melakukan inventarisir usulan dari Lembaga Nonkementerian dan menteri terkait, yang akan digunakan sebagai bahan dalam pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang. Namun yang menjadi catatan adalah, apabila RUU yang diusulkan telah dilengkapi dengan naskah akademik, maka naskah akademik ini dijadikan bahan pembahasan dalam forum konsultasi. Dalam forum konsultasi ini juga dapat mengundang tenaga ahli yang berasal dari perguruan tinggi dan organisasi di bidang sosial, politik, profesi atau kemasyarakatan lainnya sesuai dengan kebutuhan.

Sebelum pada tahapan Menteri Hukum dan HAM melakukan koordinasi dengan DPR, maka konsepsi RUU yang telah diharmonisasi, dibulatkan, dan dimantapkan tersebut harus harus mendapat persetujuan Presiden terlebih dahulu. Namun apabila presiden menolak untuk memberikan persetujuan terhadap RUU yang telah disusun, maka presiden menugaskan Menteri Hukum dan HAM untuk melakukan pengkoordinasian Kembali terkait penyusunan RUU dalam Prolegnas antara Menteri terkait dengan Lembaga Pemerintah Nonkementerian. Selanjutnya, apabila Presiden telah menyetujui RUU dalam Prolegnas tersebut, maka hasil koordinasi merupakan bahan dalam koordinasi antara Pemerintah dan DPR dalam rangka sinkronisasi dan harmonisasi prolegnas.

c. Tahap penyusunan Prolegnas dilingkungan Dewan Perwakilan Daerah

Penyusunan Prolegnas pada lingkungan DPD RI didasarkan pada Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Nomor 20 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang. Dalam Penyusunan dan penetapan Prolegnas untuk periode lima tahun atau jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPD dan rancangan Prolegnas prioritas tahunan mulai dilakukan pada akhir tahun. Kegiatan ini dilakukan bersamaan dengan evaluasi Prolegnas jangka menengah DPD jika diperlukan.

Baik penyusunan rancangan Prolegnas lima tahunan maupun rancangan Prolegnas prioritas tahunan dikoordinasikan oleh Panitia Perancang Undang-Undang (PPUU). Hal ini dilakukan dengan meminta masukan dan pandangan melalui suatu Sidang Gabungan guna menginventarisasi daftar usulan RUU yang

akan disampaikan kepada DPR yang kemudian disusun sebagai rancangan Prolegnas dari DPD. Rancangan Prolegnas yang penyiapan atau penyusunannya dikoordinasikan oleh PPUU itu, dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari anggota DPD, masyarakat²⁹, dan/atau daerah. Khusus untuk anggota atau Alat Kelengkapan DPD, usulan dimaksud disampaikan dalam bentuk tertulis dengan menyebut judul usulan RUU disertai dengan alasan yang memuat:

- a). latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b). sasaran yang ingin diwujudkan; dan
- c). jangkauan dan arah pengaturan.

Untuk penyusunan rancangan Prolegnas prioritas tahunan, selain menyebut judul usulan RUU dengan latar belakang/tujuan yang hendak dicapai, sasaran yang ingin diwujudkan, dan jangkauan serta arah pengaturan, juga disusun dengan memperhatikan:

- a). pelaksanaan Prolegnas tahun sebelumnya;
- b). tersusunnya Naskah Akademik; dan/atau
- c). tersusunnya naskah usulan RUU.

Kemudian, usul rancangan Prolegnas baik lima tahunan maupun prioritas tahunan dibahas dan ditetapkan oleh PPUU lalu disampaikan dalam Sidang Paripurna untuk ditetapkan sebagai rancangan Prolegnas dari DPD. Namun, sebelum disampaikan kepada Sidang Paripurna, usulan rancangan Prolegnas itu diagendakan terlebih dahulu dalam Sidang Panmus.

Dalam Sidang Paripurna, usulan rancangan Prolegnas jangka menengah dan prioritas tahunan yang disusun oleh PPUU dapat langsung diterima tanpa perubahan, diterima dengan perubahan, atau ditolak. Jika diterima dengan perubahan, naskah rancangan Prolegnas diperbaiki oleh PPUU. Sidang Paripurna tidak diperlukan kembali setelah proses perbaikan ini. Namun, jika ditolak,

²⁹ Tujuan dasar peran serta masyarakat adalah menghasilkan masukan dan persepsi yang berguna dari warganegara dan masyarakat yang berkepentingan (*public interest*) dalam rangka meningkatkan kualitas pengambilan keputusan, karena dengan melibatkan masyarakat yang berpotensi terkena dampak kebijakan dan kelompok kepentingan (*interest groups*), para pengambil keputusan dapat menangkap pandangan kebutuhan dan pengharapan dari masyarakat dan kelompok tersebut, untuk kemudian menuangkan kedalam konsep. Partisipasi masyarakat juga merupakan pemenuhan terhadap etika politik yang menempatkan rakyat sebagai sumber kekuasaan dan kedaulatan. Sebagaimana Mahendra Putra dalam Yusdiyanto, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Program Legislasi Daerah". *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Volume 5*. No. 2 Mei-Agustus 2012.

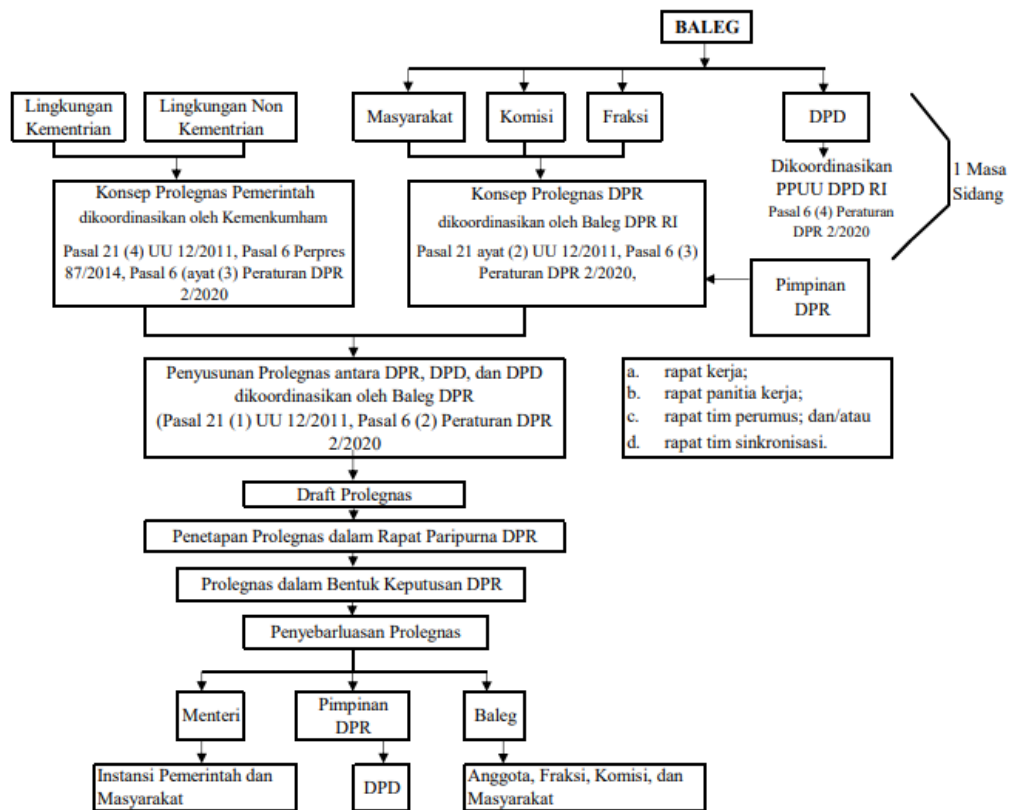
naskah usulan rancangan Prolegnas dikembalikan kepada PPUU dan Sidang Paripurna akan dilangsungkan kembali untuk menerima atau menolak hasil perbaikan dimaksud.

Setelah usulan rancangan Prolegnas diputuskan dan ditetapkan sebagai rancangan Prolegnas DPD dalam Sidang Paripurna, Pimpinan DPD kemudian menyampaikan rancangan Prolegnas dimaksud kepada Pimpinan DPR untuk diteruskan kepada Baleg sebagaimana diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR dan Peraturan Tata Tertib DPD.

Naskah rancangan Prolegnas dimaksud tidak dipandang sebagai masukan DPD kepada DPR melainkan sebagai rancangan Prolegnas DPD yang setara dengan rancangan Prolegnas DPR dan Pemerintah. Pimpinan DPD menyampaikan surat kepada Pimpinan DPR tentang Tim Kerja (Timja) dari Alat Kelengkapan DPD (PPUU) yang ditugaskan DPD untuk membahas rancangan Prolegnas itu di dalam rapat Baleg bersama dengan Timja/Alat Kelengkapan DPR dan Pemerintah. Untuk rancangan Prolegnas prioritas tahunan, rancangan Prolegnas DPD itu sudah diterima DPR (Baleg) paling lambat dua puluh hari kerja dalam masa sidang sebelum dilakukan penyusunan Prolegnas.

d. Tahapan Koordinasi Prolegnas

Hasil Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR, DPD, dan Pemerintah dibahas secara Bersama-sama. Secara sederhana dapat dilihat pada gambar berikut:



Gambar 3. Tahapan Koordinasi Penyusunan Prolegnas antara Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Pemerintah.

Berdasarkan gambar diatas, maka semua usulan legislasi yang berasal dari Presiden, DPR dan DPD akan dibahas dalam Baleg sebagai acuan dalam pembahasan undang-undang untuk tahun berikutnya. Dalam menyusun Baleg menentukan RUU yang diprioritaskan sehingga ada undang-undang yang targetkan harus diselesaikan, hal ini terjadi karena saking dibutuhkannya undang-undang tersebut.

III. METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian menggunakan metode penelitian normatif.³⁰ Metode penelitian hukum normatif menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier sebagai bahan hukum yang digunakan dalam mengkaji rumusan permasalahan. Penelitian ini dimaksudkan untuk melihat bagaimanakah pelaksanaan Prolegnas yang ada sejak tahun 2004 sampai tahun 2019.

B. Sumber Data

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari hasil penelitian pustaka, yakni berupa peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen yang terkait dengan Program Legislasi Nasional, serta literatur-literatur hasil penelitian yang ada hubungannya dengan masalah yang akan dibahas.³¹ Menurut Soerjono Soekanto data sekunder dari sudut mengikatnya digolongkan menjadi:³²

1. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang bersumber dari peraturan perundang-undangan atau hukum positif. Berkenaan dengan hal tersebut, penelitian yang akan dilakukan saat ini disandarkan pada peraturan perundang-undangan antara lain:

- a) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan-Perundang-Undangan.
- b) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan-Perundang-Undangan.

³⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2013), hlm. 12.

³¹ Abdulkadir Muhammad. 2004. *Hukum Dan Penelitian Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti. Hlm. 66

³² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2013), hlm. 51-52.

- c) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- d) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- e) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan undang-Undang.
- f) Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Berkenaan dengan hal tersebut, penelitian yang akan dilakukan ini menggunakan bahan hukum sekunder diantaranya buku dan artikel ilmiah yang dihasilkan oleh para sarjana hukum.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan atas bahan hukum primer maupun sekunder Bahan hukum tersier dapat di contohkan seperti: Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), ensiklopedia, dan kamus hukum.

C. Pengumpulan Data

Pengumpulan data yang dilakukan yakni mengidentifikasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyusunan Prolegnas, kemudian dilakukan evaluasi pelaksanaan Prolegnas sejak tahun 2004 sampai tahun 2019. Sebagai bahan Penunjang penelitian, penulis juga menginventarisasi bahan hukum sekunder.

D. Pengolahan Data

Data yang telah didapatkan diproses, selanjutnya dilakukan analisis mengenai bagaimnaakah bentuk prolegnas serta pelaksanaannya dalam 15 tahun terakhir.

E. Analisis Data

Proses terakhir dalam rangka penyusunan skripsi ini adalah proses analisa data yang merupakan usaha untuk menemukan jawaban dari permasalahan dan hal-hal yang akan diperoleh dari penelitian pendahuluan. Rangkaian data disusun secara sistematis menurut klasifikasinya sehingga mudah dimengerti, dipahami, serta merupakan jawaban dari permasalahan yang ada. Data tersebut kemudian diuraikan ke dalam bentuk-bentuk kalimat yang tersusun secara sitematis.

V. SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

1. Analisis capaian target prolegnas pada periode 2004-2019 secara kuantitas paling tinggi mencapai 27% yakni pada periode pertama tahun 2004-2009, kemudian pada tahun 2010-2014 capaian Prolegnas mencapai 26% dan pada tahun 2015-2019 yakni mencapai 19% dari target legislasi yang telah ditetapkan, pun dalam analisis materi muatan terhadap judul RUU Prolegnas, masih banyak ditemukan kesamaan judul dan kemiripan judul RUU yang diajukan antar Lembaga pembentuk Undang-Undang. Kemudian pada sisi kualitas, terjadi kondisi disharmonisasi antara materi muatan Undang-Undang dengan UUD NRI 1945 dan materi muatan Undang-Undang yang bertentangan satu sama lain, hal ini dapat dilihat dari jumlah Undang-Undang yang diujikan ke Mahkamah Konstitusi.
2. Upaya penyempurnaan pengaturan terkait prolegnas pertamakali dilakukan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan-Perundang-Undangan, kemudian dicabut dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang didalamnya telah mengatur kewajiban penyerahan naskah akademik dalam penyusunan RUU Prolegnas, kemudian disempurnakan lagi dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

B. Saran

Penulis dalam hal ini mengajukan saran untuk dilakukakannya penelitian lanjutan oleh Mahasiswa Hukum Tata Negara Universitas Lampung lainnya, yakni mengenai permasalahan dalam penyusunan Prolegnas oleh Lembaga Pembentuk Undang-Undang yang di tinjau dari sisi politik keuangan.

Dikarenakan permasalahan dalam tidak tercapainya target legislasi salah satunya mengenai politik keuangan. Sehingga menurut hemat penulis, penelitian lanjutan terhadap penulisan skripsi ini diperlukan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum Dan Penelitian Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Sukardi Ahmad, 2012, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Budiman N.P.D Sinaga, *Ilmu Pengetahuan perundang-undangan*, Yogyakarta: UII Press.
- Hernadi Affandi, dkk., 2007, *Program Legislasi Nasional Dalam Pembangunan Hukum*, Bandung: Mujahid Press.
- Asshiddiqie Jimly, 2010, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Kamus besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat Departemen Pendidikan Nasional, 2008, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Indrawati S, Maria Farida, 2009, *Ilmu Perundang-Undangan I*, Yogyakarta: Kanisius.
- Rahimullah, 2006, *Hukum Tata Negara*, Jakarta: FH Universitas Satyagama, .Rahardjo, Satjipto. *Sosiologi Hukum, Perkembangan, Metode, Dan Pilihan Masalah*. 2002. Surakarta:Muhammadiyah University Press.
- Rudy (2017). *Pembangunan Hukum Di Daerah Membangun Legislasi Yang Mengayomi*. Bandar Lampung: AURA (CV. Anugrah Utama Raharja).
- Rudy, dkk (2020). *Transformasi Kedaulatan Konstitusional dalam Norma Konstitusi.*, Bandar Lampung: Pusakan Media.
- Rudy (2020), *Hybrid Model of Constitutional Court to Strengthen Indonesia Constitutionalism*. Bandar Lampung: Graha Ilmu.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2013. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo.
- Soehino, *Hukum Tata Negara, Teknik Perundangundangan*, 1981. Cetakan I, Yogyakarta. Liberty.
- Sumantri, Sri (1993). *Tentang Lembaga-Lembaga negara menurut UUD NRI 1945*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Yuliandri, 2010, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Jakarta: Raja Grafindo.

Jurnal

Ahmad Ubbe, *Instrumen Prolegnas Dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Terperencana dan Terpadu*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 2 No. 1 Maret 2005.

Adhi Setya Prabowo, dkk. *Politik hukum omnibus law di Indonesia*, jurnal pamator volume 13 no. 1 april 2020.

Fitryantica, Agnes. *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan melalui Konsep Omnibus Law*. Jurnal Gema Keadilan, Vol. 6, Edisi III, Oktober-November 2019.

Henry Donald Lbn. Toruan, *Pembentukan Regulasi Badan Usaha dengan Model Omnibus Law*, Jurnal Hukum to-ra. Vol. 3, No. 1, April 2017.

Muh Risnain, *Konsep Peningkatan Kuantitas dan Kualitas Program Legislasi Nasional: Rekomendasi Konseptual dan kebijakan pada Prolegnas 2015-2019*. Jurnal Rechts Vinding, Vol. 4 No. 3 Desember 2015.

Nazaruddin Lathif, *Teori Hukum Sebagai Sarana/Alat Untuk Memperbaharui Atau Merekayasa Masyarakat*, Pakuan Law Review Jurnal Volume 3, nomor 1 januari-juni 2017.

Risnain Muhammad, *Konsep Peningkatan kuantitas dan kualitas program legislasi nasional: rekomendasi konseptual dan kebijakan pada prolegnas 2015-2019*. Jurnal Rechtvinding, Vol, 4 No. 3 Desember 2015.

Solihah, Ratnia. Dkk, *Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Pemilu 2014: Permasalahan dan upaya mengatasinya*. Jurnal ilmu pemerintahan, Vol.2 No.2 Oktober 2016

Yusdiyanto, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Program Legislasi Daerah*, Jurnal Fiat Justitia Jurnal Hukum. Vol. 5 No. 2 mei-Agustus 2012.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 4389).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

Undanguan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398).

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199).

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 20 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 668)

Keputusan DPR-RI Nomor 01/DPR-RI/III/2004-2005 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009, Dewan Perwakilan Rakyat, Jakarta, 2005.

Sumber Lain

Sobirin Malian. *Mengkritisi Program Legislasi Nasional 2004-2009: Agenda DPR, DPD, dan Pemerintah yang gagal*. Universitas Islam Indonesia.

Sunarmi, 2004, *Membangun Sistem Peradilan Di Indonesia*, Makalah, Universitas Sumatera Utara.

hukum.uns.ac.id/downloadmateri.php.

Ketua DPR Sebut Kinerja Legislasi Kurang Maksimal akibat Covid-19 (kompas.com), diakses pada tanggal 19 juni 2021 pukul 19.11 WIB.

Putusan | Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (mkri.id) diakses pada tanggal 19 juni 2021 pukul 19.34 WIB.