

POLITIK HUKUM PROGRAM LEGISLASI NASIONAL 2025–2029 DALAM PENGUATAN KEBIJAKAN PEMBINAAN KESADARAN HUKUM NASIONAL

(Legal Policy of the 2025–2029 National Legislation Program in Encouraging Strengthening of National Legal Awareness Development Policies)

Indra Hendrawan

Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, Jakarta, Indonesia
Jl. RS. Fatmawati, Pondok Labu, Jakarta Selatan, DKI Jakarta
indra.hukumham@gmail.com

Wicipto Setiadi

Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, Jakarta, Indonesia
Jl. RS. Fatmawati, Pondok Labu, Jakarta Selatan, DKI Jakarta

Abstrak

Kesadaran hukum merupakan prasyarat utama bagi terwujudnya negara hukum yang demokratis dan berkeadilan. Dalam RPJMN 2025–2029, pembangunan budaya hukum ditempatkan sebagai bagian integral dari reformasi hukum melalui penguatan regulasi yang adaptif, perluasan akses keadilan, dan pembentukan masyarakat yang patuh hukum. Di sisi lain, Prolegnas 2025–2029 merupakan instrumen legislasi yang seharusnya memberi dukungan untuk penguatan pembinaan kesadaran hukum nasional. Penelitian ini menganalisis kebijakan pembinaan kesadaran hukum dalam RPJMN 2025–2029 dan arah politik hukum Prolegnas 2025–2029 untuk menunjang kebijakan kesadaran hukum. Metode yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif dengan pendekatan peraturan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan RPJMN 2025–2029 secara eksplisit menempatkan pembangunan kesadaran hukum dalam Prioritas Nasional 7 melalui strategi reformasi hukum, perluasan akses keadilan, dan pembentukan kepatuhan hukum. Sementara itu, Prolegnas 2025–2029 memiliki potensi mendukung penguatan kesadaran hukum melalui sejumlah RUU, seperti RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, RUU tentang Bantuan Hukum, RUU tentang Pembinaan Hukum Nasional, dan RUU tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila. Dukungan Prolegnas untuk agenda pembangunan nasional dalam RPJMN juga perlu diperkuat melalui reformulasi desain perencanaan legislasi yang lebih terintegrasi dengan RPJMN.

Kata kunci: kesadaran hukum, politik hukum, Prolegnas,

Abstract

Legal awareness is a primary prerequisite for the realization of a democratic and just state based on the rule of law. In the 2025–2029 National Medium-Term Development Plan (RPJMN), the development of legal culture is positioned as an integral part of legal reform through strengthening adaptive regulations, expanding access to justice, and establishing a law-abiding society. On the other hand, the 2025–2029 National Legislation Program (Prolegnas) is a legislative instrument that should provide support for strengthening the development of national legal awareness. This study analyzes the policy for fostering legal awareness in the 2025–2029 RPJMN and the legal policy direction of the 2025–2029 Prolegnas to support the legal awareness policy. The method used is normative juridical research with a regulatory and conceptual approach. The results show that the 2025–2029 RPJMN explicitly places the development of legal awareness in National Priority 7 through legal reform strategies, expanding access to justice, and establishing legal compliance. Meanwhile, the 2025–2029 National Legislation Program (Prolegnas) has the potential to support strengthening legal awareness through several bills, such as the Bill on the Formation of Legislation, the Bill on Legal Aid, the Bill on National Legal Development, and the Bill on the Pancasila Ideology Development Agency. The Prolegnas' support for the national development agenda within the National Medium-Term Development Plan (RPJMN) also needs to be strengthened through a reformulation of the legislative planning design that is more integrated with the RPJMN.

Keywords: legal awareness, legal politics, Prolegnas.

A. PENDAHULUAN

Dalam sistem perencanaan pembangunan nasional, arah pembangunan nasional ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). RPJMN merupakan dokumen strategis yang memuat visi, misi, serta agenda prioritas pembangunan nasional, termasuk di dalamnya pembangunan bidang hukum. Dalam kerangka pembangunan nasional, hukum tidak lagi dipahami hanya sebagai perangkat normatif yang statis, melainkan sebagai instrumen rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*) yang berfungsi mendorong transformasi masyarakat menuju tujuan negara.¹

RPJMN 2025–2029 menempatkan pembangunan budaya hukum sebagai bagian integral dari penguatan tata kelola pemerintahan. Arah kebijakan tersebut tidak hanya membenahi struktur dan substansi hukum, tetapi juga budaya hukum. Reformasi sistem hukum nasional, peningkatan akses terhadap keadilan (*access to justice*), digitalisasi layanan, serta penguatan edukasi dan literasi hukum masyarakat merupakan elemen-elemen penting dalam strategi pembangunan hukum dalam lima tahun ke depan.²

Secara normatif, arah kebijakan tersebut menunjukkan adanya orientasi negara untuk membangun sistem hukum yang lebih efektif dan berkelanjutan dengan menempatkan penguatan budaya hukum sebagai bagian dari agenda reformasi hukum nasional. Namun

demikian, RPJMN merupakan dokumen perencanaan yang bersifat kebijakan dan tidak memiliki daya ikat langsung sebagai norma hukum. Implementasi arah kebijakan tersebut sangat bergantung pada instrumen hukum yang lebih konkret melalui pembentukan hukum.

Perencanaan legislasi melalui Program Legislasi Nasional (Prolegnas) berfungsi sebagai instrumen politik hukum dalam menentukan prioritas pembentukan undang-undang. Prolegnas memiliki fungsi strategis dalam menerjemahkan arah kebijakan pembangunan ke dalam norma hukum yang mengikat. Oleh karena itu, diperlukan keselarasan antara RPJMN sebagai dokumen perencanaan pembangunan dan Prolegnas sebagai instrumen perencanaan legislasi.³ Ketidaksesuaian antara keduanya dapat menimbulkan fragmentasi kebijakan hukum, di mana arah pembangunan tidak terakomodasi secara sistematis dalam desain legislasi.

Secara konseptual, politik hukum merupakan aktivitas memilih dan menentukan hukum sebagai sarana untuk mencapai tujuan sosial tertentu. Dalam perspektif ini, hukum merupakan hasil dari konfigurasi kekuatan politik, ideologi, dan kepentingan yang bekerja dalam suatu negara.⁴ Politik hukum yang responsif seharusnya mampu mengarahkan pembentukan hukum pada pencapaian tujuan pembangunan nasional. Analisis hukum sebagai produk kebijakan publik, tidak dapat dipisahkan

¹ Al Alawi, M. N. K., "Implementasi Teori Law as a Tools of Social Engineering Mahkamah Konstitusi sebagai Instrumen Kontrol Sosial dalam Sistem Hukum Indonesia", Indonesian Journal of Law and Justice, Volume 2, Nomor 2, Desember 2024, hlm 3.

² Lihat arah kebijakan reformasi hukum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2025–2029

³ Mumtaz Soraya Nasution, "Synergy of the Development Planning Regulatory Framework with the National Legislation Program", The Journal of Indonesia Sustainable Development Planning, Volume 4 No 1, April 2023, hlm 71.

⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 53–60.

dari arah pembangunan dan politik hukum negara.⁵

Sejumlah kajian pada umumnya menyoroti persoalan kualitas regulasi dan disharmoni norma. Namun demikian, kajian yang secara khusus menganalisis hubungan antara dokumen perencanaan pembangunan nasional dengan perencanaan legislasi dalam perspektif politik hukum masih relatif terbatas. Padahal, keterkaitan antara keduanya menentukan sejauh mana arah kebijakan pembangunan hukum diwujudkan secara normatif melalui pembentukan undang-undang.

Permasalahan yang muncul bahwa meskipun RPJMN 2025–2029 telah menempatkan penguatan kesadaran hukum sebagai bagian dari agenda reformasi hukum, desain Prolegnas 2025–2029 belum tentu secara sistematis mencerminkan tujuan tersebut. Pengaturan yang berkaitan dengan pembinaan kesadaran hukum tidak dirumuskan dalam satu kerangka regulasi yang terintegrasi, melainkan tersebar dalam berbagai Rancangan Undang-Undang (RUU) dengan pendekatan sektoral. Kondisi ini berpotensi menimbulkan kesenjangan antara arah kebijakan pembangunan hukum dan implementasi normatifnya dalam peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat ditegaskan bahwa analisis terhadap politik hukum Prolegnas 2025–2029 dalam mendukung arah pembinaan kesadaran hukum nasional sesuai RPJMN 2025–2029 merupakan kajian yang strategis dan aktual. Kajian ini penting untuk menilai tingkat koherensi kebijakan antara perencanaan pembangunan nasional dengan perencanaan legislasi, khususnya terkait

pembinaan kesadaran hukum. Berdasarkan hal tersebut akan dikaji permasalahan mengenai bagaimana arah kebijakan pembinaan kesadaran hukum nasional dalam RPJMN 2025–2029 dan bagaimana politik hukum pembentukan UU dalam Prolegnas 2025–2029 telah mendukung penguatan arah kebijakan pembinaan kesadaran hukum nasional.

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi konseptual terhadap pembangunan hukum sekaligus kontribusi praktis dalam substansi RUU dalam Prolegnas agar lebih responsif terhadap agenda pembinaan kesadaran hukum nasional. Dengan demikian, penelitian ini menempatkan Prolegnas tidak sekadar sebagai instrumen administratif dalam perencanaan legislasi, tetapi sebagai bagian dari desain politik hukum nasional mengenai strategi penguatan legislasi agar lebih koheren dengan arah pembangunan nasional khususnya pada aspek kebijakan pembinaan kesadaran hukum nasional.

B. METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normative yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan dan literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.⁶ Penelitian ini berfokus pada peraturan perundang-undangan, dokumen perencanaan pembangunan hukum, serta legislasi nasional. Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan yaitu pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), dengan menelaah

⁵ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2017), hlm. 5.

⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2001), hlm. 13.

peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu penelitian,⁷ serta pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) yaitu dengan menelaah doktrin dan pandangan para sarjana/ahli hukum mengenai konsep-konsep,⁸ seperti perencanaan legislasi, pembangunan hukum, dan kesadaran hukum. Pendekatan ini digunakan untuk membangun landasan teoritik dan kerangka berpikir dalam menganalisis kebijakan pembinaan kesadaran hukum nasional dalam perencanaan pembangunan dan perencanaan legislasi sebagai bagian dari pembangunan hukum.

Penelitian ini menggunakan data sekunder, yang terdiri atas bahan hukum primer, meliputi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2025–2029; dan dokumen Program Legislasi Nasional 2025–2029. Bahan hukum sekunder, berupa literatur atau hasil penelitian terdahulu yang relevan serta bahan hukum tersier.

Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan metode deskriptif-analitis. Metode ini untuk menggambarkan secara sistematis objek yang diteliti sekaligus menganalisisnya berdasarkan kerangka teoritik yang digunakan.⁹ Dalam hal ini yaitu menilai tingkat kesesuaian antara arah kebijakan pembinaan kesadaran

hukum dalam RPJMN 2025–2029 dengan desain legislasi dalam Prolegnas 2025–2029, yang dilakukan melalui 1) identifikasi arah kebijakan pembinaan kesadaran hukum dalam RPJMN; 2) pemetaan Rancangan Undang-Undang dalam Prolegnas yang memiliki relevansi dengan kebijakan tersebut; dan 3) analisis keterkaitan substantif antara materi muatan RUU dengan sasaran kebijakan dalam RPJMN.

C. PEMBAHASAN

1. Konsepsi Pembangunan Hukum Nasional

Hukum tidak hanya berupa sejumlah peraturan, hukum merupakan suatu sistem yang terdiri dari sekian banyak unsur yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi.¹⁰ Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa masyarakat kearah yang lebih baik, tidak hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum.¹¹ Dalam perkembangan pemikiran hukum, hukum tidak lagi dipahami semata sebagai seperangkat norma yang bersifat statis, tetapi sebagai instrumen yang dirancang untuk mencapai tujuan tertentu dalam kehidupan bernegara. Gagasan ini antara lain dikemukakan oleh Roscoe Pound yang memandang hukum sebagai *tool of social engineering*, yaitu sarana yang digunakan untuk mengarahkan perubahan melalui pengaturan yang sistematis.

Dalam konteks Indonesia, pemikiran tersebut dikembangkan lebih lanjut oleh Mochtar

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2016), hlm. 133.

⁸ Ibid., hlm. 177.

⁹ Peter Mahmud Marzuki, Op.Cit., hlm. 93.

¹⁰ Sunaryati Hartono, *Bhineka Tunggal Ika: sebagai asas hukum bagi pembangunan hukum nasional*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm 44.

¹¹ Munir Fuady, *Filsafat dan Teori Hukum Postmodern*, (Jakarta: Kencana, 2003), hlm 40.

Kusumaatmadja yang menempatkan hukum sebagai sarana pembangunan, yaitu instrumen yang secara sadar digunakan oleh negara untuk mendukung pencapaian tujuan pembangunan nasional. Konsep hukum sebagai sarana pembangunan yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja menempatkan hukum tidak hanya sebagai instrumen penjaga ketertiban, tetapi juga sebagai alat yang digunakan untuk mengarahkan pembangunan nasional.¹² Dalam perspektif ini, hukum harus mampu berfungsi secara aktif dalam mendorong perubahan yang terencana melalui pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini menunjukkan bahwa hukum pembangunan menuntut adanya peran legislasi yang kuat sebagai sarana implementasi kebijakan negara dalam mencapai tujuan pembangunan.¹³ Konsep hukum sebagai sarana pembangunan menempatkan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai mekanisme penting dalam mengarahkan fungsi hukum tersebut.

Berdasarkan hal tersebut, apabila dikaitkan dengan agenda pembinaan kesadaran hukum, keterkaitan antara RPJMN sebagai dokumen kebijakan pembangunan dan Prolegnas sebagai instrumen perencanaan legislasi menjadi penting untuk dianalisis. Prolegnas seharusnya berfungsi sebagai mekanisme yang mentransformasikan arah kebijakan pembangunan hukum, dalam hal ini pembinaan kesadaran hukum, ke dalam desain legislasi yang terintegrasi. Apabila fungsi tersebut tidak berjalan, maka hukum berpotensi kehilangan

perannya sebagai sarana pembangunan, khususnya dalam pembinaan kesadaran hukum nasional.

2. Kebijakan RPJMN 2025–2029 dalam Penguatan Pembinaan Kesadaran Hukum

Dalam kerangka RPJMN 2025-2029, fondasi transformasi sistem hukum nasional tidak hanya menekankan pembaruan regulasi dan penguatan kelembagaan, tetapi juga internalisasi nilai hukum dalam perilaku aparaturnya dan masyarakat. Akar persoalan dalam sistem regulasi nasional di Indonesia meliputi juga pada budaya hukum dan sumber daya manusia.¹⁴ Budaya hukum dipahami sebagai dimensi yang menentukan efektivitas hukum karena kualitas substansi dan struktur hukum tidak akan menghasilkan kepastian dan keadilan apabila tidak diiringi dengan kesadaran, kepatuhan, dan integritas para subjek hukum.

Budaya hukum mencerminkan orientasi nilai dan sikap terhadap hukum dalam suatu sistem, sedangkan manifestasi konkret dalam bentuk pemahaman dan kepatuhan terhadap norma hukum akan melahirkan kesadaran hukum. Strategi pembangunan hukum tidak boleh terjebak hanya pada orientasi membuat hukum saja atau melihat salah satu elemen saja dari keseluruhan sistem hukum.¹⁵ Artinya, sebaik apa pun regulasi dan sekuat apa pun institusi penegak hukum, tanpa budaya hukum, norma tidak akan berjalan efektif.

¹² M Renal Anugrah Saputra, dkk, "Pemikiran Mochtar Kusumaatmadja Tentang Hukum Sebagai Sarana Pembangunan :Kajian Filsafat Hukum Terhadap Konsep Dinamika Hukum", Das Sollen: Jurnal Kajian Kontemporer Hukum dan Masyarakat, Volume 4 Nomor 1 Tahun 2025, hlm 6.

¹³ M Zulfa Aulia, "Hukum Pembangunan dari Mochtar Kusumaatmadja: Mengarahkan Pembangunan atau Mengabdikan pada Pembangunan?", Undang: Jurnal Hukum, Volume 1 Nomor 2 Tahun 2018, hlm 372.

¹⁴ Kementerian PPN/Bappenas, *Background Study: Kerangka Regulasi RPJMN 2025-2029*, (Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2023) hlm 34

¹⁵ Ni'matul Huda, *Politik Hukum dan Pembangunan Hukum Nasional*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2023), hlm 93

Dalam RPJMN 2025-2029, pembentukan kesadaran hukum tercermin dalam agenda Prioritas Nasional 7 dengan tema “memperkuat reformasi politik, hukum, dan birokrasi serta memperkuat pencegahan dan pemberantasan korupsi, narkoba, judi, dan penyelundupan”.¹⁶ Reformasi hukum pada Prioritas Nasional 7 diarahkan untuk memperkuat fondasi negara hukum melalui tiga agenda strategis: 1) terwujudnya regulasi yang adaptif dan taat asas, 2) akses keadilan yang merata, dan 3) terbentuknya masyarakat yang patuh hukum. Ketiganya bukan agenda yang berdiri sendiri, melainkan saling terkait dalam membangun ekosistem hukum yang efektif, legitimate, dan responsif terhadap dinamika pembangunan.¹⁷

Regulasi yang adaptif dan taat asas dimaknai sebagai sistem peraturan perundang-undangan yang responsif terhadap perubahan sosial, ekonomi, dan teknologi, namun tetap konsisten dengan asas pembentukan peraturan yang baik. Setiap regulasi harus memenuhi asas kejelasan tujuan, kesesuaian hierarki, dapat dilaksanakan, serta tidak menimbulkan konflik norma. Reformasi ini berupaya mengatasi problem klasik berupa *over-regulation*, disharmoni, dan inkonsistensi yang berpotensi menurunkan kepastian hukum dan daya saing nasional. Kualitas regulasi yang baik dan kuantitas regulasi yang proporsional merupakan jawaban atas persoalan inefisiensi penyelenggaraan pemerintahan.¹⁸

Akses terhadap keadilan didefinisikan sebagai jalan bagi masyarakat untuk mempertahankan dan memulihkan hak serta menyelesaikan permasalahan hukum baik melalui mekanisme formal maupun informal, termasuk di dalamnya kemampuan masyarakat, sesuai dengan standar hak asasi manusia.¹⁹ Strategi yang diterapkan mencakup penguatan bantuan hukum bagi masyarakat tidak mampu, digitalisasi layanan peradilan, penyederhanaan prosedur administrasi hukum, serta penguatan mekanisme penyelesaian sengketa alternatif. Dengan demikian, keadilan tidak hanya bersifat formal, tetapi substantif dan inklusif.

Pembentukan masyarakat yang patuh hukum merupakan dimensi kultural dari reformasi hukum. Kepatuhan tidak hanya dibangun melalui sanksi, melainkan melalui internalisasi nilai hukum dan peningkatan literasi hukum. Dalam konteks pembangunan negara hukum, pembangunan kesadaran hukum tidak hanya dilakukan melalui penegakan sanksi, tetapi juga melalui pendidikan, penyuluhan, keteladanan aparatur, dan pembentukan regulasi yang adil serta konsisten. Hal ini menekankan pentingnya pendekatan yang mengedepankan persuasi dan pembentukan kesadaran hukum sebagai basis utama kepatuhan.²⁰

Lebih lanjut, dalam Lampiran I Perpres Nomor 12 Tahun 2025 tentang RPJMN Tahun 2025-2029, menetapkan kerangka kebutuhan

¹⁶ Tema ini merupakan arah kebijakan agenda pembangunan prioritas nasional 7 dalam RPJMN 2025-2029.

¹⁷ Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Prioritas Nasional 7 sebagaimana tercantum dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025-2029.

¹⁸ Kementerian PPN/Bappenas, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi: Muwujudkan Regulasi yang Sederhana dan Tertib*, (Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2015), hlm 15.

¹⁹ Kementerian PPN/Bappenas, *Indeks Akses terhadap Keadilan di Indonesia tahun 2021*, (Jakarta: UI Publishing, 2023), hal. 5.

²⁰ Neil Gunningham, “Enforcement and Compliance Strategies,” in *The Oxford Handbook of Regulation*, ed. Robert Baldwin, Martin Cave, and Martin Lodge (Oxford: Oxford University Press, 2010), 2.

regulasi,²¹ untuk mendukung agenda Prioritas Nasional 7 tersebut terdiri dari 8 regulasi yaitu: 1) RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, 2) RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, 3) RUU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, 4) RUU tentang Badan Usaha, 5) RUU tentang Jaminan Benda Bergerak, 6) RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, 7) RUU tentang Pembinaan Hukum Nasional, dan 8) RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.²²

Namun demikian, pengaturan mengenai pembinaan kesadaran hukum dalam RPJMN bersifat deklaratif. Sebagai dokumen perencanaan pembangunan, RPJMN memiliki karakter sebagai instrumen kebijakan yang bersifat program dan tidak mengandung norma hukum yang operasional. Rumusan kebijakan dalam RPJMN umumnya disusun dalam bentuk arah kebijakan, sasaran, dan indikator kinerja, tanpa disertai mekanisme normatif yang secara langsung mengikat atau mengatur hukum. Dengan demikian, RPJMN tidak dapat secara langsung berfungsi sebagai instrumen hukum dalam penguatan pembinaan kesadaran hukum, melainkan bergantung pada instrumen hukum lain untuk implementasinya.

Meskipun dalam arah kebijakan Prioritas Nasional 7, RPJMN telah menjadikan aspek kesadaran hukum sebagai agenda pembangunan nasional dan memasukan kebutuhan regulasi untuk mendukungnya, namun RPJMN tidak merumuskan secara spesifik bagaimana intervensi hukum yang diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut, ruang lingkup pengaturannya, serta mekanisme pelaksanaannya. Tidak adanya perumusan normatif tersebut menunjukkan keterbatasan RPJMN sebagai instrumen yang secara langsung dapat mendorong kebijakan pembentukan kesadaran hukum nasional.

Selain itu, RPJMN juga tidak secara eksplisit mengaitkan agenda pembinaan kesadaran hukum dengan desain legislasi nasional. Dalam hal ini, RPJMN belum memberikan kerangka operasional mengenai bagaimana agenda pembinaan kesadaran hukum harus diterjemahkan ke dalam peraturan perundang-undangan yang lebih implementatif. Ketiadaan keterkaitan yang jelas antara arah kebijakan pembangunan hukum dan perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan berpotensi menimbulkan kesenjangan antara tujuan kebijakan negara dan implementasi normatifnya.²³ Kebijakan agenda pembangunan nasional telah menempatkan pentingnya pembinaan kesadaran hukum, namun politik hukum kebijakan tersebut belum tentu terimplementasi dalam tataran norma yang akan dibentuk.

²¹ Dalam Pasal 1 angka 29 Permen Bappenas No 10 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Strategis Kementerian/Lembaga, Kerangka Regulasi didefinisikan sebagai perencanaan pembentukan regulasi dalam rangka memfasilitasi, mendorong dan mengatur perilaku Masyarakat dan penyelenggara Negara dalam rangka mencapai tujuan bernegara.

²² Lampiran I Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025-2029.

²³ Anggita Yudanti dan Wicipto Setiadi, "Problematika Pembentukan Regulasi Indonesia dalam Perencanaan Pembentukan Regulasi dengan Perencanaan Pembangunan Daerah", *Jurnal Volksgeist*, Volume 5 Nomor 1 2022, hlm 33.

Keterbatasan tersebut menunjukkan bahwa meskipun RPJMN memiliki peran penting dalam menentukan arah kebijakan pembangunan nasional, efektivitasnya dalam agenda pembinaan kesadaran hukum bergantung pada instrumen hukum lain yang bersifat lebih operasional. Dengan demikian, diperlukan mekanisme yang mampu menjembatani antara kebijakan dalam RPJMN dengan arah kebijakan hukum yang konkret. Dalam sistem hukum Indonesia, fungsi tersebut berada pada perencanaan legislasi melalui Prolegnas. Oleh karena itu, analisis terhadap pembinaan kesadaran hukum tidak dapat berhenti pada RPJMN sebagai dokumen kebijakan, tetapi harus dilanjutkan pada evaluasi terhadap RUU dalam Prolegnas sebagai instrumen yang menerjemahkan kebijakan tersebut ke dalam desain legislasi.

3. Arah Politik Hukum Prolegnas 2025–2029 untuk Penguatan Pembinaan Kesadaran Hukum Nasional

Pembangunan hukum nasional tidak dapat dilepaskan dari desain politik hukum negara. Dalam konteks sistem ketatanegaraan Indonesia, politik hukum tercermin secara konkret dalam arah kebijakan pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya melalui Prolegnas. Prolegnas merupakan instrumen perencanaan legislasi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta perubahannya, yang berfungsi sebagai daftar prioritas RUU

dalam periode tertentu, tidak sekadar daftar keinginan, tetapi harus benar-benar relevan dan berdampak bagi masyarakat.²⁴

DPR telah menetapkan Prolegnas 2025–2029 mencakup 176 RUU beserta sejumlah daftar kumulatif terbuka yang dapat ditambah jika diperlukan selama periode lima tahun. Dari jumlah itu, sejumlah RUU juga diidentifikasi sebagai Prolegnas Prioritas 2025 sebanyak 41 RUU yang akan menjadi fokus pembahasan awal di DPR.²⁵ Prolegnas memiliki kedudukan penting dalam pembangunan hukum nasional karena program ini secara sistematis menetapkan prioritas RUU yang akan dibahas oleh DPR.²⁶

Dasar hukum koherensi antara Prolegnas dengan RPJMN mendasarkan pada Pasal 18 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa penyusunan daftar Rancangan Undang-Undang didasarkan antara lain rencana pembangunan jangka menengah nasional. Namun demikian, daftar Prolegnas yang ditetapkan oleh DPR menunjukkan bahwa Prolegnas 2025–2029 tidak secara sistematis menunjukkan arah kebijakan legislasi secara terstruktur. Prolegnas hanya memuat daftar judul beserta pemrakarsanya tanpa menjelaskan apakah RUU tersebut memiliki keterkaitan dengan arah pembangunan nasional, perintah konstitusi, kebutuhan hukum masyarakat, atau sekedar mengakomodasi kebutuhan politik di DPR.

Dengan menyandingkan antara dokumen RPJMN dan dokumen Prolegnas maka diketahui bahwa dalam kerangka Prolegnas 2025–2029, penguatan kebijakan pembinaan

²⁴ <https://bphn.go.id/berita-utama/prolegnas-bukan-daftar-keinginan-bphn-perketat-syarat-dan-perdalam-substansi-usulan-ruu-dalam-prolegnas-2025-2029?>, diakses pada tanggal 20 Februari 2026.

²⁵ <https://www.dpr.go.id/kegiatan-dpr/berita/DPR-Setujui-198-RUU-dalam-Prolegnas-2025-2029->. Diakses pada tanggal 20 Februari 2026.

²⁶ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *30 Tahun Program Legislasi Nasional: 1977-2027*, (Jakarta: BPHN, 2007), hlm 45.

kesadaran hukum nasional tidak dirumuskan dalam satu RUU yang secara eksplisit berjudul “kesadaran hukum”, melainkan tersebar dalam sejumlah RUU yang secara substansial dapat terkait dengan penguatan kesadaran hukum. Dikarenakan tidak adanya strukturisasi prolegnas yang menunjukkan keterkaitannya dengan dasar pengusulannya maka untuk mengetahui apakah RUU ini mendukung agenda kesadaran hukum, harus dilihat juga konsepsi pengaturan yang ada di naskah akademik ataupun RUU. Terdapat beberapa RUU dalam Prolegnas 2025-2029 yang dapat dijadikan penguatan kebijakan untuk mendorong strategi pembinaan kesadaran hukum masyarakat, yaitu:

1. RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

RUU yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan (perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011) memiliki relevansi terhadap kesadaran hukum dengan memperkuat asas keterbukaan yaitu pembentukan peraturan harus transparan dan terbuka sehingga seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.²⁷ Dengan kata lain, kualitas regulasi menjadi prasyarat tumbuhnya kesadaran hukum. Partisipasi masyarakat dianggap sebagai faktor kunci dalam membangun sebuah negara yang demokratis dan kesejahteraan sosial.²⁸

Masyarakat/civil society harus berperan dalam menyalurkan aspirasi dan mengontrol atau mengawasi jalannya pemerintahan.²⁹

Dokumen Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang yang disiapkan mengenai perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 diketahui belum disusun oleh pemerintah ataupun DPR. Namun demikian berdasarkan naskah urgensi penyusunan RUU yang diperoleh dari website dpr.go.id, diketahui substansi perubahan yang akan diatur dalam perubahan ke tiga undang-undang ini terkait partisipasi publik yaitu akan diaturnya Partisipasi Masyarakat yang Bermakna (*Meaningful Participation*) terhadap Perppu.³⁰

Substansi yang akan diatur dalam perubahan ke tiga UU tersebut dinilai belum menysasar pada persoalan pokok partisipasi publik yang ada di dalam perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Meskipun UU tersebut telah mengatur asas keterbukaan dan partisipasi masyarakat, praktik legislasi menunjukkan bahwa ruang partisipasi masih bersifat prosedural, belum substantif dan deliberatif.

Hal ini mendasarkan pada laporan Indeks Pembangunan Hukum Tahun 2025 yang mengukur indikator ketersediaan substansi/materi informasi hukum. Indikator ini memperoleh skor 0,69 (dari rentang 1). Meskipun akses terhadap peraturan yang telah disahkan relative baik, namun rancangan peraturan masih sulit diakses dan dokumen seperti naskah akademik maupun catatan

²⁷ Penjelasan Pasal 5 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²⁸ M Riyanto dan Vitalina Kovalenko, “Partisipasi Masyarakat Menuju Negara Kesejahteraan: Memahami Pentingnya Peran Aktif Masyarakat Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Bersama”, Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia, Volume 5, Nomor 2, Tahun 2023, halaman 374-388 .

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Kompas Media, 2022), hlm 369.

³⁰ Naskah Urgensi penyusunan NA dan RUU tentang Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, lihat website <https://berkas.dpr.go.id/akd/dokumen/baleg-RJ-20260220-022729-2397.pdf>. Diakses pada 17 April 2025.

atau risalah pembahasan tidak mudah untuk ditemukan dan seringkali terlambat diperbarui sehingga transparansi alasan pasal-pasal dipertimbangkan juga minim.³¹

Kondisi terbaru diperkuat dengan adanya Uji Formil terhadap Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2025 tentang Tentara Nasional Indonesia (UU TNI). Mahkamah Konstitusi (MK) dalam amar Putusan Nomor 81/PUU-XXIII/2025, yang meskipun menyatakan permohonan tidak dapat diterima namun terdapat pendapat berbeda atau *dissenting opinion* dari empat orang hakim konstitusi yaitu Hakim Konstitusi Suhartoyo, Hakim Konstitusi Saldi Isra, Hakim Konstitusi Enny Nurbaningsih, dan Hakim Konstitusi Arsul Sani. Dalam *dissenting opinion* tersebut dikemukakan adanya fakta hukum yang mengindikasikan bahwa hak masyarakat dalam memberikan masukan menjadi terhambat karena pembentuk undang-undang tidak menginformasikan mengenai pembentukan UU TNI. Naskah akademik dan rancangan undang-undang tidak dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat, termasuk adanya rapat pembahasan yang dilakukan tertutup. Jikalau terdapat forum audiensi, forum tersebut diselenggarakan 2 hari sebelum pengesahan RUU sehingga mengesampingkan momentum hak masyarakat untuk memberikan masukan.³²

Secara konseptual, pembentukan peraturan perundang-undangan dalam negara hukum demokratis mensyaratkan adanya *meaningful participation*. Partisipasi publik bukan sekadar formalitas penyebarluasan RUU atau uji

publik terbatas, tetapi harus menjamin akses informasi yang memadai, waktu yang cukup untuk memberikan masukan, serta mekanisme yang transparan mengenai bagaimana masukan tersebut dipertimbangkan dalam proses legislasi.

Dalam putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 mengenai uji formil Undang-Undang tentang Cipta Kerja, MK telah menegaskan pentingnya partisipasi publik yang bermakna (*meaningfull participation*) sebagai bagian dari asas pembentukan peraturan yang baik. Dalam pertimbangannya, disebutkan ada tiga prasyarat partisipasi masyarakat yang lebih bermakna, yaitu: pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*), kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*), dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).³³

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah berupaya memperkuat partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*). Namun demikian, masih ditemui pasal-pasal yang dapat menegaskan makna partisipasi yang bermakna. Pasal 96 ayat (6) menyatakan "... pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat melakukan kegiatan konsultasi publik ...". Selanjutnya dalam ayat (8) menyatakan "Pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat

³¹ Lihat Pilar Informasi dan Komunikasi Hukum, variable ketersediaan sistem informasi hukum dan aksesibilitas terhadap informasi hukum dalam Laporan Indeks Pembangunan Hukum di Indonesia Tahun 2024, BPHN: 2025

³² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-XXIII/2025 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2025 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”.

Penggunaan kata ‘dapat’ dalam Pasal 96 ayat (8) mengurugimaknya partisipasi yang bermakna karena pembentuk UU dapat memilih untuk memberikan penjelasan atau tidak memberikan penjelasan. Dari perspektif HAM, penggunaan kata ‘dapat’ tidak mencerminkan prinsip dasar HAM yakni saling terkait (*interrelated*), saling tergantung (*interdependent*), tidak terbagi (*indivisible*), yang berakibat tidak terpenuhinya hak-hak prosedural dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.³⁴

Selain itu, UU ini juga masih sekedar mengejawantahkan partisipasi publik yang bermakna ke dalam kegiatan “Konsultasi Publik”. Merujuk pada literatur terdahulu, Konsultasi Publik berdasarkan kerangka “*ladder of citizen participation*” yang dikembangkan oleh Sherry R. Arnstein, masuk dalam kategori tokenisme yang berarti partisipasi masih bersifat simbolik atau semu, bukan substantif. Untuk keluar dari jebakan tokenisme, partisipasi publik harus bertransformasi dari sekadar konsultatif menjadi deliberatif dan berpengaruh, yang ditandai oleh adanya kewajiban pertimbangan, umpan balik, transparansi, dan keterlibatan sejak tahap awal pembentukan undang-undang.³⁵ Dari perspektif legitimasi hukum, regulasi yang dibentuk tanpa partisipasi bermakna berisiko menghadapi resistensi sosial. Untuk pengambilan kebijakan strategis yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak tentu masyarakat harus dilibatkan secara penuh.³⁶

Dengan demikian, konsep perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana tercantum dalam naskah di DPR tidak cukup hanya penyempurnaan teknis legislasi, tetapi harus memperkuat demokrasi deliberatif dan legitimasi hukum. Partisipasi publik yang bermakna akan menghasilkan regulasi yang lebih berkualitas, meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap proses legislasi, serta memperkuat budaya hukum yang partisipatif dan akuntabel.

2. RUU tentang Bantuan Hukum

Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum berkontribusi pada pembinaan kesadaran hukum melalui pendekatan akses keadilan yang inklusif. Penyelenggaraan pemberian Bantuan Hukum kepada warga negara merupakan upaya untuk memenuhi, mengakui, melindungi serta menjamin hak asasi warga negara akan kebutuhan akses terhadap keadilan (*access to justice*) dan kesamaan di hadapan hukum (*equality before the law*).³⁷

Dalam Naskah Akademik RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 16 Tahun 2011 yang disusun oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, diketahui substansi yang akan diubah dalam RUU ini yaitu: 1) pemaknaan ulang penerima bantuan hukum, dengan memasukan juga kelompok rentan sebagai penerima bantuan hukum, sepanjang memenuhi syarat orang atau kelompok orang miskin yang tidak dapat memenuhi hak dasar secara layak dan

³⁴ Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan, “*Laporan Tim Percepatan Reformasi Hukum: Rekomendasi Agenda Prioritas Percepatan Reformasi Hukum*”, Kemenkopolkum: September 2023.

³⁵ Windy Virdinia Putri, dkk, “*Preventing Tokenism In The Formation Of Legislation Through Meaningful Public Participation*”, *Domus Legis Cogitatio: Law Jurnal*, Volume 1 No 2, Oct 2024, hlm 170.

³⁶ Didik Sukriono, “*Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi: Kajian politik hukum tentang konstitusi, otonomi daerah, dan desa pasca perubahan konstitusi*”, (Malang: Setara Press, 2013) hlm 69.

³⁷ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum.

mandiri; 2) perubahan syarat administratif pemberi bantuan hukum; 3) perubahan syarat administrative penerima bantuan hukum; 4) penganggaran bantuan hukum melalui APBD, dan 5) keikutsertaan JF Penyuluh Hukum dalam pelaksanaan bantuan hukum.³⁸

Secara normatif, UU ini telah mengafirmasi kewajiban negara untuk menjamin hak konstitusional warga negara atas perlindungan dan kepastian hukum yang adil. Namun demikian, setelah lebih dari satu dekade implementasi, terlihat bahwa desain regulasi yang ada belum sepenuhnya responsif terhadap dinamika sosial serta kebutuhan masyarakat yang semakin meningkat.

Penerima bantuan hukum yang hanya ditujukan kepada orang atau kelompok orang miskin menimbulkan problematika karena pendekatan ini bersifat administratif dan menitikberatkan pada pembuktian status ekonomi. Dokumen persyaratan miskin atau sejenisnya ini menyulitkan akses bagi kelompok rentan yang tidak selalu tergolong miskin secara formal, seperti korban kekerasan berbasis gender, penyandang disabilitas, masyarakat adat, pekerja sektor informal, atau pihak yang mengalami kriminalisasi. Beberapa contoh spesifik yang sering muncul adalah kasus dalam rumah tangga bagi perempuan dan anak yang cenderung tidak berani melaporkan kasusnya karena relasi kuasa yang timpang dengan pelaku.³⁹ Oleh karena itu, perlu menggeser

pendekatan dari semata-mata berbasis kemiskinan menuju pendekatan berbasis kerentanan (*vulnerability-based approach*), agar negara dapat menjamin akses keadilan secara lebih substantif dan inklusif.⁴⁰

Selain persoalan cakupan penerima, ketimpangan distribusi Organisasi Bantuan Hukum (OBH) juga menjadi hambatan signifikan. Pada tahun 2025, jumlah Organisasi Bantuan Hukum (OBH) yang telah lulus verifikasi dan akreditasi sebagai pemberi bantuan hukum tercatat 190 OBH.⁴¹ Kapasitas tersebut pada dasarnya masih jauh dari memadai apabila dibandingkan dengan besarnya kebutuhan layanan bantuan hukum di masyarakat. Hal ini terlihat dari data Indeks Akses Keadilan yang menunjukkan bahwa kasus yang masuk secara riil ke OBH adalah sebanyak 16.250 dalam satu tahun, yang berpotensi menghadapi persoalan hukum.⁴² Beban yang demikian besar mengindikasikan adanya ketimpangan serius antara ketersediaan layanan dan kebutuhan riil di lapangan.

Selain itu, distribusi OBH juga belum merata secara geografis, dengan konsentrasi lembaga yang cenderung terpusat di beberapa provinsi di Pulau Jawa, sehingga wilayah di luar Jawa masih menghadapi keterbatasan akses terhadap bantuan hukum yang memadai.⁴³ Pada tahun 2025, provinsi yang paling banyak memiliki OBH yaitu Jawa Timur sebanyak 29 OBH, sementara itu Papua hanya memiliki 1 OBH.⁴⁴ Hal ini

³⁸ Badan Pembinaan Hukum Nasional, Naskah Akademik RUU tentang Perubahan UU Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, 2021, hlm 73.

³⁹ Wiwik Afifah, *Bantuan Hukum Kelompok Rentan*, DiH: Jurnal Ilmu Hukum, Volume 16 Nomor 1, Feb 2020-Juli 2020, hlm 134.

⁴⁰ *Ibid*, hlm 13.

⁴¹ Berdasarkan data sidbankum 2022-2024, dapat diakses pada <https://sidbankum.bphn.go.id/>.

⁴² Kementerian PPN/Bappenas, Indeks Akses terhadap Keadilan di Indonesia tahun 2021, (Jakarta: UI Publishing, 2023), hal. 5.

⁴³ Indonesia Judicial Research Society, "Refleksi Pembangunan Hukum dalam Data: Akses terhadap Keadilan bagi Masyarakat dan Tata Kelola Pemerintahan yang Terbuka", (Jakarta: ICJR, 2025), hlm 35.

⁴⁴ Berdasarkan data sidbankum yang dapat diakses pada <https://sidbankum.bphn.go.id/>

menandakan bahwa daerah terpencil dan wilayah 3T mengalami keterbatasan advokat dan layanan bantuan hukum. Kondisi ini menyebabkan akses terhadap keadilan belum merata secara geografis.

Dalam konteks pembangunan nasional, penguatan regulasi bantuan hukum juga harus diarahkan untuk membangun ekosistem *legal empowerment*. Akses terhadap keadilan tidak hanya dimaknai sebagai pendampingan di pengadilan, tetapi juga mencakup layanan konsultasi hukum preventif, mediasi, serta penyuluhan hukum kepada masyarakat.

Dalam rangka mengatasi pemerataan akses keadilan, kebijakan terbaru saat ini Kementerian Hukum telah membentuk 80.298 Pos Bantuan Hukum (Posbankum) Desa. Posbankum Desa merupakan bentuk layanan hukum yang dibentuk di tingkat desa atau kelurahan sebagai bagian dari upaya negara memberikan akses keadilan kepada masyarakat, khususnya kelompok masyarakat miskin, rentan, atau kurang mampu secara ekonomi dan hukum. Posbankum dibentuk atas inisiatif Kepala Desa atau Lurah dengan didampingi dan difasilitasi oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum.⁴⁵

Kebijakan ini untuk menjawab keterbatasan kapasitas OBH dan distribusi advokat yang tidak merata di Indonesia. Model bantuan hukum yang selama ini berorientasi pada advokat dan terpusat di wilayah perkotaan tidak mampu menjangkau kebutuhan masyarakat secara luas, khususnya di wilayah pedesaan. Pada dasarnya, Posbankum desa bukanlah OBH. Posbankum desa merupakan sarana bagi Kepala Desa dan/atau Lurah yang memiliki identitas sebagai *Non-Litigation Peacemaker* (NL.P.) untuk menyele-

saikan konflik yang terjadi di wilayahnya secara nonlitigasi atau damai. Posbankum desa diposisikan hanya sebagai layanan awal yang bersifat informatif, edukatif, dan non-litigatif, seperti konsultasi sederhana, mediasi, serta rujukan ke OBH. Oleh karena itu, Posbankum desa hadir sebagai mekanisme berbasis komunitas yang berfungsi mendekatkan layanan hukum, mendorong penyelesaian sengketa secara preventif, serta meningkatkan kesadaran hukum masyarakat sebagai bagian dari upaya mewujudkan akses terhadap keadilan yang lebih inklusif.⁴⁶

Pembentukan Posbankum ini selaras dengan agenda pembangunan nasional yang menghendaki adanya akses keadilan yang merata. Namun demikian, keberadaan Posbankum desa ini memunculkan ruang abu-abu normatif ketika Posbankum desa yang digerakkan oleh Kepala Desa dan/atau Lurah serta paralegal mulai menjalankan fungsi yang mendekati bantuan hukum substantif karena UU Bantuan Hukum secara tegas membatasi pemberian bantuan hukum hanya dilakukan oleh OBH yang memiliki advokat. UU Bantuan Hukum belum mampu mengakomodasi peran-peran komunitas ini sebagai solusi untuk pemerataan akses keadilan.

Arah perubahan UU Bantuan Hukum sebagaimana tercantum dalam naskah akademik RUU ini yaitu memperluas cakupan penerima bantuan hukum merupakan kebijakan yang baik. Namun demikian, kebijakan dalam perencanaan perubahan UU ini belum menjawab tantangan dalam pelaksanaan UU selama ini yaitu mengenai bagaimana strategi pemerataan akses keadilan hingga ke daerah-daerah pelosok.

⁴⁵ <https://jogja.kemenkum.go.id/hukum/layanan-posbankum>

⁴⁶ <https://bphn.go.id/siaran-pers/menkum-supratman-posbankum-hadir-di-80298-desakelurahan-seluruh-indonesia-akses-keadilan-semakin-luas?>

Konsep *access to justice* mengutamakan gagasan pokok tercapainya keadilan (*social justice*) bagi warga negara dari semua kalangan tanpa terkecuali. *Access to justice* tidak memandang latar belakang, baik ras, agama, keturunan, pendidikan bagi warga negara yang mencari letak keadilan.⁴⁷ Tantangan dalam pelaksanaan UU Bantuan Hukum yaitu pemerataan akses bantuan hukum yang lebih merata dan inklusif oleh karena itu RUU ini harus memberikan porsi yang lebih luas bagi komunitas masyarakat, paralegal, penyuluh hukum untuk berperan lebih banyak dalam pemberian bantuan hukum. Perlu dipastikan bahwa prinsip *equal access to justice* tidak berhenti pada tataran normatif, melainkan terwujud dalam praktik yang inklusif, merata, dan berorientasi pada pemberdayaan.

3. RUU tentang Pembinaan Hukum Nasional

Dari perspektif peningkatan kesadaran hukum nasional, RUU tentang Pembinaan Hukum Nasional berkaitan dengan strategi pembangunan budaya hukum. Kesadaran hukum tidak tumbuh secara otomatis tetapi memerlukan pendekatan edukatif, partisipatif, dan berkelanjutan.

Berdasarkan Naskah Akademik RUU tentang Pembinaan Hukum Nasional diketahui bahwa RUU ini akan mengatur 3 substansi utama yaitu 1) pembentukan hukum, 2) pengembangan sumber hukum antara lain yurisprudensi, perjanjian internasional, hukum adat, dan hukum tidak tertulis lainnya, dan 3) pelaksanaan hukum.⁴⁸

Substansi yang terkait dengan agenda peningkatan kesadaran hukum terdapat pada substansi ketiga yaitu bab pelaksanaan hukum. Pembinaan pada pelaksanaan hukum mengacu pada peningkatan pemahaman hukum melalui penyuluhan hukum, pendidikan hukum, pembudayaan hukum, serta penguatan literasi hukum. Selain itu, termasuk juga peningkatan kepatuhan hukum masyarakat dan penyelenggara negara. UU ini menghendaki adanya integrasi antara perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi pembinaan hukum mulai dari pembentukan sampai dengan pelaksanaan hukum.⁴⁹ UU ini ingin mengatur penyuluhan hukum, pendidikan hukum, pembudayaan dan literasi hukum yang belum dipayungi oleh UU dengan regulasi yang terpisah menjadi diatur dalam UU tersendiri.

Secara konsep, RUU ini menghendaki adanya penguatan koordinatif lintas sektor kementerian/lembaga, pemerintah daerah, dan pemangku kepentingan lainnya dalam agenda peningkatan pemahaman hukum. Namun demikian, konsep yang ada masih pada tataran program administratif seperti kegiatan penyuluhan hukum, pembudayaan hukum dan lainnya. RUU ini perlu kerangka kebijakan atau desain agenda pembinaan hukum yang sistematis dan terintegrasi. Permasalahan hukum di Indonesia tidak semata-mata disebabkan oleh lemahnya norma, rendahnya kepatuhan atau minimnya pemahaman terhadap hukum. UU ini perlu mencakup berbagai aspek yang lebih luas meliputi desain agenda pembinaan hukum yang sistematis dan terkoordinasi.⁵⁰

⁴⁷ Irwin Steve Paat, dkk. *Implementasi UU Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum Dalam Penegakan Hukum di Indonesia*, Jurnal Lex Crimen, Volume 11 Nomor 5 Tahun 2022, hlm 5.

⁴⁸ Badan Pembinaan Hukum Nasional, Naskah Akademik RUU tentang Pembinaan Hukum Nasional, 2023, hlm 173.

⁴⁹ Ibid, hlm 45.

⁵⁰ <https://bphn.go.id/berita-utama/bphn-siapkan-grand-design-pembinaan-hukum-nasional-lewat-ruu-phn>, diakses pada tanggal 14 Februari 2026

4. RUU tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila

Pembentukan RUU tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila memiliki nilai strategis dalam memperkuat kesadaran hukum nasional karena hukum pada dasarnya tidak berdiri dalam ruang hampa nilai. Kaidah hukum itu sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi, misalnya Pancasila.⁵¹ Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Pancasila merupakan dasar negara sekaligus sumber dari segala sumber hukum. internalisasi nilai-nilai Pancasila diperlukan agar kesadaran hukum tidak berkembang secara formalistik saja tetapi disertai pemahaman substansial terhadap tujuan keadilan sosial, kemanusiaan, dan persatuan.

Dalam konteks penguatan kesadaran hukum, Pancasila dengan segala konsep idealnya tidak berhenti pada wacana dan retorika tetapi harus efektif dalam proses pembangunan hukum.⁵² Banyak problematika hukum seperti korupsi, intoleransi, kekerasan, penyalahgunaan kewenangan yang berakar pada degradasi nilai, bukan semata pada kelemahan regulasi. Dengan internalisasi nilai yang terkandung dalam Pancasila, kepatuhan hukum akan tumbuh dari kesadaran internal bukan semata karena ancaman sanksi. Nilai-nilai Pancasila dimaksud yaitu Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Kerakyatan, dan Keadilan Sosial—merupakan fondasi etik yang membentuk budaya hukum nasional.⁵³

Dari sisi kelembagaan, pembinaan ideologi saat ini dilaksanakan oleh Badan Pembinaan Ideologi Pancasila. Namun, tidak adanya pengaturan yang komprehensif dalam tingkat UU, ruang lingkup kewenangan, pola koordinasi lintas sektor, serta mekanisme evaluasi menjadikan pembinaan ideologi belum sepenuhnya memiliki kepastian hukum yang kuat. RUU ini penting untuk memperjelas mandat, fungsi koordinatif, dan indikator capaian pembinaan ideologi agar selaras dengan pembangunan hukum nasional.⁵⁴

Berdasarkan Naskah Akademik RUU tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila pada dasarnya memiliki tujuan untuk memperkuat internalisasi nilai-nilai dasar negara dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Namun demikian, apabila dikaitkan dengan pembinaan kesadaran hukum, RUU ini lebih menitikberatkan pada aspek peran kelembagaan BPIP dalam melakukan pembinaan melalui sosialisasi, pendidikan ideologi dan pengkajian.

Nilai-nilai Pancasila seharusnya juga diinternasionalisasikan ke dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan bermasyarakat misalnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, literasi media sosial, dan kegiatan masyarakat lainnya. Penyelenggaraan internalisasi nilai-nilai Pancasila dalam aspek kehidupan bernegara dan bermasyarakat seharusnya tidak dimonopoli oleh BPIP semata tetapi harus ada keterlibatan pemangku kepentingan lainnya yang dikoordinasikan oleh

⁵¹ Taufiqurrahman Syahuri, *Teori Konstitusi: Sejarah, Teori, dan Perubahan Konstitusi*, (Depok: Rajawali Press, 2023), hlm 57.

⁵² Anis Ibrahim, *Meneguhkan Pancasila sebagai Paradigma dalam Pembangunan Hukum Indonesia, dalam, dalam kumpulan artikel Membangun Negara Hukum yang Bermartabat*, (Malang: Setara Press, 2013) hlm 171.

⁵³ Asep Imroni, *Penguatan Nilai-Nilai Pancasila untuk Meningkatkan Kesadaran Hukum bagi generasi Z*, Jurnal Penelitian Hukum dan Peradilan, Volume I Nomor 2 Tahun 2024, hlm 23.

⁵⁴ Badan Pembinaan Hukum Nasional, Naskah Akademik RUU tentang Pembinaan Ideologi Pancasila, 2024, hlm 20.

BPIP. Mekanisme untuk pengkoordinasian dan pengendalian internalisasi nilai-nilai Pancasila dalam penyelenggaraan setiap aspek pemerintahan dan masyarakat perlu diperkuat. Dengan hal tersebut, RUU tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila seharusnya tidak sekadar regulasi kelembagaan tetapi instrumen pembinaan nilai ideologi bangsa yang terintegrasi.

Secara keseluruhan, arah Prolegnas 2025–2029 menunjukkan bahwa penguatan kesadaran hukum nasional dilakukan melalui pendekatan berbagai RUU. Namun demikian, meskipun terdapat keterkaitan substantif antara beberapa RUU dengan pembinaan kesadaran hukum, tetapi secara keseluruhan belum mampu menguatkan agenda kesadaran hukum nasional. RUU dalam Prolegnas seharusnya berfungsi sebagai instrumen yang mentransformasikan arah kebijakan pembangunan hukum. Fungsi dan peranan hukum dapat dilaksanakan secara optimal dalam pembangunan nasional jika hukum tidak hanya dipandang sebagai komitmen politik tetapi juga sebagai sarana untuk mengubah sikap, cara berpikir, dan perilaku aparaturnya dan masyarakat secara bersama-sama.⁵⁵

D. PENUTUP

Berdasarkan arah kebijakan pembinaan kesadaran hukum dalam RPJMN 2025–2029 dan hasil analisis terhadap politik hukum Prolegnas 2025–2029, arah kebijakan pembinaan kesadaran hukum dalam RPJMN 2025–2029 telah menempatkan agenda kesadaran hukum sebagai bagian integral dari reformasi hukum nasional. Reformasi tersebut difokuskan pada terwujudnya regulasi yang adaptif dan taat asas,

perluasan akses keadilan yang merata, serta pembentukan masyarakat yang patuh hukum.

Dalam daftar RUU yang ada pada Prolegnas 2025–2029, terdapat sejumlah RUU yang memiliki potensi signifikan dalam memperkuat pembinaan kesadaran hukum nasional, yaitu RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, RUU tentang Bantuan Hukum, RUU tentang Pembinaan Hukum Nasional, dan RUU tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila. Secara substansi dalam konsepsi RUU tersebut, masih terdapat isu-isu permasalahan yang belum optimal untuk mendukung penguatan kesadaran hukum nasional. Sehingga perlu penguatan konsepsi lagi agar mendukung secara optimal pembinaan kesadaran hukum nasional, yaitu:

1. pengaturan pasal-pasal partisipasi publik yang lebih deliberatif pada perubahan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
2. perluasan cakupan penerima bantuan hukum dan strategi pemerataan akses bantuan hukum yang luas pada perubahan UU Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum;
3. penguatan konsepsi desain agenda pembinaan hukum pada UU tentang Pembinaan Hukum Nasional; dan
4. penguatan mekanisme koordinasi dan pelibatan pemangku kepentingan lain dalam pembinaan ideologi Pancasila pada UU tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila.

Dukungan Prolegnas untuk agenda pembangunan nasional dalam RPJMN juga perlu diperkuat melalui reformulasi

⁵⁵ Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif: Rekonstruksi terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*, (Bandung: Mandar Maju, 2019), hlm 67.

desain perencanaan legislasi yang lebih terintegrasi, yaitu: diperlukan pengaturan yang mengharuskan setiap RUU dalam Prolegnas memiliki penjelasan/keterangan keterkaitan yang jelas dengan sasaran pembangunan dalam RPJMN atau dasar pertimbangan pengusulan lainnya, serta Prolegnas perlu disusun dengan pendekatan tematik yang mengelompokkan RUU berdasarkan tujuan kebijakan tertentu, sehingga tercipta keterpaduan antar regulasi dalam mendukung agenda pembangunan nasional sehingga Prolegnas tidak hanya berfungsi sebagai daftar prioritas legislasi, tetapi sebagai instrumen implementasi kebijakan pembangunan nasional.

Agenda legislasi yang telah tercantum dalam Prolegnas penting untuk dikawal dalam memastikan keberhasilan kebijakan pembinaan kesadaran hukum nasional. Legislasi yang telah direncanakan dalam Prolegnas tidak otomatis menjamin terwujudnya budaya hukum apabila tidak dikawal secara substansial dalam proses pembahasan, harmonisasi, dan implementasinya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Kompas Media, 2022.
- Atmasasmita, Romli *Teori Hukum Integratif: Rekonstruksi terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*, Bandung: Mandar Maju, 2019.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, *30 Tahun Program Legislasi Nasional: 1977-2027*. Jakarta: BPHN, 2007.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Naskah Akademik RUU tentang Pembinaan Hukum Nasional*, 2023.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Naskah Akademik RUU tentang Perubahan UU Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum*, 2024.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Naskah Akademik RUU tentang Pembinaan Ideologi Pancasila*, 2024.
- Sukriono, Didik, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi: Kajian politik hukum tentang konstitusi, otonomi daerah, dan desa pasca perubahan konstitusi*, Malang: Setara Press, 2013.
- Fuady, Munir. *Filsafat dan Teori Hukum PostModern*. Jakarta: Kencana, 2003.
- Gunningham, Neil "Enforcement and Compliance Strategies," in *The Oxford Handbook of Regulation*, ed. Robert Baldwin, Martin Cave, and Martin Lodge, Oxford: Oxford University Press, 2010
- Hartono, Sunaryati, *Bhineka Tunggal Ika: sebagai asas hukum bagi pembangunan hukum nasional*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006.
- Huda, Ni'matul. *Politik Hukum dan Pembangunan Hukum Nasional*. Jakarta: Sinar Grafika, 2023.
- Ibrahim, Anis, *Meneguhkan Pancasila sebagai Paradigma dalam Pembangunan Hukum Indonesia, dalam, dalam kumpulan artikel Membangun Negara Hukum yang Bermartabat*, Malang: Setara Press, 2013.
- Indonesia Judicial Research Society, *Refleksi Pembangunan Hukum dalam Data: Akses terhadap Keadilan bagi Masyarakat dan Tata Kelola Pemerintahan yang Terbuka*, Jakarta: ICJR, 2025.
- Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan, "Laporan Tim Percepatan Reformasi Hukum: Rekomendasi Agenda Prioritas Percepatan Reformasi Hukum", Kemenkopohukam: September 2023.
- Kementerian PPN/Bappenas, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi: Muwujudkan Regulasi yang Sederhana dan Tertib*. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2015.
- Kementerian PPN/Bappenas, *Background Study: Kerangka Regulasi RPJMN 2025-2029*. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2023.
- Kementerian PPN/Bappenas, *Indeks Akses terhadap Keadilan di Indonesia tahun 2021*, Jakarta: UI Publishing, 2023.
- Mahfud, Moh. MD, *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2017.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2016.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers, 2001.

Syahuri, Taufiqurrahman, *Teori Konstitusi: Sejarah, Teori, dan Perubahan Konstitusi*, Depok: Rajawali Press, 2023.

Jurnal

Al Alawi, M. N. K, "Implementasi Teori Law as a Tools of Social Engineering Mahkamah Konstitusi sebagai Instrumen Kontrol Sosial dalam Sistem Hukum Indonesia", Indonesian Journal of Law and Justice, Volume 2, Nomor 2, Desember 2024.

Afifah, Wiwik, "Bantuan Hukum Kelompok Rentan, DiH: Jurnal Ilmu Hukum", Volume 16 Nomor 1, Feb 2020-Juli 2020.

Aulia, M Zulfa "Hukum Pembangunan dari Mochtar Kusumaatmadja: Mengarahkan Pembangunan atau Mengabdikan pada Pembangunan?", Undang: Jurnal Hukum, Volume 1 Nomor 2 Tahun 2018.

Imroni, "Asep Penguatan Nilai-Nilai Pancasila untuk Meningkatkan Kesadaran Hukum bagi generasi Z", Jurnal Penelitian Hukum dan Peradilan, Volume I, Nomor 2, Tahun 2024.

Paat, Irwin Steve, dkk. "Implementasi UU Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum Dalam Penegakan Hukum di Indonesia", Jurnal Lex Crimen, Volume 11, Nomor 2, Tahun 2022.

Riyanto dan Vitalina Kovalenko, "Partisipasi Masyarakat Menuju Negara Kesejahteraan: Memahami Pentingnya Peran Aktif Masyarakat Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Bersama", Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia, Volume 5, Nomor 2, Tahun 2023.

Nasution, Mumtaz Soraya "Synergy of the Development Planning Regulatory Framework with the National Legislation Program", The Journal of Indonesia Sustainable Development Planning, Volume 4 No 1, April 2023.

Saputra, M Renal Anugrah dkk, "Pemikiran Mochtar Kusumaatmadja Tentang Hukum Sebagai Sarana Pembangunan :Kajian Filsafat Hukum Terhadap Konsep Dinamika Hukum", Das Sollen: Jurnal Kajian Kontemporer Hukum dan Masyarakat, Volume 4 Nomor 1 Tahun 2025.

Yudanti, Anggita dan Wicipto Setiadi, "Problematika Pembentukan Regulasi Indonesia dalam Perencanaan Pembentukan

Regulasi dengan Perencanaan Pembangunan Daerah", Jurnal Volksgeist, Volume 5 Nomor 1 2022.

Putri, Windy Virginia dkk, "Preventing Tokenism In The Formation Of Legislation Through Meaningful Public Participation", Domus Legis Cogitatio: Law Jurnal, Volume 1 No 2, October 2024.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025–2029.

Peraturan Menteri/Kepala Bappenas Nomor 10 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Strategis Kementerian/Lembaga.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-XXIII/2025 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2025 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Website

<https://bphn.go.id/berita-utama/prolegnas-bukan-daftar-keinginan-bphn-perketat-syarat-dan-perdalam-substansi-usulan-ruu-dalam-prolegnas-2025-2029>

<https://www.dpr.go.id/kegiatan-dpr/berita/DPR-Setujui-198-RUU-dalam-Prolegnas-2025-2029>

[https://jakarta.kemenum.go.id/berita-utama/
upaya-penguatan-layanan-bantuan-hukum-
kanwil-kemenum-jakarta-gelar-diskusi-
publik](https://jakarta.kemenum.go.id/berita-utama/upaya-penguatan-layanan-bantuan-hukum-kanwil-kemenum-jakarta-gelar-diskusi-publik)

[https://bphn.go.id/berita-utama/bphn-siapkan-
grand-design-pembinaan-hukum-nasional-
lewat-ruu-phn](https://bphn.go.id/berita-utama/bphn-siapkan-grand-design-pembinaan-hukum-nasional-lewat-ruu-phn)

<https://sidbankum.bphn.go.id/>

[https://jogja.kemenum.go.id/hukum/layanan-
posbankum](https://jogja.kemenum.go.id/hukum/layanan-posbankum)

[https://bphn.go.id/siaran-pers/menum-
supratman-posbankum-hadir-di-80298-
desakelurahan-seluruh-indonesia-akses-
keadilan-semakin-luas.](https://bphn.go.id/siaran-pers/menum-supratman-posbankum-hadir-di-80298-desakelurahan-seluruh-indonesia-akses-keadilan-semakin-luas)