Problematika Proses Legislasi di DPR: Analisis terhadap Hambatan dan Solusi dalam Pembentukan Undang-Undang

Muhamad Hasbi Alfaruqi, Lilis Satriah

UIN Sunan Gunung Djati Bandung, Indonesia
Email: muhamadhasbialfaruqi@gmail.com

Abstract: *This research examines the implementation of the legislative process in the House of Representatives (DPR), which constitutes one of the primary functions within Indonesia's constitutional system. However, the DPR's performance in law-making is frequently questioned due to various obstacles that affect the effectiveness and quality of the legislative products produced. This article aims to analyze the obstacles faced by the DPR in the law-making process and offers practical solutions to address them. The paper employs a normative juridical analytical descriptive approach. Research findings indicate that political, technical, and social obstacles remain the primary factors that slow down and diminish the quality of legislation. The article also proposes implementable solutions to enhance the effectiveness of the legislative process, including improving the quality of academic drafts, strengthening political coordination, and increasing public participation.*
Keywords: *Legislative Process, House of Representatives, Law-Making, Legislative Obstacles, Legislative Solutions, Quality of Legal Products*

Abstrak: Penelitian ini berisi mengenai Pelaksanaan Proses legislasi di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan salah satu fungsi utama dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Namun, kinerja DPR dalam pembentukan undang-undang seringkali dipertanyakan karena berbagai hambatan yang mempengaruhi efektivitas dan kualitas produk legislasi yang dihasilkan. Artikel ini bertujuan dan berfokus pada menganalisis secara hambatan-hambatan yang dihadapi DPR dalam proses pembentukan undang-undang serta menawarkan sedikit solusi praktis untuk mengatasinya. Tulisan ini menggunakan pendekatan deskriptif analitis yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hambatan politik, teknis, dan sosial masih menjadi faktor utama yang memperlambat dan ,mengurangi kualitas legislasi. Artikel ini juga menawarkan solusi yang dapat diterapkan untuk

meningkatkan efektivitas proses legislasi, antara lain melalui peningkatan kualitas naskah akademik, penguatan koordinasi politik, dan peningkatan partisipasi masyarakat.

Kata Kunci: Proses Legislasi, DPR, Pembentukan Undang-Undang, Hambatan Legislasi, Solusi Legislasi, Kualitas Produk Hukum

Pendahuluan

Proses legislasi di Indonesia, khususnya di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), merupakan bagian integral dari sistem pemerintahan yang demokratis. Sebagai lembaga legislatif, DPR memiliki tanggung jawab untuk menyusun dan mengesahkan undang-undang yang menjadi landasan hukum bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Berdasarkan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, DPR memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang, yang menandakan pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR setelah amandemen konstitusi.[1] Hal ini menunjukkan bahwa DPR memiliki otoritas utama dalam proses legislasi, dan dengan demikian, kinerjanya sangat menentukan efektivitas sistem hukum di Indonesia.

Fungsi legislasi merupakan salah satu kewenangan pokok yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Dalam konteks ini, DPR memiliki peran strategis untuk mewujudkan peraturan perundang-undangan yang bertujuan mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara sesuai dengan aspirasi masyarakat. Melalui proses pembentukan undang-undang, DPR berperan sebagai representasi kehendak rakyat dan sebagai aktor utama dalam penyusunan kebijakan hukum negara. Namun, meskipun kewenangan legislasi DPR sangat penting, banyak kritik muncul terkait efektivitas DPR dalam melaksanakan fungsi ini. Kritik-kritik tersebut mencakup berbagai hal, mulai dari lambatnya proses pembahasan undang-undang, kualitas substansi undang-undang yang dianggap kurang memadai, hingga terbatasnya keterlibatan publik dalam proses legislasi.

Berdasarkan data Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dalam beberapa periode terakhir, DPR seringkali gagal mencapai target penyelesaian Rancangan Undang-Undang (RUU) yang telah ditetapkan. Sebagai contoh, pada tahun 2021, dari target 33 RUU prioritas yang ditetapkan dalam Prolegnas, hanya 7 RUU yang berhasil disahkan menjadi undang-undang. Laporan kinerja DPR menunjukkan bahwa realisasi produk legislasi sering kali tidak memenuhi target yang ditetapkan. Sebagai contoh, pada periode 2009-2014, dari 107 Rencana Undang-Undang (RUU) yang disusun, hanya 71 RUU yang merupakan usul inisiatif DPR, sedangkan sebagian besar berasal dari pemerintah.[2] Hal ini mencerminkan rendahnya produktivitas DPR dalam menghasilkan inisiatif legislasi sendiri dan menunjukkan adanya hambatan dalam proses legislasi.

Beberapa faktor yang berkontribusi terhadap hambatan ini meliputi kurangnya koordinasi antar alat kelengkapan DPR, keterbatasan sumber daya manusia, serta dinamika politik yang tidak stabil. Menurut Trimaya (2013), "Kinerja dan produktivitas DPR dalam pembuatan undang-undang dirasakan masih kurang" dengan hanya 53 dari 160 RUU pada tahun 2014 berasal dari

---

[1] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bab IV Bagian Pertama, Pasal 20 Ayat (1)

[2] Trimaya, R., (2013), *Analisis Produktivitas Dewan Perwakilan Rakyat*, Jakarta: Pusat Studi Legislasi Fakultas Hukum Universitas Indonesia

inisiatif DPR.[3] Secara normatif, proses pembentukan undang-undang diatur oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang mengatur tahapan-tahapan pembahasan rancangan undang-undang, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, hingga pengundangan. Meskipun kerangka hukum ini telah ada, pelaksanaannya seringkali menghadapi kendala di tingkat implementasi, baik karena faktor teknis maupun politik. Ini menunjukkan perlunya analisis mendalam untuk mengidentifikasi penyebab utama dari masalah ini dan mencari solusi yang tepat.

Faktor lain yang juga menjadi perhatian utama adalah hambatan politik yang seringkali muncul dalam proses pembentukan undang-undang. DPR terdiri dari berbagai fraksi politik yang memiliki pandangan, kepentingan, dan agenda yang berbeda-beda. Perbedaan kepentingan ini sering menyebabkan tarik-ulur yang panjang dalam pembahasan suatu RUU. Hal ini tidak hanya memperlambat proses pembentukan undang-undang, tetapi juga dapat berdampak pada kualitas undang-undang yang dihasilkan, karena kompromi politik yang diambil seringkali mengorbankan substansi hukum yang seharusnya lebih detail dan komprehensif.

Selain faktor politik, hambatan teknis juga kerap menghambat proses legislasi di DPR. Proses legislasi yang idealnya didukung oleh naskah akademik yang kuat, seringkali terganggu oleh minimnya waktu pembahasan serta keterbatasan sumber daya manusia yang kompeten dalam menyusun rancangan undang-undang. Hal ini menyebabkan banyak undang-undang yang disahkan tidak dilengkapi dengan kajian akademik yang memadai, sehingga berdampak pada implementasi dan penerimaan undang-undang tersebut di masyarakat. Undang-undang yang disusun dengan terburu-buru seringkali menimbulkan masalah implementasi di lapangan, seperti ketidakjelasan norma dan potensi konflik antar regulasi.

Hambatan sosial, seperti kurangnya partisipasi masyarakat dalam proses legislasi, juga menjadi isu penting yang belum sepenuhnya diatasi. Partisipasi publik merupakan elemen penting dalam demokrasi deliberatif, di mana suara masyarakat harus diakomodasi dalam setiap tahap pembentukan undang-undang. Namun, dalam praktiknya, keterlibatan masyarakat seringkali terbatas pada tahapan akhir, dan hanya mencakup kelompok-kelompok tertentu yang memiliki akses ke proses politik. Hal ini menimbulkan kekhawatiran bahwa undang-undang yang dihasilkan oleh DPR tidak sepenuhnya mencerminkan kebutuhan dan aspirasi seluruh lapisan masyarakat. Sebagai contoh, undang-undang yang terkait dengan sektor-sektor strategis seperti sumber daya alam atau hak-hak pekerja seringkali dianggap lebih menguntungkan kepentingan ekonomi tertentu dibandingkan dengan perlindungan hak-hak masyarakat umum.

Dalam konteks ini, penelitian ini bertujuan untuk memberikan analisis kritis terhadap hambatan-hambatan yang dihadapi oleh DPR dalam proses legislasi serta mengusulkan solusi untuk meningkatkan efektivitas pembentukan undang-undang. Dengan memahami tantangan-tantangan tersebut, diharapkan dapat ditemukan strategi-strategi yang dapat memperkuat fungsi legislasi DPR dan meningkatkan kualitas produk hukum yang dihasilkan.

Melalui kajian ini, penulis berharap dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan sistem legislasi di Indonesia serta mendorong peningkatan kinerja DPR dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga legislatif. Penelitian ini juga akan menjadi referensi bagi para pemangku kepentingan dalam upaya reformasi legislatif yang lebih baik di masa mendatang.

[3] Lihat Laporan Kinerja DPR RI periode 2009-2014, Direktorat Umum Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Republik Indonesia.

Metodologi

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan metode deskriptif analitis untuk mengkaji hambatan-hambatan dalam proses legislasi di DPR serta solusi untuk mengatasinya. Pendekatan yuridis normatif dipilih karena fokus kajian adalah pada aspek hukum dan peraturan perundang-undangan yang mengatur proses pembentukan undang-undang di Indonesia. Metode deskriptif analitis digunakan untuk menggambarkan secara sistematis fakta-fakta yang berkaitan dengan proses legislasi, kemudian menganalisisnya secara kritis untuk mengidentifikasi hambatan-hambatan yang ada serta merumuskan solusi yang dapat diterapkan.

Sumber data dalam penelitian ini terdiri dari data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer mencakup Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, serta undang-undang terkait lainnya. Bahan hukum sekunder meliputi buku, jurnal ilmiah, laporan penelitian, dan artikel akademik yang relevan dengan topik proses legislasi di DPR. Sementara bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedia. Data yang terkumpul kemudian dianalisis secara kualitatif dengan teknik analisis deskriptif untuk mengidentifikasi dan memahami konsep, hambatan, serta solusi dalam proses pembentukan undang-undang di Indonesia.

Hasil dan Pembahasan

Dalam sistem demokrasi perwakilan seperti Indonesia, proses legislasi bertujuan untuk mewujudkan kehendak rakyat dalam bentuk peraturan yang mengikat. Teori legislasi menekankan bahwa undang-undang adalah produk kesepakatan antara pemerintah dan DPR yang harus memenuhi kebutuhan masyarakat dan mencerminkan kepentingan umum. Kualitas undang-undang yang baik ditentukan oleh berbagai faktor, termasuk partisipasi publik, kajian akademik yang mendalam, serta keseimbangan antara kepentingan politik.

Indonesia adalah negara hukum sesuai dengan Undang-undang Dasar Tahun 1945 pada Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum", maka dengan ketentuan tersebut tidak akan lepas dengan peraturan perundang-undangan adanya lembaga legislatif di Indonesia yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) yang memiliki tiga fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, fungsi pengawasan. Dalam menjalankan ketiga fungsi tersebut lembaga ini mempunyai alat kelengkapan dewan untuk membantu dalam kinerjanya yaitu ada Pimpinan, Badan Musyawarah, Komisi, Badan Legislasi, Badan Anggaran, Mahkamah Kehormatan Dewan, Badan Kerjasama Antar Parlemen, Badan Urusan Rumah Tangga, Panitia Khusus, dan alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna DPR RI. untuk menjalankan ketiga fungsi tersebut tidak berjalan mudah karena titik fokus lembaga DPR RI ini bukan di fungsi legislasinya tetapi titik fokus mereka berada di fungsi pengawasannya karena berkaitan dengan kebijakan yang dipegang oleh pemerintahan, serta fungsi anggaran untuk menjalankan program pemerintah yang dibahas setiap tahunnya.[4]

UUD NRI tahun 1945 menegaskan bahwa DPR RI sebagai lembaga mempunyai 3 (tiga) fungsi utama, yang pertama fungsi legislasi yakni terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, kedua, fungsi pengawasan dan yang ketiga yakni fungsi anggaran (budgeting)

[4] Rasyidi, A., "Peranan Badan Legislasi dalam Mempercepat Proses Legislaslasi," *Jurnal Ilmu Politik*, Vol. X(No. II), 2017, hlm. 123-145.

yang secara bersamaan harus mampu dilaksanakan dan diwujudkan dalam setiap langkah yang dilakukan DPR RI sebagai lembaga perwakilan rakyat. Dari ketiga fungsi tersebut, peneliti menitik beratkan kajian pada fungsi legislasi DPR RI yang mengalami perubahan mendasar pasca amandemen UUD NRI tahun 1945. Selain itu fungsi legislasi menjadi titik tolak penilaian publik bekerjanya lembaga perwakilan rakyat dengan produk perundang-undangan yang dihasilkan.

Pada orde reformasi DPR hendak dikembalikan pada fungsi utamanya sebagai lembaga legislatif yang menjalankan fungsi legislasi (pembentukan undang-undang), selain juga menjalankan fungsi angaran (budgeting) yang berasal dari inisiatif DPR RI. Padahal sebagai lemabaga perwakilan rakyat DPR RI dituntut untuk memaksimalkan fungsi ini untuk mensejahterakan rakyat Indonesia sesuai dengan salah satu tugas utama yaitu pembentukan perundang-undangan.

Perubahan UUD NRI tahun 1945 tahun 1999-2003 menempatkan DPR sebagai lembaga pemilik kekuasaan dalam pembentukan undang-undang. Jika sebelum amandemen dinyatakan dalam Pasal 5 Ayat (1) UUD NRI tahun 1945 bahwa "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR" Ketentuan tersebut bermakna bahwa Presidenlah yang memegang kekuasaan legislasi sedangkan DPR hanya memiliki fungsi legislasi yang semu. Setelah perubahan UUD NRI tahun 1945 pemegang kekuasaan legislasi mengalami perubahan drastis. Pasal 20 Ayat (1) UUD NRI tahun 1945 menentukan bahwa"Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang". Sehingga terjadi perubahan signifikan terhadap siapa yang memegang kendali terhadap proses pembentukan undang-undang yang semula kekuasaannya ada di tangan Presiden namun saat ini berada dalam kendali DPR.

Perubahan kekuasaan legislasi ini telah berjalan lebih dari 17 (tujuh belas) dari tahun 2002, namun dalam perjalanannya tidak berjalan sesuai dengan maksud perubahan UUD NRI 1945. Berbagai persoalan masih mewarnai DPR dalam menjalankan fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan. Dua persoalan yang menjadi sorotan public terhadap fungsi legislasi DPR adalah minimnya kuantitas dan kualitas legislasi DPR. Dari segi kuantitas fungsi legislasi DPR RI tidak dapat dilaksanakan dengan maksimal karena target legislasi dalam program legislasi nasional (prolegnas) dari selama 4 periode (Periode 1999-2004, 2004-2009,2009-2014 dan 2014-2019) tidak pernah tercapai. Dari segi kualitas undang-undang yang diinisiatif dan disahkan oleh DPR sering menjadi obyek judicial review di Mahkamah Konstitusi.

Secara filosofis fungsi legislasi yang dimiliki DPR RI memiliki pengaruh yang signifikan dalam menentukan hajat hidup rakyat banyak. Setiap undang-undang yang dihasilkan mengikat rakyat Indonesia tanpa terkecuali. Disinilah peran serta DPR dalam menjalankan fungsi legislasi menjadi sorotan utama mengingat lembaga ini mengemban tanggung jawab sebagai wadah berdemokrasi dan partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Hambatan dalam Pembuatan Undang-Undang di Indonesia

Proses pembuatan undang-undang (UU) di Indonesia menghadapi berbagai hambatan yang mempengaruhi kualitas dan efektivitas regulasi. Beberapa faktor utama yang menjadi penghambat dalam pembentukan UU antara lain adalah:

1. Konfigurasi politik yang tidak seimbang

Konfigurasi politik yang tidak seimbang, terutama dalam periode 2019-2024, menyebabkan terbentuknya koalisi besar yang sering kali mengabaikan akuntabilitas. Hal ini berujung pada pengesahan UU secara cepat tanpa proses yang transparan dan partisipatif. Dalam sebuah Forum Kajian dan Penulisan Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (FKPH FH UII) UII

bersama Constitutional Law Society Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (CLS FH UGM) menggelar diskusi bertemakan "Problematika Pembentukan Undang-Undang Ditinjau Dari Segi Yuridis UU No. 15 Tahun 2019 dan Pasal 59 ayat (2) UU No. 7 Tahun 2020" pada Jum'at (21/5). Narasumber yang dihadirkan yakni Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LLM. dan Dr. Idul Rishan, S.H., LLM. Idul Rishan mengawali pemaparannya dengan membahas pengujian formil UU di Mahkamah Konstitusi. Beliau mengatakan bahwa pengujian formil UU di Mahkamah Konstitusi berasal karena pembentukan UU yang cacat prosedur, mengabaikan partisipasi publik, tidak akuntabel, serta tidak transparan. Beberapa problematika ini lahir dari konfigurasi politik selama tahun 2019-2024.

"Konfigurasi politik yang tidak berimbang sehingga melahirkan oversize coalition akan berdampak pada fungsi legislasi antara Presiden dan DPR yang akhirnya UU dibuat secara ugal-ugalan. Dampaknya memunculkan fast track legislation, lock accountability yang merupakan pembentukan UU secara cepat tetapi sangat lemah terhadap akuntabilitasnya, serta tidak bisa dipertanggungjawabkan karena sebagian besar itu pendukung pemerintah sehingga menyebabkan matinya pengawasan politik di parlemen. Proses pembentukan UU secara cepat inilah yang melahirkan problematika pembentukan UU. Pembentukan UU yang dilakukan dengan proses cepat antara lain pada UU KPK, UU Minerba, UU MK dan UU Cipta Kerja."[5] Konfigurasi politik yang tidak seimbang dapat menyebabkan oversize coalition yang berdampak pada legislasi antara Presiden dan DPR. Ini sering mengarah pada fast track legislation yang lemah terhadap akuntabilitasnya. Proses legislatif (*Fast track legislation*) cepat ini sering dilakukan tanpa mempertimbangkan akuntabilitas produk hukum yang dihasilkan. Oleh karena itu, UU yang dibuat cenderung tidak bisa dipertanggungjawabkan karena didominasi pendukung pemerintah yang mengabaikan pengawasan parlemen.

2. Kurangnya Partisipasi Publik

Salah satu masalah utama adalah minimnya partisipasi publik dalam proses pembentukan UU. Meskipun ada upaya untuk melakukan diskusi publik, sering kali ruang untuk masukan masyarakat tidak diakomodasi dengan baik. Misalnya, dalam revisi UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, partisipasi publik hanya bersifat informatif tanpa memberikan kesempatan nyata bagi masyarakat untuk berkontribus. Partisipasi publik sangat penting dalam proses pembentukan peraturan. Merujuk Pasal 96 UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diperbaharui terakhir melalui UU No.15 Tahun 2019 mengamanatkan masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Masukan itu dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum; kunjungan kerja; sosialisasi; dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Bahkan untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan seharusnya setiap rancangan peraturan seharusnya dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Antoni Putra, mengatakan ada problem terkait pemberian ruang partisipasi publik dalam pembentukan perundang-undangan. Padahal, publik sangat berharap untuk dilibatkan atau terlibat dalam setiap tahapan pembentukan UU dan mengakses dokumen terkait, seperti naskah akademik dan RUU agar dapat dengan mudah didapat. Tapi realitanya keterlibatan publik dalam proses pembentukan UU sifatnya sangat terbatas.

---

[5] Riset Kebijakan Publik, "Dinamika Politik Legislatif di Indonesia", 2023. https://www.uii.ac.id/problematika-pembentukan-undang-undang/ diakses pada 16 Oktober 2024

"Dalam beberapa kasus pembentukan UU, seperti dalam proses pembentukan UU No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, publik sangat sulit mengakses secara resmi naskah akademik dan RUU-nya," kata Antoni dalam diskusi secara daring yang diselenggarakan PSHK bertajuk "Catatan Akhir Tahun PSHK: Masa Depan Partisipasi Publik dalam Proses Legislasi", Rabu (22/12/2021)[6] Kurangnya partisipasi publik dalam proses pembentukan undang-undang (UU) di Indonesia merupakan isu yang komplex dan multifaset. Berikut adalah penjabaran lebih rinci tentang hambatan-hambatan yang menyebabkan kurangnya partisipasi publik:

a. Ruang Partisipasi Publik Terbatas

Meskipun teori dasar konstitusi Indonesia menjamin hak-hak sipil dan politik, termasuk hak untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, prakteknya masih jauh dari ideal. Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana diperbarui terakhir melalui UU No. 15 Tahun 2019, mengamanatkan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun, dalam prakteknya, ruang partisipasi publik masih sangat terbatas. Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Antoni Putra, mengkritik bahwa meskipun publik sangat berharap untuk dilibatkan dalam setiap tahapan pembentukan UU, keterlibatan publik dalam proses pembentukan UU sifatnya sangat terbatas. Ia contohkan bahwa dalam proses pembentukan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, publik sangat sulit mengakses secara resmi naskah akademik dan RUU-nya.[7]

b. Minimnya Diskusi Publik yang Efektif

Diskusi publik yang efektif merupakan komponen penting dalam partisipasi publik. Sayangnya, diskusi publik dalam proses pembentukan UU seringkali hanya bersifat informatif tanpa memberikan kesempatan nyata bagi masyarakat untuk berkontribusi secara substantif. Misalnya, dalam revisi UU PPP, pembahasan yang dilakukan DPR bersama pemerintah minim partisipasi publik. Walaupun pembahasannya disiarkan secara langsung melalui kanalyang seperti TV Parlemen dan YouTube DPR, hal ini hanya bersifat memberikan informasi, tanpa ruang bagi publik untuk berpartisipasi.[8]

c. Persepsi Pemerintah Mengenai Partisipasi Publik

Perspektif pemerintah terhadap keinginan publik untuk berpartisipasi dalam pembentukan UU juga menjadi hambatan. Antoni Putra menilai bahwa sikap pemerintah terhadap keinginan publik untuk berpartisipasi dalam pembentukan UU sangat mengkhawatirkan. Misalnya, dalam proses pembentukan UU No. 11 Tahun 2020, pemerintah menugaskan aparat untuk berdiskusi dengan kelompok yang menolak RUU Cipta Kerja, bukanlah langkah yang memfasilitasi partisipasi publik secara autentik.[9]

d. Interpretasi Konstitusi Tentang Partisipasi Publik

Pasal 27 Ayat (1) UUD Tahun 1945 yang menyebutkan "*segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan*" dan Pasal 28 UUD Tahun 1945 yang menyebutkan "*kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan*

---

[6] Ady Thea DA.(2021).Mencermati Problematika Partisipasi Publik dalam Proses Legislasi. Catahu PSHK 2021. Diakses pada 17 Oktober 2024

[7] Ibid.

[8] Antoni Putra.2022. Masalah Hukum Revisi Peraturan Pembentukan Undang-Undang.PSHK. https://pshk.or.id/blog-id/masalah-hukum-revisi-peraturan-pembentukan-undang-undang/ diakses pada 17 Oktober 2024

[9] Op,cit.

tulisan" sebenarnya menjanjikan potensi besar bagi partisipasi publik. Namun, interpretasi yang lebih spesifik tentang peran serta masyarakat dalam pembentukan UU masih perlu ditafsirkan lebih lanjut. Dosen HTN Fakultas Hukum Universitas Andalas, Charles Simabura, mengakui bahwa dua pasal tersebut tidak mengatur gamblang soal peran serta masyarakat dalam pembuatan UU, namun ia melihat peran serta masyarakat dalam memajukan bangsa dan negara dapat melalui keterlibatan masyarakat dalam proses pembuatan UU.[10]

Kurangnya partisipasi publik dalam proses pembentukan UU di Indonesia disebabkan oleh kombinasi faktor-faktor seperti ruang partisipasi publik terbatas, minimnya diskusi publik yang efektif, persepsi pemerintah mengenai partisipasi publik yang kurang positif, dan interpretasi konstitusi yang masih perlu ditafsirkan lebih lanjut. Untuk mengatasi ini, perlu reformasi dalam proses legislasi yang inklusif, transparan, dan responsif terhadap aspirasi rakyat. Partisipasi publik yang signifikan, koherensi naskah akademik dengan draf RUU, dan seleksi yang tepat dalam pembentukan regulasi akan membantu meningkatkan kualitas produk hukum yang dihasilkan.

3. Prosedur Pembentukan yang Cacat

Proses pembentukan UU sering kali melanggar prosedur formal yang ditetapkan, seperti pengajuan, pembahasan, persetujuan, dan pengesahan. Contohnya, pengambilan persetujuan sering kali dilakukan tanpa memenuhi syarat kuorum atau ada fraksi yang tidak setuju tetapi tetap disahkan. Selain itu, ada juga penyelundupan pasal-pasal baru dalam proses pengesahan, seperti yang terjadi pada UU Cipta Kerja. Menurut UU No 12 Tahun 2011, Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan, berikut penjelasanya :

a. Perencanaan dalam tahapan ini pada prinsipnya dilakukansuatu perencanaan pembentukan UU yang ditetapkan dalam program legislasi nasional (prolegnas)untuk jangka waktu lima tahun masa kerja DPR.
b. Penyusunan di tahapan ini setiap RUU yang berasal dari DPR atau Presiden harus disertai dengan Naskah Akademik yang memuat landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis, serta alasan-alasan mengapa perlu dilakukan pembentukan undang-undang.
c. Pembahasan dalam tahapan ini dilakukan melalui (2) dua tingkat pembicaraan. Pembicaraan tingkat I (satu) dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran, atau rapat panitia khusus; Pembicaraan tingkat II (dua) dalam rapat paripurna.
d. Pengesahan dalam tahapan ini apabila telah dicapai persetujuan bersama antara DPR dan Presiden maka PimpinanDPR menyampaikan RUU kepada Presidenuntuk disahkan menjadi Undang-Undang, namun apabila Presiden tidak mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama menjadi undang-undang dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari, RUU tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajibdiundangkan.

[10] Rofiq Hidayat.2021. Titik Lemah Partisipasi Publik dalam Proses Pembentukan UU. Hukum Online.com https://www.hukumonline.com/berita/a/titik-lemah-partisipasi-publik-dalam-proses-pembentukan-uu-lt606ed6857b959/ diakses pada 17 Oktober 2024.

e. Pengundangan adalah proses terakhir menurut prosedur pembentukan peraturan perundang-undang, yaitu dengan menempatkan Undang-Undang yang telah disahkan dalam lembaran negara dan penjelasannya dimuat dalam tambahan lembaran negara agar setiap orang mengetahuinya.

Kelima Prosedur ini merupakan suatu kesatuan yang tidak terpisahkan, maka setiap RUU yang datang dari usul inisiatif DPR maupun Presiden harus melalui prosedur-prosedur atau tahapan-tahapan tersebut. Namun, apabila dicermati perubahan UU KPK sebagaimana telah diubah menjadi UU No 19 Tahun 2019 tidak mengikuti salah satu prosedur atau tahapan yang dimaksud yaitu tahapan "perencanaan" alias perubahan UU KPK tidak dimuat dalam prolegnas jangka waktu lima tahun (2014-2019), sedangkan Pasal 45 ayat (1) UU no 12/2011 mensyaratkan bahwa penyusunan RUU harus berdasarkan Prolegnas. Bahkan UU No 12/2011 mengamanatkan agar seharusnya melibatkan partisipasi masyarakat, LSM, KPK sebagai lembaga negara terkait namun hal itu justru diluar ekspektasi. Maka, seyogianya Revisi UU KPK harus dianggap cacat prosedur (an-prosedural) dan demi kepastian hukum UUKPK harus dibatalkan. Tidak hanya demikian, bahkan perubahan UU KPK juga terdapat keanehan-keanehan dalam prosesnya pembentukannya dimana proses pembahasan dan pengesahannya begitu cepat dilakukan oleh DPR. Sementara itu, terdapat antrean RUU Pertanahan, RUU Penghapusan Kekerasan Seksual, dsb yang sebetulnya telah dimuat terlebih dahulu dalam prolegnas tapi justru tidak sahkan menjadi UU oleh DPR.

Solusi dalam pembuatan undang-undang

Meskipun seyogya nya pencarian Solusi bukan menjadi bagian dari tugas penulis sebagai masyarakat sipil, namun setidaknya penulis ingin mengusulkan beberapa Solusi yang setidaknya bisa dijadikan sebagai bahan pertimbangan atau memperkaya opsi untuk mengatasi masalah-masalah atau hambatan-hambatan yang terjadi dalam proses pembentukan Undang-undang.

a. Melakukan Konsultasi Publik yang Efektif

   Konsultasi publik merupakan sarana penting untuk mengumpulkan masukan dari masyarakat. Namun, sering kali konsultasi ini tidak dilakukan secara efektif. "Sekalipun telah dilaksanakan berbagai pertemuan dengan berbagai kelompok masyarakat, kata MK, pertemuan itu belum membahas naskah akademik dan materi perubahan undang-undang."[11] Maka perlu adanya perbaikan dalam bagaimana cara melakukan konsultasi publik agar lebih efektif.

b. Meningkatkan Partisipasi Publik Melalui Teknologi

   Teknologi dapat menjadi alat yang sangat efektif dalam meningkatkan partisipasi publik dalam proses legislasi. Membangun platform digital yang memungkinkan masyarakat memberikan masukan secara daring. Seperti yang telah disebutkan oleh MK bahwa

[11] Andi Saputra.2021. MK: Pembentuk UU Ciptaker Tak Beri Ruang Partisipasi Publik Secara Maksimal. Detik.com https://news.detik.com/berita/d-5827692/mk-pembentuk-uu-ciptaker-tak-beri-ruang-partisipasi-publik-secara-maksimal diakses pada 17 Oktober 2024

"Idealnya, platform digital dapat digunakan untuk mempermudah masyarakat memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis." [12] meskipun begitu perlu pembahasan teknis lebih lanjut terkait bagaimana cara mengolah data dan masukan dari publik. Jangankan mengolah data yang begitu banyak, fasilitas digital terkait milik pemerintah seringkali mengalami kendala akibat banyaknya orang yang mengakses.

Kurang lebih hanya ada dua Solusi yang penulis dapat tawarkan. Sebenarnya masih banyak Solusi-solusi yang bisa diberikan, namun perlu pembahasan dan analisis yang lebih jauh dan memakan waktu lebih banyak. Penulis berharap Solusi-solusi lain dapat dibahas dan diangkat menjadi tema tersendiri oleh pembaca

Simpulan

Proses pembentukan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menghadapi berbagai hambatan yang signifikan, yang berasal dari faktor politik, teknis, dan sosial. Hambatan politik terutama disebabkan oleh perbedaan kepentingan antar fraksi dan partai politik di DPR, yang sering memperlambat atau bahkan menghambat proses legislasi. Sementara itu, hambatan teknis terkait dengan minimnya waktu pembahasan, kualitas naskah akademik yang kurang memadai, serta keterbatasan sumber daya manusia yang berkompeten dalam penyusunan undang-undang. Di sisi lain, hambatan sosial seperti kurangnya partisipasi masyarakat dalam proses legislasi memperlemah keterwakilan aspirasi publik dalam undang-undang yang dihasilkan.

Dampak dari hambatan-hambatan ini terlihat dalam penurunan kualitas legislasi, di mana undang-undang yang dihasilkan seringkali kurang komprehensif, terburu-buru, dan tidak sepenuhnya mencerminkan kebutuhan masyarakat. Akibatnya, undang-undang tersebut sering mengalami masalah implementasi dan bahkan menimbulkan konflik dengan regulasi lainnya.

Untuk mengatasi masalah ini, beberapa solusi dapat diterapkan guna meningkatkan efektivitas proses legislasi di DPR. Solusi tersebut meliputi penguatan koordinasi politik antara fraksi dan pemerintah untuk mempercepat proses pembahasan undang-undang, peningkatan kualitas naskah akademik sebagai landasan peraturan yang lebih kuat, serta peningkatan partisipasi masyarakat melalui keterbukaan informasi dan pelibatan publik dalam setiap tahapan legislasi. Dengan penerapan solusi-solusi ini, diharapkan proses legislasi di DPR dapat lebih efektif, transparan, dan menghasilkan undang-undang yang berkualitas tinggi, yang benar-benar responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan mendukung pembangunan hukum yang adil serta berkelanjutan di Indonesia.

[12] Ibid.

Daftar Pustaka

Ady Thea DA.(2021).Mencermati Problematika Partisipasi Publik dalam Proses Legislasi. Catahu PSHK 2021. Diakses pada 17 Oktober 2024

Andi Saputra.2021. MK: Pembentuk UU Ciptaker Tak Beri Ruang Partisipasi Publik Secara Maksimal. Detik.com https://news.detik.com/berita/d-5827692/mk-pembentuk-uu-ciptaker-tak-beri-ruang-partisipasi-publik-secara-maksimal diakses pada 17 Oktober 2024

Antoni Putra.2022. Masalah Hukum Revisi Peraturan Pembentukan Undang-Undang.PSHK. https://pshk.or.id/blog-id/masalah-hukum-revisi-peraturan-pembentukan-undang-undang/ diakses pada 17 Oktober 2024

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2021). *Laporan Kinerja DPR: Realisasi Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Tahun 2021*. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.

Laporan Kinerja DPR RI periode 2009-2014, Direktorat Umum Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Republik Indonesia.

Lestari, Dewi Kartika. (2019). "Hambatan Teknis dalam Proses Pembentukan Undang-Undang di Indonesia." *Jurnal Hukum dan Kebijakan Publik*, 6(2), 145-160.

Mahkamah Konstitusi. (2022). Laporan Tahunan tentang Partisipasi Publik dalam Proses Legislasi.

Rasyidi, A., "Peranan Badan Legislasi dalam Mempercepat Proses Legislaslasi," *Jurnal Ilmu Politik*, Vol. X(No. II), 2017, hlm. 123-145.

Riset Kebijakan Publik, "Dinamika Politik Legislatif di Indonesia", 2023. https://www.uii.ac.id/problematika-pembentukan-undang-undang/ diakses pada 16 Oktober 2024

Rofiq Hidayat.2021. Titik Lemah Partisipasi Publik dalam Proses Pembentukan UU. Hukum Online.com https://www.hukumonline.com/berita/a/titik-lemah-partisipasi-publik-dalam-proses-pembentukan-uu-lt606ed6857b959/ diakses pada 17 Oktober 2024.

Trimaya, R., (2013), *Analisis Produktivitas Dewan Perwakilan Rakyat*, Jakarta: Pusat Studi Legislasi Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bab IV Bagian Pertama, Pasal 20 Ayat (1)

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.