

CORAK POLITIK HUKUM PENCANTUMAN RUU TNI DALAM PROLEGNAS: MELANJUTKAN PRAKTIK LEGALISME OTOKRATIK?

Riyan Fernando

Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran

Email: riyan22001@mail.unpad.ac.id

Naskah dikirim: 6/7/2025, Direvisi:12/08/2025, Diterima:05/03/2026

Abstract

The National Legislation Program (Prolegnas) is an instrument for planning the formation of legislation that is determined for the medium and annual term based on the priority scale of the formation of draft laws. Prolegnas plays an important role in ensuring targeted, planned, integrated, and systematic legislative planning, in order to ensure the creation of quality legal products, according to the needs of the community and the direction of national development can be achieved. This article examines the legal policy character underlying the inclusion of the Draft Law on the Indonesian National Armed Forces (RUU TNI) in the annual priority list of the Prolegnas, highlighting the potential practice of autocratic legalism in the legislative process. Using a socio-legal approach combined with normative legal analysis, this article explores the procedure of including the RUU TNI, the involvement of political actors, and the relational patterns between executive power and the legislature. The findings indicate that the inclusion of the RUU TNI tends to be elitist, lacks public participation, and does not fully adhere to the principles of transparency and democratic deliberation. The legal policy orientation revealed in this case reflects a conservative-authoritarian pattern, with a tendency to use legal frameworks to strengthen the position of certain institutions, particularly the military. The article concludes that the practice of inserting the RUU TNI into the annual priority list of the Prolegnas exhibits symptoms of autocratic legalism, whereby law is strategically used by dominant actors to consolidate power and weaken democratic oversight.

Keywords: legal policy, Prolegnas, autocratic legalism, legislation.

Abstrak

Program Legislasi Nasional (Prolegnas) merupakan instrumen perencanaan pembentukan undang-undang yang ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan undang-undang. Prolegnas memegang peranan penting dalam menjamin perencanaan legislasi yang terarah, terencana, terpadu, dan sistematis, guna menjamin terciptanya produk hukum yang berkualitas, sesuai kebutuhan masyarakat dan arah pembangunan nasional dapat tercapai. Artikel ini membahas corak politik hukum di balik pencantuman Rancangan Undang-Undang Tentara Nasional Indonesia (RUU TNI) ke dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) prioritas tahunan, dengan menyoroti kemungkinan praktik *autocratic legalism* dalam prosesnya. Melalui pendekatan sosio-legal dan analisis

yuridis-normatif, artikel ini menelusuri prosedur pencantuman RUU TNI, keterlibatan aktor politik, serta pola relasi antara kekuasaan eksekutif dan lembaga legislatif. Temuan menunjukkan bahwa pencantuman RUU TNI cenderung dilakukan secara elitis dan minim partisipasi publik, serta tidak sepenuhnya mengikuti prinsip transparansi dan deliberasi demokratis. Corak politik hukum yang terbaca dalam kasus ini berpola konservatif-otoritarian, dengan kecenderungan menggunakan kerangka hukum untuk memperkuat posisi institusi tertentu, khususnya militer. Artikel ini menyimpulkan bahwa praktik pencantuman RUU TNI dalam Prolegnas prioritas tahunan mencerminkan gejala *autocratic legalism*, di mana hukum dimanfaatkan secara strategis oleh aktor dominan untuk mempertahankan kekuasaan dan melemahkan kontrol demokratis.

Kata kunci: politik hukum, Prolegnas, autocratic legalism, legislasi.

A. Pendahuluan

Peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari pembangunan hukum, yang meliputi pembangunan sistem hukum nasional untuk melaksanakan tujuan negara, yang tahapannya dimulai dari perencanaan, yang diwujudkan secara rasional, terpadu dan sistematis. Untuk mewujudkan kondisi tata hukum yang diinginkan, perencanaan hukum pokok maupun sektoral haruslah dilakukan dalam ruang lingkup Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang disusun secara terarah, terpadu, sinkron, dan terkoordinasi.¹

Secara historis, program ini sejatinya telah berlangsung cukup lama sejak dibentuknya Panitia Kerja Tetap Program Legislatif Nasional untuk menyusun Program Legislatif Nasional terpadu pada Pelita IV tahun 1984. Namun, pada awal diberlakukannya, Prolegnas tidak dapat berjalan dengan efektif karena dominasi pemerintah yang begitu kuat untuk mengarahkan pembentukan peraturan perundang-undangan untuk kepentingan eksekutif, yang dipengaruhi oleh keberadaan Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 (asli) yang menyatakan bahwa kekuasaan membentuk undang-undang berada pada presiden, sementara kewenangan DPR hanya memberikan persetujuan saja.

Pasca amendemen UUD NRI Tahun 1945, terjadi pergeseran kekuasaan pembentukan undang-undang, yakni dari Presiden kepada DPR dan Presiden

¹ Marojahan JS Panjaitan, *Pembentukan & Perubahan Undang-Undang Berdasarkan UUD 1945: Sebagai Bahan Ajar Ilmu Perundang-Undang Dan Perancangan Undang-Undang* (Bandung: Reka Cipta, 2017).

secara bersama-sama, dimana kekuasaan legislatif dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai “legislator utama” dan Presiden sebagai “legislator serta” (Bagir Manan, 2004). Kondisi ini menjadi angin segar bagi keberlangsungan Prolegnas saat itu, dimana Prolegnas tidak lagi sebagai milik pemerintah (eksekutif), akan tetapi dikelola bersama-sama dengan DPR.

Meskipun memiliki sejarah yang telah cukup panjang, nyatanya Prolegnas baru terlembaga sebagai sebuah instrumen perencanaan legislasi dan merupakan persyaratan hukum dalam pembentukan undang-undang melalui UU 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diperbarui oleh UU 12 Tahun 2011, yang mengatakan bahwa “perencanaan persiapan Undang-undang tersebut akan dilaksanakan dalam program legislasi nasional.” Sejak saat itu, pembentukan undang-undang diharuskan melalui tahap penetapan dalam program Legislasi nasional.

Pada awal tahun 2024, RUU TNI tidak tercantum dalam *Daftar Prolegnas Prioritas Tahun 2024* yang ditetapkan oleh DPR RI dan pemerintah. Dalam daftar resmi yang disetujui Badan Legislasi (Baleg) DPR bersama dengan pemerintah dan DPD, tidak terdapat nama RUU TNI sebagai bagian dari program prioritas yang akan dibahas. Kemudian, Pada sekitar bulan Mei 2024, wacana revisi Undang-Undang TNI dan UU Polri tiba-tiba muncul ke publik. Wacana ini mulai mengemuka melalui pernyataan beberapa anggota DPR dan juga respons dari pemerintah, yang menyatakan adanya kebutuhan untuk mengubah ketentuan dalam UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI, di antaranya menyangkut penambahan jabatan sipil untuk prajurit aktif dan penguatan peran TNI dalam keamanan dalam negeri.

Prolegnas jangka menengah 2025-2029 dan Prolegnas prioritas tahunan 2025 telah ditetapkan melalui Keputusan DPR RI Nomor 64/DPR RI/I/2024-2025 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2025-2029 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2025 pada tanggal 19 November 2024. Dalam Prolegnas yang telah ditetapkan tersebut, RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia termasuk dalam Rancangan Undang-Undang Prolegnas jangka menengah 2025-2029 yaitu

pada angka 3, namun tidak termasuk pada Rancangan Undang-undang Prolegnas Prioritas tahun 2025.

Kafilah berlalu, pada hari Selasa, 18 Februari 2025 DPR RI menyelenggarakan Rapat Paripurna yang pada Rapat Paripurna tersebut, sebelum memasuki agenda pertama, Pimpinan Rapat menyampaikan bahwa Pimpinan DPR RI menerima Surat Presiden Nomor R-12/Pres/02/2025 bertanggal 13 Februari 2025, mengenai Penunjukan Wakil Pemerintah untuk Membahas Rancangan Undang-undang tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Pimpinan Rapat meminta persetujuan Rapat Paripurna agar RUU perubahan UU TNI diusulkan untuk masuk pada Program Legislasi Nasional RUU Prioritas 2025, yang kemudian disetujui oleh peserta Rapat. Selanjutnya, Pimpinan Rapat meminta persetujuan Rapat terhadap pembahasan RUU tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI ditugaskan kepada Komisi I DPR RI, yang kemudian disetujui oleh peserta Rapat.

Masuknya RUU TNI dalam Prolegnas Prioritas 2024 menunjukkan adanya proses legislasi yang elitis, tertutup, dan didorong oleh kepentingan kekuasaan tertentu, tanpa partisipasi publik yang bermakna. Hal ini menimbulkan kekhawatiran akan praktik *autocratic legalism*, di mana hukum digunakan bukan untuk menegakkan keadilan, tetapi untuk memperkuat dominasi politik dan institusi tertentu.

Istilah *autocratic legalism* merujuk pada situasi ketika aktor-aktor yang berkuasa di ranah legislatif maupun eksekutif memanfaatkan legitimasi demokratis, yakni kedaulatan rakyat, untuk mendorong agenda-agenda yang justru mengikis prinsip-prinsip konstitusionalisme. Hal ini dilakukan dengan mekanisme tersembunyi dengan tetap berlindung di balik mekanisme hukum.² Sementara itu, menurut Chandra S.Y. dan Irawan, *autocratic legalism* terjadi ketika kehendak negara diformalkan menjadi aturan-aturan hukum yang tampak sah secara legal dan formalistik, namun substansinya

² Miftah Faried Hadinatha, "The Role of Constitutional Court to Prevent Autocratic Legalism in Indonesia," *Jurnal Konstitusi* 19, no. 4 (2022): 741–65, <https://doi.org/10.31078/jk1941>.

bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi.³ Aturan-aturan tersebut menjadi alat untuk melanggengkan kekuasaan tanpa penghormatan sejati terhadap demokrasi. Dalam pengertian yang lebih ringkas, Mochtar menggambarkan *autocratic legalism* sebagai praktik pemaksaan kepentingan yang tidak mencerminkan aspirasi, kebutuhan, atau kehendak warga negara.⁴

Gejala *autocratic legalism* di Indonesia dapat dikenali dalam beberapa proses pembentukan undang-undang dalam beberapa tahun terakhir. Salah satu contohnya adalah pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja pada rezim pemerintahan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Ma'ruf Amin. Dalam proses legislasi tersebut, tidak tampak adanya pemisahan yang rigid antara cabang eksekutif dan legislatif. Kondisi demikian tampak ketika Presiden memiliki kontrol kuat atas partai-partai besar yang menguasai parlemen, sehingga pada saat itu Partai Keadilan Sejahtera (PKS) yang merupakan oposisi tunggal, sementara Partai Demokrat bersikap tidak konsisten. Alhasil, lebih dari 80 persen anggota legislatif mendukung agenda pemerintah.⁵

Contoh lain terlihat dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. Di luar persoalan desain kelembagaan Otorita IKN, ketentuan mengenai pengangkatan Kepala dan Wakil Kepala Otorita IKN oleh Presiden setelah sekadar mendengar pendapat DPR menunjukkan praktik yang menyimpang dari prinsip demokrasi elektoral. Tidak seperti kepala daerah lain yang dipilih melalui pemilu, pemimpin Otorita IKN ditunjuk secara langsung, mencerminkan praktik kekuasaan yang sentralistik.⁶

Gejala serupa juga muncul dalam revisi Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020. Perubahan ini tidak menyentuh aspek substansi kewenangan hakim konstitusi, melainkan hanya mengatur soal usia pengangkatan dan pemberhentian hakim. Padahal ketentuan usia tersebut tidak diatur eksplisit dalam

³ Helmi Chandra SY and Shelvin Putri Irawan, "Perluasan Makna Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 19, no. 4 (2022): 766–93, <https://doi.org/10.31078/jk1942>.

⁴ Zainal Arifin Mochtar and Idul Rishan, "Autocratic Legalism: The Making of Indonesian Omnibus Law," *Yustisia* 11, no. 1 (2022): 29–41, <https://doi.org/10.20961/yustisia.v11i1.59296>.

⁵ Mochtar and Rishan.

⁶ Hadinatha, "The Role of Constitutional Court to Prevent Autocratic Legalism in Indonesia."

konstitusi, dan pernah dinyatakan bertentangan dengan prinsip hukum terbuka oleh Mahkamah Konstitusi sendiri dalam Putusan Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008).⁷ Proses revisinya pun bermasalah karena tidak masuk Prolegnas, tidak memenuhi syarat carry over, dilakukan secara tertutup, minim partisipasi publik, dan selesai hanya dalam tiga hari tanpa dukungan naskah akademik yang memadai (PSHK, 2021). Sekitar setahun kemudian, DPR memberhentikan Hakim Konstitusi Aswanto secara langsung dalam Rapat Paripurna tanggal 29 September 2022, meskipun secara hukum DPR hanya berwenang mengusulkan, bukan memberhentikan hakim konstitusi. Tindakan tersebut dinilai melanggar ketentuan konstitusional dan tidak memiliki dasar hukum yang sah (PSHK, 2022).

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, penulis akan mengkristalisasi isu-isu yang akan dicoba untuk dijawab dalam tulisan ini, yaitu:

1. Bagaimana proses dan dasar pencantuman RUU TNI dalam Prolegnas dilakukan?
2. Apakah praktik ini mencerminkan corak politik hukum tertentu?
3. Apakah terdapat indikasi praktik *autocratic legalism*?

Dengan menjawab rumusan masalah tersebut, penulis berharap tulisan ini dapat mengidentifikasi proses dan dasar pencantuman RUU TNI dalam Prolegnas dan menganalisis corak politik hukum yang terjadi di dalamnya, untuk kemudian menjawab apakah terdapat indikasi praktik *autocratic legalism* dalam pembentukan UU TNI.

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-normatif dan sosio-legal yang bersifat *top-down*. dimana penelitian dimulai dengan meneliti peraturan perundang-undangan mengenai Prolegnas, dilanjutkan dengan analisis terhadap proses pemuatan RUU TNI ke dalam Prolegnas Prioritas oleh para aktor pembentuk undang-undang. Dengan kata lain tahap kedua penelitian ini ditujukan untuk melihat bagaimana peraturan perundang-undangan terkait Prolegnas beroperasi dalam pembentukan Undang-Undang TNI.

⁷ Ahmad Gelora Mahardika, "The Implementation of Referendum as a Limitation to Autocratic Legalism in the Formation of the Nusantara Capital City Law," *Al-Ahkam: Jurnal Ilmu Syari'ah Dan Hukum* 9, no. 2 (2024): 113–29, <https://doi.org/10.22515/alakhkam.v9i2.10181>.

Analisis terhadap prosedur Prolegnas dilakukan terhadap konten norma untuk melihat kesesuaian dan kecukupan aturan-aturan Prolegnas. Sementara itu, analisis praktik pemuatan suatu RUU ke dalam Prolegnas Prioritas dilakukan dengan menelusuri beberapa pembentukan undang-undang yang telah dilakukan untuk mendapatkan corak politik hukum yang terjadi dalam pemuatan RUU ke dalam Prolegnas prioritas. Selanjutnya, analisis praktik dilakukan dengan mengidentifikasi peran para aktor yang berwenang, baik dari sisi pemerintah, DPR, dan juga DPD, maupun aktor pada infrastruktur politik, baik partai politik maupun oligarki dalam penyusunan Prolegnas untuk melihat dinamika politik hukum yang terjadi pada persoalan empiris dari proses tersebut

B. Pembahasan

B.1 Proses Pencantuman RUU TNI dalam Prolegnas Prioritas

Pada awal tahun 2024, RUU TNI tidak tercantum dalam Daftar Prolegnas Prioritas Tahun 2024 yang ditetapkan oleh DPR RI bersama dengan pemerintah. Dalam daftar resmi yang disetujui Badan Legislasi (Baleg) DPR bersama pemerintah dan DPD, tidak terdapat nama RUU TNI sebagai bagian dari program prioritas yang akan dibahas. Kemudian, Pada sekitar bulan Mei 2024, wacana revisi Undang-Undang TNI dan UU Polri tiba-tiba muncul ke publik. Wacana ini mulai mengemuka melalui pernyataan beberapa anggota DPR dan juga respons dari pemerintah, yang menyatakan adanya kebutuhan untuk mengubah ketentuan dalam UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI, di antaranya menyangkut penambahan jabatan sipil untuk prajurit aktif dan penguatan peran TNI dalam keamanan dalam negeri.

Pada Agustus 2024, Badan Legislasi DPR RI memutuskan untuk menghentikan pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) Perubahan atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (TNI). Padahal, RUU tersebut sebelumnya telah disepakati sebagai usul inisiatif DPR RI pada periode 2019–2024, namun batal dilanjutkan. Meski begitu, dalam periode yang baru, Komisi I DPR RI kembali mengusulkan agar RUU TNI dimasukkan ke dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Jangka Menengah 2025–2029. (matahukum, 2025)

Pada Selasa, 12 November 2024, Wakil Ketua Komisi I DPR RI, Anton Sukartono mengusulkan agar Revisi UU Nomor 34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia masuk dalam Prolegnas Jangka Menengah 2025-2029 dalam rapat koordinasi para pimpinan komisi dengan Badan Legislasi DPR RI. Usulan tersebut diiringi dengan adanya usulan RUU lain yaitu RUU Penyiaran. Meskipun begitu, hanya RUU Penyiaran yang diusulkan untuk dimasukkan ke dalam Prolegnas Prioritas 2025, sementara RUU TNI hanya tercantum dalam daftar panjang Prolegnas Jangka Menengah hingga tahun 2029. (rmol, 2024)

Prolegnas jangka menengah 2025-2029 dan Prolegnas prioritas tahunan 2025 telah ditetapkan melalui Keputusan DPR RI Nomor 64/DPR RI/I/2024-2025 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2025-2029 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2025 pada tanggal 19 November 2024. Dalam Prolegnas yang telah ditetapkan tersebut, RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia termasuk dalam Rancangan Undang-Undang Prolegnas jangka menengah 2025-2029 yaitu pada angka 3, namun tidak termasuk pada Rancangan Undang-undang Prolegnas Prioritas tahun 2025.

Kafilah berlalu, pada hari Selasa, 18 Februari 2025 DPR RI menyelenggarakan Rapat Paripurna yang sesuai dengan hasil Keputusan Rapat Konsultasi Pengganti Rapat Badan Musyawarah DPR RI antara Pimpinan DPR dengan Pimpinan Fraksi-Fraksi tanggal 3 Februari, acara Rapat Paripurna tersebut adalah: 1) Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan terhadap RUU tentang Perubahan Keempat atas Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara; 2) Laporan Komisi I DPR RI atas hasil pembahasan mengenai Penerimaan Hibah Alpalhankam dari Luar Negeri, dilanjutkan dengan pengambilan keputusan. 3) Pelantikan Pengganti Antarwaktu Anggota DPR RI dan Anggota MPR RI masa jabatan Tahun 2024-2029.

Pada Rapat Paripurna tersebut, Pimpinan Rapat menyampaikan bahwa Pimpinan Dewan telah menerima surat dari Presiden Republik Indonesia Nomor R-12/Pres/02/2025 tanggal 13 Februari 2025, Hal Penunjukan Wakil

Pemerintah untuk Membahas Rancangan Undang-undang tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Pimpinan Rapat meminta persetujuan Rapat Paripurna agar RUU perubahan UU TNI diusulkan untuk masuk pada Program Legislasi Nasional RUU Prioritas 2025 dan meminta persetujuan Rapat terhadap pembahasan RUU tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI ditugaskan kepada Komisi I DPR RI, yang kemudian disetujui oleh peserta Rapat, yang kemudian menjadi titik nol pembahasan RUU TNI.

Pengaturan mengenai instrumen Prolegnas secara normatif tercantum pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU P3). Bahwa berdasarkan Pasal 1 angka 9 UU P3 dinyatakan "*Program Legislasi Nasional (Prolegnas) adalah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.*" Prolegnas tersebut adalah suatu perencanaan penyusunan undang-undang dan merupakan skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Ketentuan Pasal 16 UU P3 menyatakan bahwa "*Perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Prolegnas*", sementara Pasal 17 menyatakan bahwa "*Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional.*"

Elaborasi lebih lanjut mengenai Prolegnas tercantum pula dalam Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang, yang menyatakan bahwa "*Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) disusun berdasarkan Prolegnas.*" Hasil penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah kemudian disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR dengan Keputusan DPR.

Bahwa sebagaimana penulis uraikan pada bagian sebelumnya, Prolegnas jangka menengah 2025-2029 dan Prolegnas prioritas tahunan 2025 telah ditetapkan melalui Keputusan DPR RI Nomor 64/DPR RI/I/2024-

2025 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2025-2029 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2025. Kendati demikian, UU P3 membuka ruang untuk dilakukannya perubahan atas Prolegnas yang telah ditetapkan. Pasal 20 ayat (4) menyatakan bahwa *“(4) Prolegnas jangka menengah dapat dievaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan.”* Dalam ketentuan yang lain, DPR atau pemerintah dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas, untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam, dan keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu RUU yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. (Pasal 23 ayat (2) huruf b UU P3). Dalam kasus RUU TNI, dapat diketahui bahwa tidak terdapat keadaan luar biasa, konflik, bencana alam, ataupun kegentingan lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional RUU tersebut segera disahkan. Sehingga, segala bentuk perubahan atas Prolegnas yang telah ditetapkan harus mengikuti ketentuan normatif tentang Evaluasi Prolegnas.

Bahwa ketentuan dalam Pasal 33 dan Pasal 34 PerDPR 2/2020 pada intinya mengatur bahwa evaluasi terhadap Prolegnas prioritas tahunan harus dilakukan dengan kajian yang dilakukan oleh Badan Legislasi DPR RI. Hal ini sejalan dengan tugas Badan Legislasi DPR RI sebagaimana tercantum dalam Pasal 66 huruf f Tatib DPR yaitu: *“Memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh Anggota, komisi, atau gabungan komisi di luar rancangan undang-undang yang terdaftar dalam Prolegnas untuk dimasukkan ke dalam Prolegnas perubahan”*. Pasal 67 ayat (3) Tatib DPR juga mengatur: *“Pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 huruf f mencakup pertimbangan dapat atau tidak dapat rancangan undang-undang tersebut masuk ke dalam Prolegnas perubahan”*

RUU Perubahan atas UU TNI ditetapkan sebagai bagian dari Prolegnas Tahun 2025 melalui Rapat Paripurna yang diselenggarakan pada 18 Februari 2025. Penetapan ini dilakukan secara langsung melalui persetujuan peserta rapat, tanpa melalui mekanisme pertimbangan oleh Badan Legislasi DPR

sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 66 huruf f dan Pasal 67 ayat (3) Tata Tertib DPR, yang mewajibkan Baleg memberikan pertimbangan atas kelayakan suatu RUU untuk dimasukkan ke dalam Prolegnas Perubahan.

Pertimbangan dari Badan Legislasi DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 66 huruf f Tata Tertib DPR dilaksanakan melalui rapat kerja bersama dengan Menteri terkait, sesuai dengan ketentuan Pasal 40 ayat (1) dan ayat (3) PerDPR 2/2020, yang menyatakan "*Dalam hal hasil evaluasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 memuat usulan Prolegnas prioritas tahunan perubahan, pembahasan dilakukan oleh Badan Legislasi dan Menteri dalam rapat kerja.*" selanjutnya ayat (3) Pasal *a quo* yang menyatakan bahwa "*Badan Legislasi dan Menteri mengambil keputusan terhadap usulan Prolegnas prioritas tahunan perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).*"

Sebagaimana informasi agenda kegiatan Badan Legislasi DPR RI yang dapat diakses secara umum melalui laman dpr.go.id, sejak penetapan Prolegnas Jangka Menengah 2025-2029 dan Prolegnas Prioritas 2025 pada 19 November 2024, sampai dengan diusulkannya RUU Perubahan UU TNI ke dalam Prolegnas Prioritas 2025 pada Rapat Paripurna 18 Februari 2025, tidak terdapat satu kali pun agenda rapat kerja antara Badan Legislasi DPR RI dan Menteri (dalam hal ini Menteri Pertahanan) untuk membahas RUU Perubahan UU TNI yang akan diusulkan untuk masuk ke dalam Prolegnas Prioritas 2025.

Bahwa kewajiban untuk melibatkan partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan secara eksplisit diatur dalam UU P3. Pasal 96 UU P3 (baik sebelum maupun sesudah diubah oleh UU No. 13 Tahun 2022) menegaskan hak masyarakat untuk memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas Keterbukaan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf g UU P3 juga mengamanatkan agar seluruh tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, hingga pengundangan, bersifat transparan dan terbuka, sehingga seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan.

Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 telah memberikan penafsiran konstitusional yang sangat penting mengenai makna partisipasi publik. Mahkamah menegaskan bahwa partisipasi publik tidak cukup hanya bersifat formalitas, melainkan haruslah bermakna (*meaningful participation*), yaitu partisipasi yang sungguh-sungguh dan memberikan dampak nyata pada proses legislasi. Sebagai tindak lanjut dari Putusan MK 91/PUU-XVIII/2020, pembentuk undang-undang telah mengesahkan UU Nomor 13 Tahun 2022 yang mengubah UU P3. Perubahan ini, khususnya pada Pasal 96, dimaksudkan untuk memperkuat dan memberikan pedoman yang lebih jelas mengenai implementasi partisipasi publik yang bermakna dalam seluruh proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Rangkaian peristiwa ini, menunjukkan adanya proses legislasi yang terburu-buru dan tertutup yang mengesampingkan prosedur normal dan partisipasi publik. Proses kilat ini jelas menyimpang dari semangat UU P3 dan PerDPR 2/2020 yang menghendaki perencanaan matang, kajian mendalam, dan pembahasan yang deliberatif. Berikut disajikan tabel perbandingan untuk memperjelas diskrepansi antara prosedur standar dan proses aktual RUU Perubahan UU TNI.

B.2 Corak Politik Hukum yang Tercermin

Menurut Sudarto yang penulis sadur dari sebuah artikel jurnal, *politik hukum* merupakan bentuk kebijakan negara yang diwujudkan melalui lembaga-lembaga berwenang dalam menetapkan peraturan perundang-undangan yang dianggap mampu merepresentasikan cita-cita yang ingin dicapai.⁸ Dalam hal ini, pembentukan undang-undang tidak hanya merupakan proses hukum semata, tetapi juga proses sosial dan politik yang sangat signifikan, karena produk hukum tersebut akan membentuk, mengatur, sekaligus mengarahkan kehidupan masyarakat. Undang-undang menjadi alat bagi penguasa untuk merealisasikan tujuan-tujuan yang diidealkan. Oleh karena itu, undang-undang memiliki dua peran utama:

⁸ Uyan Wiryadi and Edy Dwi Martono, "Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Nasional," *Krisna Law : Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana* 6, no. 1 (2024): 1–10, <https://doi.org/10.37893/krisnalaw.v6i1.790>.

pertama, sebagai sarana untuk mengekspresikan nilai-nilai; dan kedua, sebagai alat instrumental untuk mencapai tujuan negara.

Mengacu pada dua fungsi hukum yang telah dijelaskan sebelumnya yaitu sebagai sarana menciptakan keteraturan sosial dan sebagai alat rekayasa sosial dapat disimpulkan bahwa hukum tidak dimaksudkan sebagai tujuan akhir melainkan sebagai alat untuk mencapai tujuan yang lebih luas. Dengan kata lain hukum berfungsi sebagai medium untuk merealisasikan nilai-nilai serta aspirasi yang diidealkan oleh suatu bangsa. Dalam konteks ini, ketika membicarakan *politik hukum Indonesia*, diskursus tersebut tidak dapat dilepaskan dari pemahaman atas cita-cita kemerdekaan Indonesia. Artinya, arah dan isi politik hukum Indonesia haruslah mencerminkan serta bertolak dari nilai-nilai dasar dan tujuan luhur yang diperjuangkan oleh bangsa ini sejak merdeka.

Menurut Bagir Manan, politik hukum dapat diklasifikasikan menjadi dua jenis, yaitu: (a) politik hukum yang bersifat permanen; dan (b) politik hukum yang bersifat sementara. Politik hukum permanen merujuk pada orientasi atau prinsip dasar hukum yang secara konsisten dijadikan landasan dalam perumusan dan pelaksanaan hukum. Sebaliknya, politik hukum yang bersifat sementara merupakan kebijakan hukum yang ditetapkan secara situasional dan dapat berubah menyesuaikan dengan kebutuhan serta kondisi pada waktu tertentu.⁹

Peraturan perundang-undangan adalah bagian dari subsistem dalam sistem hukum secara keseluruhan. Karena itu, pembahasan mengenai politik perundang-undangan pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari wacana politik hukum. Istilah politik hukum maupun politik perundang-undangan didasarkan pada pemahaman bahwa hukum, termasuk peraturan perundang-undangan, merupakan hasil dari proses politik. Hal ini karena peraturan tersebut dirancang dan ditetapkan oleh lembaga-lembaga politik (*political bodies*), sehingga mencerminkan hasil dari proses dan kepentingan politik yang berlangsung.

⁹ bagir manan dan Susi Dwi Har, "Konstitusi Dan Hak Asasi Manusia Bagir Manan Dan Susi Dwi Harijan," *Al Ilmu Hukum* 3, no. 3 (1945): 448–67.

Politik hukum berfungsi sebagai pedoman dalam menentukan jenis hukum yang layak diterapkan dalam masyarakat. Undang-undang merupakan salah satu manifestasi konkret dari politik hukum tersebut. Secara umum, politik hukum dapat dipahami dalam dua dimensi utama: pertama, pembentukan suatu peraturan perundang-undangan sering kali dilatarbelakangi oleh pertimbangan politik hukum; kedua, penerapan atau keberlakuan suatu regulasi juga tidak lepas dari pengaruh politik hukum, baik dari segi alasan maupun tujuannya.¹⁰

Subsistem politik sering kali dianggap lebih dominan dan bersifat determinan dibandingkan dengan subsistem hukum. Hal ini menunjukkan bahwa energi dan pengaruh politik cenderung lebih besar daripada hukum, sehingga ketika terjadi interaksi antara keduanya, hukum berada dalam posisi yang lebih lemah. Dominasi ini disebabkan karena hukum sering kali merupakan kristalisasi dari berbagai kepentingan dan kehendak politik yang saling bersaing. Namun demikian, Mahfud MD menekankan bahwa dalam negara yang menjunjung tinggi prinsip supremasi hukum, seharusnya politik justru menjadi variabel yang dipengaruhi oleh hukum, bukan sebaliknya.

Peraturan perundang-undangan merupakan produk hukum yang secara sadar dirancang dan dibentuk oleh lembaga-lembaga negara. Pembentukannya tidak terjadi secara spontan, melainkan dilandasi oleh tujuan dan pertimbangan tertentu. Dalam konteks ini, politik hukum nasional berperan sebagai arah kebijakan yang ditempuh oleh pejabat, badan, atau lembaga negara untuk mewujudkan peraturan perundang-undangan yang berkualitas.¹¹

Sistem ketatanegaraan Indonesia meniscayakan adanya perencanaan politik hukum bersifat temporer yang dirumuskan secara terstruktur dan terencana. Sejak amendemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perumusan politik hukum temporer menjadi hasil kesepakatan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, yang diwujudkan melalui dokumen-dokumen perencanaan nasional seperti

¹⁰ H Cecep Cahya Supena, "Analisis Historis Tentang Pembaharuan Politik Hukum Nasional Indonesia Di Awal Era," *Jurnal MODERAT* 5, no. November (2019): 549–59.

¹¹ Wiryadi and Martono, "Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Nasional."

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), serta melalui penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) (Susi Dwi Harijanti dkk., 2020).

Program Legislasi Nasional atau Prolegnas merupakan instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pasal 16 menyatakan bahwa “Perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam Prolegnas”, Pasal 17 kemudian menyatakan “Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 merupakan skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional”.

Dari kedua pasal tersebut, terlihat kedudukan vital Prolegnas dalam proses pembentukan undang-undang menuju sistem hukum nasional yang lebih baik. Problematika yang saat ini mengemuka adalah, Prolegnas yang disusun dan ditetapkan sering kali abai akan konsep pembangunan hukum dan lebih berat muatan “kejar target” beserta anasir politis lainnya.¹²

Hukum sering dipahami sebagai undang-undang, sehingga wajar jika dikatakan bahwa hukum adalah hasil dari proses politik karena dibentuk oleh lembaga politik. Konfigurasi politik yang demokratis menghasilkan hukum yang responsif, yakni mencerminkan keadilan dan harapan masyarakat. Sebaliknya, dalam sistem politik yang otoriter, hukum cenderung bersifat konservatif dan elitis, lebih mencerminkan kepentingan pemerintah dan elit politik. Hukum ini digunakan sebagai alat negara dan kurang terbuka terhadap aspirasi masyarakat, dengan partisipasi publik yang sangat terbatas dalam proses pembentukannya.¹³

Dalam pembentukan undang-undang, suatu alat analisis menjadi penting untuk digunakan dalam pembentukan naskah akademik. Hal ini dikarenakan suatu undang-undang akan memiliki kompleksitas internal dan kompleksitas eksternal. Kompleksitas eksternal ini muncul karena dalam

¹² Joko Riskiyono, “Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undang Untuk Mewujudkan Kesejahteraan,” *Aspirasi* 6, no. 2 (2015): 159–76.

¹³ Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010).

pembentukannya, hampir semua undang-undang memuat kontestasi nilai-nilai dan prinsip-prinsip yang berdasar politik. Peraturan perundang-undangan yang mengatur persoalan yang memiliki sifat atau dampak pada kepentingan umum selalu dihadapkan pada kontestasi nilai dan kepentingan antara satu kelompok dengan kelompok lain. Untuk itu, Mahkamah Konstitusi haruslah berhati-hati dan menjalankan peran dan fungsinya dengan sangat baik, karena dalam UU TNI ini akan melibatkan kontestasi yang luar biasa, antara dimensi keamanan dan dimensi hak asasi. Dalam hal ini, konteks eksternal UU TNI ini lebih mengemuka dibandingkan dengan konteks internalnya, karena kontestasi kepentingannya yang luar biasa.

Banyaknya rancangan undang-undang yang masuk dalam Prolegnas mencerminkan kecenderungan Pemerintah dan legislator untuk menetapkan target legislasi bukan semata-mata demi pembangunan hukum yang substansial. Sebaliknya, penyusunan Prolegnas kerap dipengaruhi oleh faktor “kegenitan” politik, kepentingan strategis, serta dorongan untuk memanfaatkan anggaran. Akibatnya, proses legislasi lebih mencerminkan arena kontestasi politik daripada upaya mendorong partisipasi publik secara bermakna. Padahal, dalam sebuah negara demokrasi, politik hukum idealnya memberi ruang luas bagi partisipasi masyarakat dalam merumuskan arah dan substansi politik hukum. Sebaliknya, dalam negara yang bercorak diktator, keterlibatan masyarakat justru dihindari karena arah dan isi politik hukum sepenuhnya didominasi oleh kekuasaan negara yang sentralistik dan otoriter.¹⁴

Sejalan dengan pendapat Bagir Manan, Mahfud MD menegaskan bahwa sifat produk hukum sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik yang melahirkannya. Dalam sistem politik yang demokratis, hukum cenderung bersifat responsif atau populistik, yakni mencerminkan rasa keadilan serta aspirasi masyarakat. Sebaliknya, dalam sistem politik yang otoriter, hukum yang dihasilkan umumnya bersifat konservatif, ortodoks, atau elitis. Produk hukum seperti ini lebih merefleksikan kepentingan elite politik dan kehendak

¹⁴ Har, “Konstitusi Dan Hak Asasi Manusia Bagir Manan Dan Susi Dwi Harijan.”

pemerintah, serta berwatak positivis-instrumentalis, yaitu digunakan sebagai alat untuk menjalankan ideologi dan program negara. (Mahfud MD, 2020).

Praktik pencantuman RUU ke dalam Prolegnas prioritas tahunan yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang saat ini sebagaimana penulis uraikan menunjukkan kecenderungan politik hukum yang represif dan otoriter. Hal ini harus segera dibenahi agar tujuan awal diberlakukannya Prolegnas yaitu demi terciptanya sistem perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan yang terarah, terencana, terpadu, dan sistematis, guna menjamin terciptanya produk hukum yang berkualitas, sesuai kebutuhan masyarakat dan arah pembangunan nasional dapat tercapai.

Dalam naskah akademik, pengaturan mengenai penempatan prajurit TNI aktif di kementerian/lembaga lain sebagaimana akan diatur dalam RUU TNI ditujukan agar penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan dengan baik. Namun, terdapat kontradiksi antara tujuan yang hendak dicapai tersebut. Pada bagian Penjelasan Umum draf UU 3/2025 menyebutkan:

“Dalam menghadapi kompleksitas tantangan Pertahanan Negara seperti tantangan geopolitik, stabilitas pertahanan nasional dan internasional, Ancaman Militer, nonmiliter, dan hibrida (terorisme dan perang siber) perlu dilakukan penguatan terhadap tugas dan fungsi TNI.”

Dalam Penjelasan Umum tersebut, disampaikan adanya urgensi untuk melakukan penguatan terhadap tugas dan fungsi TNI. Sementara itu, UU 3/2025 justru menghendaki adanya perluasan kementerian/lembaga yang dapat diduduki oleh prajurit aktif TNI. Hal ini akan berpotensi mengurangi profesionalisme militer dalam menjalankan fungsi utamanya untuk menjaga pertahanan negara di tengah kompleksitas tantangan pertahanan negara. Upaya yang dapat dilakukan untuk menjaga profesionalisme militer adalah dengan menempatkan militer sesuai pada tugas utamanya, yaitu menjaga pertahanan dan keamanan. Penempatan prajurit aktif TNI di kementerian/lembaga berpotensi akan menghambat terciptanya sistem pemerintahan meritokrasi, sebab prajurit TNI dilatih secara militer dengan membawa budaya satu komando yang dapat mengikis iklim demokrasi.

Selain itu, budaya militer dengan sistem komando dapat berbenturan dengan prinsip-prinsip tata kelola sipil yang demokratis. Sehingga pengertian dwifungsi TNI dalam hal ini haruslah dimaknai secara luas, yaitu pelaksanaan fungsi diluar fungsi pertahanan negara–dan bukan dimaknai secara sempit, yaitu TNI yang terlibat pada kegiatan politik praktis sebagaimana terjadi pada masa orde baru.

B.2 Indikasi Autocratic Legalism?

Konsep *autocratic legalism* menggambarkan situasi ketika aktor-aktor yang berkuasa di ranah legislatif maupun eksekutif menggunakan legitimasi rakyat untuk mendukung kebijakan yang justru merugikan prinsip-prinsip konstitusionalisme. Praktik ini dilakukan secara terselubung dan kerap dibungkus dalam kerangka hukum formal.¹⁵ Sementara itu, menurut Chandra S.Y. dan Irawan, *autocratic legalism* terjadi ketika kehendak negara dilembagakan menjadi aturan hukum yang secara formal tampak demokratis, tetapi secara substansial mengabaikan nilai-nilai demokrasi dan hanya mencerminkan kepentingan sepihak dari penguasa. Secara lebih ringkas, Mochtar (2020) menjelaskan bahwa *autocratic legalism* merupakan bentuk pemaksaan kepentingan yang tidak mencerminkan aspirasi, kebutuhan, ataupun kehendak warga negara.

Dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang TNI (RUU TNI), indikasi penggunaan prosedur hukum untuk mengonsolidasikan kekuasaan eksekutif dan memperkuat peran militer tampak cukup jelas. Proses pencantuman RUU TNI ke dalam Prolegnas Prioritas 2024 dilakukan secara cepat, tanpa pembahasan terbuka dan minim pelibatan publik, yang menyimpang dari prinsip-prinsip perencanaan legislasi yang partisipatif dan transparan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hal ini menunjukkan adanya pengabaian terhadap asas keterbukaan dan akuntabilitas dalam pembentukan undang-undang. Selain itu, substansi usulan revisi UU TNI mengandung sejumlah ketentuan yang berpotensi

¹⁵ Hadinatha, "The Role of Constitutional Court to Prevent Autocratic Legalism in Indonesia."

memperluas peran militer dalam urusan sipil, seperti perluasan jabatan sipil yang dapat diisi oleh prajurit aktif, serta penguatan peran TNI dalam urusan keamanan dalam negeri, yang berpotensi bertentangan dengan semangat reformasi TNI pasca Orde Baru.

Prosedur hukum yang tampak formal ini, dalam kenyataannya menjadi alat legitimasi bagi perluasan kekuasaan lembaga tertentu, dalam hal ini TNI dan eksekutif, yang memiliki kepentingan strategis dalam stabilitas politik dan penguasaan birokrasi. Dengan mayoritas dukungan politik di DPR yang berpihak kepada pemerintah, proses legislasi kehilangan fungsi kontrol dan deliberatif yang seharusnya dijalankan oleh parlemen sebagai perwakilan rakyat. Fenomena ini selaras dengan konsep *autocratic legalism*, di mana hukum digunakan secara prosedural untuk meneguhkan kekuasaan dominan, tetapi merongrong substansi demokrasi dan prinsip negara hukum.

Menurut McGee, *autocratic legalism* cenderung menyalahgunakan kekuasaan secara tersembunyi dan sulit dikenali karena ciri-cirinya tidak tampak secara langsung. Dalam penelitian Mochtar dan Rishan, praktik *autocratic legalism* dapat dikenali melalui sejumlah indikator utama. Pertama, terjadinya kooptasi terhadap partai-partai dominan di parlemen. Kedua, pemanfaatan instrumen hukum secara sepihak untuk melegitimasi kepentingan kekuasaan. Ketiga, adanya upaya sistematis untuk mengikis independensi lembaga peradilan. Dengan menggunakan ketiga indikator ini, gejala *autocratic legalism* di Indonesia dapat dianalisis dan dipetakan secara lebih jelas dan konkret.

Kooptasi terhadap partai-parpol dominan di parlemen oleh rezim Prabowo Subianto terlihat dari bagaimana hampir seluruh partai pendukung, termasuk Gerindra, Golkar, PAN, Demokrat, PKB, NasDem, dan PKS bergabung dalam Koalisi Indonesia Maju (KIM) yang mendominasi parlemen, menyisakan sedikit ruang bagi kekuatan oposisi nyata. Keputusan politik ini memperlihatkan strategi kooptasi sistemik dengan membayar loyalitas politik dengan jabatan dan fasilitas melalui kursi-kursi di pemerintahan yang semakin mendorong dominasi satu blok kekuasaan tunggal atas legislasi dan pemerintahan.

Lebih lanjut, Presiden juga memanggil para Hakim Agung ke Istana pada Februari 2025 dan meminta mereka "mendukung" agenda pemerintahan, yang dinilai sebagai intervensi terhadap kekuasaan yudisial. *Indonesia Judicial Research Society* (IJRS) menyatakan bahwa pertemuan tersebut membentuk pola hubungan subordinatif antara eksekutif dan yudikatif, serta mengaburkan independensi lembaga peradilan. Tindakan ini dianggap sebagai bagian dari upaya penggunaan hukum formal, dalam hal ini pertemuan resmi, untuk menjustifikasi dominasi kekuasaan eksekutif atas cabang kehakiman pemerintah

Gejala-gejala yang muncul pada masa pemerintahan Prabowo Subianto mengindikasikan "keberlanjutan" praktik *autocratic legalism* di Indonesia pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Ma'ruf Amin, dimana Presiden memiliki kontrol kuat atas partai-partai besar yang menguasai parlemen, sehingga hanya menyisakan ruang yang sempit bagi oposisi. Penggunaan hukum sebagai justifikasi tindakan yang menyimpang dari nilai-nilai demokrasi yang terlihat dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, dan pelemahan kekuasaan yudikatif melalui revisi Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020.

C. Penutup

Proses pencantuman RUU TNI ke dalam Prolegnas Prioritas 2025 menunjukkan adanya penyimpangan terhadap mekanisme formal perencanaan legislasi yang telah diatur secara normatif dalam UU P3 dan Peraturan DPR. RUU ini awalnya tidak termasuk dalam daftar prioritas, dan tidak melalui evaluasi terbuka oleh Badan Legislasi maupun mekanisme partisipatif sebagaimana disyaratkan. Pencantuman dilakukan secara mendadak melalui Rapat Paripurna dengan restu Presiden tanpa kajian akademik yang memadai atau pertimbangan urgensi yang jelas. Corak politik hukum yang tampak dalam proses ini bersifat elitis dan tertutup, menunjukkan dominasi kekuasaan eksekutif-legislatif yang mengabaikan prinsip keterbukaan, partisipasi publik, dan akuntabilitas dalam pembentukan hukum.

Politik hukum yang melandasi pembentukan RUU TNI mencerminkan corak konservatif-otoritarian. UU ini dirancang untuk memperluas peran militer ke dalam ranah sipil melalui legalisasi penempatan prajurit aktif di berbagai kementerian/lembaga negara. Tindakan tersebut berpotensi menghidupkan kembali dwifungsi militer dan mengikis prinsip meritokrasi serta tata kelola demokratis. Sebagai produk politik dari konfigurasi kekuasaan dominan, pembentukan UU ini lebih mencerminkan kehendak elit penguasa ketimbang aspirasi masyarakat luas. Hukum tidak lagi menjadi sarana rekayasa sosial berbasis nilai keadilan publik, tetapi diposisikan sebagai alat instrumental untuk mempertahankan dan memperluas dominasi politik kelompok tertentu.

Proses dan substansi pembentukan UU TNI mencerminkan gejala yang kuat dari praktik *autocratic legalism*. Hukum digunakan secara prosedural dan formalistik untuk memperkuat kontrol kekuasaan dan melemahkan prinsip konstitusionalisme. Keputusan untuk memasukkan RUU TNI ke dalam Prolegnas dilakukan tanpa mekanisme evaluasi yang sah, mengabaikan keterlibatan publik, dan dipercepat tanpa alasan mendesak yang dapat diverifikasi secara objektif. Selain itu, isi revisi memperkuat posisi militer dalam pemerintahan sipil, mengancam prinsip profesionalisme militer dan supremasi sipil. Semua ini menunjukkan bahwa hukum dipakai secara manipulatif oleh kekuasaan dominan untuk melanggengkan kepentingan politik sepihak, yang menjadi ciri utama dari *autocratic legalism* sebagaimana dijelaskan oleh Scheppele (2018), Mochtar (2020), dan McGee (2022).

Evaluasi terhadap praktik pembentukan undang-undang menjadi penting untuk dilaksanakan. Pelaksanaan Prolegnas dalam beberapa kajian menunjukkan bahwa penyusunannya belum dilandasi oleh perencanaan yang matang dan konsisten. Oleh karena itu, diperlukan desain Prolegnas yang lebih kuat dan bersifat mengikat agar dapat berfungsi sebagai arah politik hukum temporer yang stabil dan dihormati. Selain itu, Partisipasi publik menjadi hal penting dalam suatu keputusan ataupun kebijakan. Partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*) perlu dihadirkan dalam kelima tahapan pembentukan undang-undang. Tiga prasyarat partisipasi yang bermakna, sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, menjadi elemen

penting untuk mencegah munculnya gejala autocratic legalism dalam proses legislasi di Indonesia.

Daftar Pustaka

- Chandra SY, Helmi, and Shelvin Putri Irawan. "Perluasan Makna Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 19, no. 4 (2022): 766–93. <https://doi.org/10.31078/jk1942>.
- Hadinatha, Miftah Faried. "The Role of Constitutional Court to Prevent Autocratic Legalism in Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 19, no. 4 (2022): 741–65. <https://doi.org/10.31078/jk1941>.
- Har, bagir manan dan Susi Dwi. "Konstitusi Dan Hak Asasi Manusia Bagir Manan Dan Susi Dwi Harijan." *Al Ilmu Hukum* 3, no. 3 (1945): 448–67.
- Mahardika, Ahmad Gelora. "The Implementation of Referendum as a Limitation to Autocratic Legalism in the Formation of the Nusantara Capital City Law." *Al-Ahkam: Jurnal Ilmu Syari'ah Dan Hukum* 9, no. 2 (2024): 113–29. <https://doi.org/10.22515/alakhkam.v9i2.10181>.
- Marojahan JS Panjaitan. *Pembentukan & Perubahan Undang-Undang Berdasarkan UUD 1945: Sebagai Bahan Ajar Ilmu Perundang-Undangan Dan Perancangan Undang-Undang*. Bandung: Reka Cipta, 2017.
- MD, Mahfud. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amendemen Konstitusi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010.
- Mochtar, Zainal Arifin, and Idul Rishan. "Autocratic Legalism: The Making of Indonesian Omnibus Law." *Yustisia* 11, no. 1 (2022): 29–41. <https://doi.org/10.20961/yustisia.v11i1.59296>.
- Riskiyono, Joko. "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan." *Aspirasi* 6, no. 2 (2015): 159–76.
- Supena, H Cecep Cahya. "Analisis Historis Tentang Pembaharuan Politik Hukum Nasional Indonesia Di Awal Era." *Jurnal MODERAT* 5, no. November (2019): 549–59.
- Wiryadi, Uyan, and Edy Dwi Martono. "Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Nasional." *Krisna Law: Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana* 6, no. 1 (2024): 1–10. <https://doi.org/10.37893/krisnalaw.v6i1.790>.