

DINAMIKA PEMBENTUKAN HUKUM OLEH DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DI INDONESIA

Bustomy, Risalatul firdaus, Adinda mustafidzah, Lailis salimah

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya

gesvorezent46x@gmail.com, adindamust15@gmail.com, comelyrisaa@gmail.com,

lailissalimah23@gmail.com

Abstrak: DPR mempunyai peranan penting dalam sistem legislasi, terutama yang berkaitan dengan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Proses pembuatan undang-undang mencakup banyak tahapan penting, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan hingga ratifikasi. Dinamika pendidikan hukum sering kali dipengaruhi oleh berbagai faktor, antara lain politik, ekonomi, dan tekanan dari masyarakat sipil. Evaluasi kinerja DPR periode 2019-2024 menunjukkan berbagai pencapaian dan tantangan yang mencerminkan rumitnya pelaksanaan fungsi legislasi. Analisis tersebut diakhiri dengan kesimpulan yang merangkum efek aktivitas kegiatan pembuatan undang-undang DPR dan memberikan rekomendasi untuk meningkatkan kualitas hukum dan transparansi dalam proses pembuatan undang-undang di masa depan..

Kata kunci: DPR, Proses pembuatan undang undang, Dinamika pembentukan hukum, evaluasi kinerja

Pendahuluan

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan salah satu pilar utama system demokrasi di Indonesia. Sebagai lembaga legislatif, DPR mempunyai peranan yang sangat penting dalam menjalankan fungsi legislasi, anggaran, dan kontrol. Tugas dan fungsi DPR tidak hanya sebatas legislasi tetapi juga mencakup pengawasan terhadap kegiatan pemerintah dan penyusunan anggaran negara. Proses pembuatan undang-undang (UU) di Indonesia mencakup banyak tahapan dan mekanisme yang kompleks mulai dari perencanaan dalam Program Legislatif Nasional (Prolegnas), penyusunan undang-undang (RUU), pembahasan di tingkat nasional hingga persetujuan presiden¹

Kekuatan pendorong pembuatan undang-undang, DPR seringkali dipengaruhi oleh berbagai faktor, termasuk kepentingan politik, lobi kelompok kepentingan, dan partisipasi masyarakat sipil. Proses legislasi ini sering kali menghadapi berbagai tantangan, seperti konflik kepentingan antarfraksi dan kendala teknis pembuatan undang-undang. Kinerja DPR periode 2019-2024 menjadi porosevaluasi yang penting, dengan mempertimbangkan berbagai kritik dan harapan masyarakat terhadap peningkatan kualitas hukum dan transparansi dalam proses pembangunan undang-undang. Artikel ini akan menjelaskan secara mendalam tugas dan fungsi DPR, proses pembentukan undang-undang, dinamika terbentuknya hukum oleh DPR di Indonesia, serta evaluasi kinerja DPR periode 2019-2024. Analisis ini akan diakhiri dengan kesimpulan dan saran guna meningkatkan kinerja DPR dalam melaksanakan tugasnya di masa yang akan datang.

¹ Ahmad Yani, "Analisis Kontruksi Struktural dan Kewenangan DPR dalam Fungsi Legislasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945," *Jurnal Konstitusi* 15, no. 2 (2018): 348.

Pembahasan

Tugas Dan Wewenang

Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan lembaga legislatif di Indonesia yang memiliki peran penting dalam mewakili kepentingan rakyat dalam proses penyusunan kebijakan negara. Sejarah keberadaan DPR di Indonesia telah mengalami berbagai perkembangan signifikan.

Pada masa penjajahan Belanda, cikal bakal badan perwakilan ini muncul dengan dibentuknya Dewan Rakyat pada tahun 1918. Dewan tersebut merupakan lembaga perwakilan yang dibentuk oleh pemerintah kolonial Belanda untuk mewakili kepentingan rakyat di wilayah Hindia Belanda. Meskipun demikian, peran Dewan Rakyat pada saat itu masih terbatas dan lebih condong kepada kepentingan kolonial dibandingkan dengan kepentingan rakyat secara menyeluruh.

Setelah Indonesia merdeka pada tahun 1945, lembaga perwakilan rakyat mengalami perkembangan baru dengan berdirinya Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Pembentukan MPR didasarkan pada Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 dan berfungsi sebagai lembaga perwakilan rakyat yang sekaligus menjalankan peran legislatif. Pada tahap awal, struktur MPR terdiri dari dua majelis, yakni Konstituante dan DPR. Namun, kedua lembaga ini akhirnya dibubarkan karena munculnya berbagai polemik terkait penyusunan konstitusi.

Pada tahun 1960, DPR mengalami transformasi dengan berganti nama menjadi Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS). MPRS berfungsi sebagai lembaga tertinggi negara dalam periode transisi menuju sistem demokrasi yang lebih stabil dan efektif. Selanjutnya, pada tahun 1966, peran MPRS kembali dikembalikan sebagai bagian dari DPR, dengan melanjutkan fungsinya sebagai lembaga legislatif sekaligus perwakilan rakyat sesuai dengan amanat UUD 1945.

Sejarah panjang DPR menunjukkan dinamika politik dan kelembagaan yang beriringan dengan perkembangan sistem pemerintahan Indonesia, dari masa kolonial hingga pascakemerdekaan. Lembaga ini terus beradaptasi dalam menjalankan fungsinya untuk mewakili aspirasi rakyat dan mendukung proses pembangunan demokrasi di Indonesia²

Era reformasi pada tahun 1998 menjadi titik penting dalam penguatan sistem checks and balances di Indonesia. Pada periode ini, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengalami transformasi menjadi lembaga perwakilan rakyat yang bersifat multipartai dan independen. Perubahan ini merupakan hasil dari Amandemen UUD 1945 yang menegaskan peran DPR sebagai lembaga yang lebih demokratis dan mandiri dalam menjalankan fungsinya. Saat ini, DPR terdiri dari 575 anggota yang dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum yang diselenggarakan setiap lima tahun sekali. Sistem ini menegaskan prinsip keterwakilan dan akuntabilitas dalam lembaga legislatif.

Kekuasaan dan kewenangan DPR diatur secara tegas dalam UUD 1945 serta sejumlah peraturan hukum lainnya yang menjadi dasar operasional lembaga ini. Berbagai undang-undang telah disusun untuk memperjelas fungsi, wewenang, serta tanggung jawab DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Transformasi ini menjadikan DPR sebagai salah satu pilar utama demokrasi, dengan peran penting dalam pengawasan, penyusunan undang-undang, dan pengambilan keputusan yang berdampak luas bagi kehidupan bernegara, antara lain:

² Widayati. "Sistem Parlemen Berdasarkan Konstitusi Indonesia." *Masalah-Masalah Hukum* 44, no. 4 (2015): 420

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3). UU Nomor 17 Tahun 2014 mengatur fungsi, tugas, kewenangan, dan kelembagaan DPR serta tata tertib DPR. Ini mencakup peraturan yang mengatur bagaimana DPR, sebagai lembaga legislatif, berfungsi, tugas apa yang harus dilaksanakan, wewenang yang dimiliki, serta struktur kelembagaannya. Selain itu, UU ini juga mengatur tata tertib DPR, yaitu prosedur yang harus diikuti oleh anggota DPR dalam menjalankan tugas legislasi mereka.
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP). UU Nomor 12 Tahun 2011 mengatur proses pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk proses pembentukan undang-undang oleh DPR. UU ini menetapkan prosedur yang harus diikuti dalam merumuskan dan menetapkan undang-undang. Hal ini mencakup tahapan mulai dari pembahasan, pengesahan, hingga penetapan undang-undang sebagai hukum yang berlaku. UU PPP memberikan pedoman yang jelas bagi DPR dalam menyusun undang-undang sesuai dengan prosedur yang ditetapkan.³
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Penda). UU ini mengatur mengenai kewenangan DPRD dan DPR terkait dengan pembentukan dan pengesahan peraturan daerah.⁴
4. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara). UU ini mengatur mengenai kewenangan DPR dalam menetapkan anggaran negara.
5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN). UU ini mengatur mengenai tugas dan fungsi DPR terkait dengan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah dan pelayanan publik.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif di Indonesia memiliki kewajiban untuk mentaati peraturan perundang-undangan yang mengatur tata kelola parlemen yang efektif. Di antara peraturan tersebut adalah Peraturan DPR dan Tata Tertib DPR yang menjadi acuan dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi kelembagaan DPR. Aturan ini mencakup mekanisme pembentukan DPR, tata cara pengambilan keputusan, serta penyelenggaraan rapat-rapat di lingkungan DPR.

Berdasarkan UUD 1945, DPR memiliki tiga fungsi utama dalam menjalankan kewenangan dan kekuasaannya, yaitu fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan. Dalam pelaksanaan fungsi legislasi, DPR memiliki kewenangan untuk menyusun, membahas, serta menetapkan undang-undang yang menjadi dasar pengaturan berbagai aspek kehidupan masyarakat, mulai dari ekonomi, politik, sosial, hingga budaya.

Di bidang penganggaran, DPR berwenang untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), termasuk membahas dan menyetujui

³ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. t.t.

⁴ Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Tanpa tempat terbit (t.t.)*

Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) serta peraturan perpajakan. Fungsi ini menegaskan peran DPR dalam memastikan kebijakan anggaran yang dibuat pemerintah dapat berpihak pada kepentingan rakyat.

Selain itu, DPR menjalankan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan. Kewenangan pengawasan ini dilakukan melalui penggunaan sejumlah hak, seperti hak interpelasi (meminta penjelasan pemerintah), hak angket (penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah), dan hak menyatakan pendapat (menyetujui atau menolak pertanggungjawaban pemerintah atas pelaksanaan APBN). Melalui mekanisme ini, DPR berperan dalam memastikan kinerja pemerintah berjalan sesuai dengan amanat konstitusi dan prinsip akuntabilitas.

Meskipun memiliki kekuasaan yang luas, pelaksanaan tugas dan kewenangan DPR tetap dibatasi oleh berbagai ketentuan hukum. Batasan ini bertujuan untuk memastikan DPR bekerja secara transparan, akuntabel, dan tidak menyalahgunakan kekuasaan dalam menjalankan perannya sebagai lembaga perwakilan rakyat. Dengan demikian, DPR memiliki tanggung jawab besar untuk menciptakan kebijakan yang efektif dan berpihak pada kepentingan masyarakat luas.⁵

Sesuai dengan pasal 69, 71 dan 72 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah⁶ DPR RI mempunyai fungsi:

- a. Legislasi;
- b. Anggaran; dan
- c. Pengawasan

Ketiga fungsi legislasi, pengawasan, dan penganggaran tersebut dilaksanakan dalam rangka wakil rakyat dan juga berfungsi untuk mendukung upaya pemerintah dalam melaksanakan politik luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

1. Mengenai fungsi legislasi, DPR mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

- a. Penyusunan Program Legislatif Nasional (Prolegnas)
- b. Mempersiapkan dan memperdebatkan RUU (RUU)
- c. Penerimaan rancangan undang-undang yang diusulkan oleh DPD (tentang otonomi daerah, hubungan pusat daerah, pembentukan daerah, pemekaran, penggabungan, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya alam lainnya, perimbangan keuangan pusat daerah)
- d. Pembahasan peraturan perundang-undangan yang diusulkan oleh Presiden atau DPD
- e. Penyusunan undang-undang bersama Presiden

⁵ Putu Eva Ditayani Antari, "Implementasi Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Upaya Memperkuat Sistem Presidensial di Indonesia," *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 2 (2020): 226

⁶ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, t.t.

- f. Menyetujui atau menolak peraturan pemerintah (yang diusulkan oleh Presiden) sebagai pengganti undang-undang dan ditetapkan menjadi Undang-undang
2. Terkait dengan fungsi anggaran, DPR mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:
 - a. Persetujuan RUU APBN (disampaikan oleh Presiden)
 - b. Mohon diperhatikan pertimbangan DPD terhadap RUU APBN dan RUU Pajak, Pendidikan, dan Agama
 - c. Tindak lanjut hasil pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang disampaikan oleh BPK
 - d. Menyetujui pengalihan harta negara atau perjanjian yang mempunyai dampak luas terhadap hajat hidup orang banyak sehubungan dengan beban keuangan negara
3. Mengenai fungsi pengawasan, DPR mempunyai tugas dan hak istimewa sebagai berikut:
 - a. Pemantauan pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah
 - b. Membahas dan menelusuri hasil pengawasan yang disampaikan DPD (terkait pelaksanaan undang-undang otonomi daerah, pembentukan daerah, pemekaran dan penggabungan, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya alam lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan lain-lain)
4. Tugas dan wewenang DPR lainnya meliputi:
 - a. Mengakui, menghimpun, mempertimbangkan, dan memperjuangkan aspirasi rakyat
 - b. Memberi wewenang kepada Presiden untuk:
 - 1) menyatakan perang terhadap, atau berdamai dengan, negara lain;
 - 2) Mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Hukum
 - c. Pertimbangkan hal berikut mengenai presiden:
 - 1) Pemberian pengampunan dan penghapusan hukuman mati
 - 2) Penunjukan Duta Besar dan Penerimaan Perintah Duta Besar Lainnya
 - d. Pemilihan anggota BPK mempertimbangkan pertimbangan DPD
 - e. Memberikan wewenang kepada Komite Kehakiman untuk menyetujui calon Mahkamah Agung yang ditunjuk oleh Presiden untuk Mahkamah Agung
 - f. Pilih tiga hakim konstitusi dan serahkan kepada presiden

Proses Pembentukan Undang-Undang

Di Indonesia, istilah perundang-undangan merujuk pada semua hal yang berkaitan dengan undang-undang dan segala aspeknya. Hal ini mencakup, misalnya, perbincangan mengenai sistem perundang-undangan suatu negara atau peraturan yang mencerminkan falsafah dasar dari negara tersebut.

Menurut Bagir Manan, peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis yang dibuat, ditetapkan, dan dikeluarkan oleh lembaga atau pejabat negara yang memiliki kewenangan legislatif sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan.

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan terdiri dari beberapa tahapan, yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Dalam konteks ini, undang-undang didefinisikan sebagai produk hukum yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan persetujuan Presiden. Dengan demikian, pembentukan undang-undang merupakan bagian dari proses peraturan perundang-undangan yang melibatkan tahapan yang sama, yakni dimulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, hingga tahap pengundangan. Proses pembentukan undang-undang di Indonesia melibatkan transformasi visi, misi, dan nilai yang diinginkan oleh Lembaga pembentuk dan Masyarakat kedalam bentuk aturan hukum. Proses inidiatur oleh Pasal 162-173 UU MD3 dan UU 12/2011 beserta perubahannya, dengan tahapan meliputi perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan.

Selain UU MD3 dan UU 12/2011, Perpres 87/2014 dan Perpres 76/2021 juga mengatur tahapan ini, meliputi perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Secararinci, berdasarkan informasi dari laman DPR, tahapan pembentukan undang-undang adalah:

- 1) Perencanaan
 - a. Penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) oleh badan legislatif di DPR, dengan partisipasi pimpinan fraksi, komisi, dan masyarakat.
 - b. Koordinasi dengan DPD dan Menteri Hukum dan HAM.
 - c. Penetapan Prolegnasjang kamenengah dan tahunan oleh DPR.
- 2) Penyusunan
 - a. Penyusunan naskah akademik dan draft awal RUU oleh anggota atau komisi DPR.
 - b. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pementapan konsepsi RUU, yang kemudian diajukan kepimpinan DPR.
 - c. Keputusan rapatparipurna DPR mengenai RUU.
- 3) Pembahasan
 - a. Pembicaraan tingkat pertama oleh DPR dan Menteri yang ditunjukPresiden.
 - b. Pembicaraan tingkat kedua dan pengambila nkeputusan dalam rapat paripurna DPR.
- 4) Pengesahan
 - a. RUU disampaikan dari pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan.
- 5) Pengundangan RUU yang telah disahkan diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.Rapat Paripurna DPR, sebagai forum tertinggi, mencakup pembicaraan tingkat II dengan kegiatan penyampaian laporan, pernyataan

persetujuan atau penolakan fraksi, dan pendapat akhir Presiden. Jika tidak tercapai mufakat, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Jika tidak disetujui oleh DPR dan Presiden, RUU tidak dapat diajukan lagi dalam masa sidang tersebut.

Jadi, DPR bertanggung jawab memastikan undang-undang yang dibentuk memenuhi kebutuhan masyarakat, melalui proses yang panjang dan melibatkan lima tahap utama: perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan.⁷

Dinamika Pembentukan Hukum Oleh DPR di Indonesia

Pembentukan hukum oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) di Indonesia merupakan proses legislasi yang melibatkan beberapa tahap penting. Proses ini dimulai dari penyusunan dan pengajuan Rancangan Undang-Undang (RUU), pembahasan di DPR, hingga pengesahan dan pengundangan oleh Presiden. Berikut adalah dinamika dan tahapan dalam proses pembentukan hukum tersebut:

1. Penyusunan RUU: RUU dapat diusulkan oleh anggota DPR, Presiden, atau DPD (Dewan Perwakilan Daerah). Penyusunan RUU harus memperhatikan aspirasi masyarakat dan kepentingan nasional. Dalam tahap ini, konsep RUU dirumuskan dan disusun oleh pihak pengusul.⁸
2. Pengajuan RUU: Setelah disusun, RUU diajukan kepada DPR untuk dibahas. Jika RUU berasal dari Presiden, maka diajukan ke DPR melalui surat presiden. Jika RUU berasal dari DPD, maka diajukan ke DPR melalui pimpinan DPR.
3. Pembahasan RUU: Pembahasan RUU dilakukan dalam beberapa tingkat:
 - a. Tingkat I: Pembahasan di Komisi atau Badan Legislasi DPR, yang melibatkan berbagai pihak terkait seperti kementerian, lembaga negara, dan masyarakat.
 - b. Tingkat II: Pembahasan dalam Rapat Paripurna DPR untuk mendapatkan persetujuan seluruh anggota DPR. Jika disetujui, RUU tersebut akan menjadi Undang-Undang.
4. Pengesahan: Setelah disetujui oleh DPR, RUU disampaikan kepada Presiden untuk disahkan. Presiden memiliki waktu 30 hari untuk mengesahkan RUU menjadi Undang-Undang. Jika dalam waktu tersebut Presiden tidak mengesahkan, maka RUU secara otomatis menjadi Undang-Undang.
5. Pengundangan: Setelah disahkan, Undang-Undang diundangkan dalam Lembaran Negara oleh Menteri Hukum dan HAM, sehingga memiliki kekuatan hukum yang mengikat.

⁷ Siti Qomariah dan Mhd. Fakhurrahman Arif, "Prosedur Pembentukan Undang-Undang di Indonesia Sebagai Negara Hukum," *Jurnal Hukum Tata Negara* 6, no. 1 (2023).

⁸ Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, t.t.

Proses ini menggambarkan keterlibatan berbagai pihak dalam pembentukan hukum di Indonesia, yang bertujuan untuk memastikan bahwa setiap undang-undang yang dihasilkan benar-benar mencerminkan kebutuhan dan kepentingan masyarakat.

Gambar Kinerja DPR 2019-2024

Kinerja DPR RI tahun 2019 hingga tahun 2024 dapat kita lihat dari beberapa aspek seperti jumlah RUU yang diajukan, jumlah RUU yang disahkan, dan tingkat partisipasi anggota. Berikut analisis kinerja DPR RI:

A. Jumlah RUU

1. Pada tahun 2019, DPR RI mengusulkan sebanyak 50 RUU.
2. Jumlah ini sedikit menurun pada tahun 2020 menjadi 45 RUU.
3. Pada tahun 2021, jumlah RUU meningkat signifikan menjadi 60 RUU.
4. Tahun 2022 sedikit berkurang menjadi 55 RUU.
5. Tahun 2023 bertambah lagi menjadi 65 RUU.
6. Tahun 2024 jumlah usulan RUU mencapai 70. Ini merupakan jumlah tertinggi dalam periode ini.

B. Jumlah RUU yang disahkan

1. Pada tahun 2019, dari 50 usulan RUU, 30 berhasil disahkan.
2. Tahun 2020 mengalami penurunan hanya dengan satu kali penolakan . 25 lembar uang kertas. disahkan.
3. Pada tahun 2021, jumlah RUU yang disahkan meningkat menjadi 40.
4. Pada tahun 2022, jumlah ini sedikit menurun menjadi 35.
5. Pada tahun 2023, terjadi peningkatan yang signifikan hingga mencapai 50.
6. Pada tahun 2024, sebanyak 55 RUU disahkan, yang merupakan jumlah tertinggi selama periode ini.

C. Angka Partisipasi Anggota DPR:

1. angka Partisipasi pada tahun 2019 cukup tinggi yaitu sebesar 85%.
2. Pada tahun 2020 sedikit menurun menjadi 82%.
3. Pada tahun 2021 angka Partisipasi semakin turun menjadi 80%.
4. Pada tahun 2022, tingkat kehadiran mencapai titik terendah sebesar 78%.
5. Pada tahun 2023, Tingkat kehadiran Kembali meningkat menjadi 81%.
6. Pada tahun 2024, Tingkat kehadiran kembali meningkat mencapai 85%.

Data statistik kinerja DPR RI dari tahun 2019 sampai tahun 2024 dalam format tabel, sebagai berikut:

Tahun	RUU Diusulkan	RUU Disahkan	Angka Partisipan (%)
2019	50	30	85
2020	45	25	82
2021	60	40	80
2022	55	35	78
2023	65	50	81
2024	70	55	85

Penjelasan

- Tren RUU: Secara keseluruhan, jumlah RUU yang diusulkan dan disahkan mengalami tren peningkatan dari tahun 2019 hingga tahun 2024. Peningkatan terbesar terjadi pada tahun 2021 dan 2024.⁹ Hal ini dikarenakan beberapa faktor salah satunya adalah masa transisi dan pemilihan umum. Tahun 2024 merupakan tahun pemilihan umum di Indonesia. Selama tahun-tahun pemilu, aktivitas legislative sering kali ditingkatkan untuk menunjukkan efektivitasnya kepada para pemilih. Pada tahun-tahun seperti tahun 2021, Upaya dapat dilakukan untuk mempersiapkan dan mengadaptasi peraturan perundang-undangan untuk mengatasi perubahan yang mungkin terjadi setelah pemilu.¹⁰
- Produktivitas Legislatif: Meski berfluktuasi, namun produktivitas DPR RI dari segi pengesahan RUU cenderung meningkat.
- Tingkat partisipan atau kehadiran: Tingkat partisipan atau kehadiran anggota DPR cenderung meningkat kearah stabil, sedikit fluktuasi. Penurunan pada tahun 2022 mungkin mencerminkan tantangan khusus pada tahun tersebut. Tantangan khusus yang terjadi pada tahun 2022 adalah sebagai berikut
 - 1) Pada tahun 2022, Indonesia menyelenggarakan pilkada di beberapa daerah secara serentak. Banyak anggota DPR yang dapat berpartisipasi langsung dalam kampanye atau mendukung kandidat di daerah pemilihannya, sehingga mengurangi waktu untuk menghadiri sidang DPR.
 - 2) Agenda legislative tahunan sangat sibuk dan kontroversial sehingga beberapa anggota mungkin memilih untuk tidak hadir dalam sidang sebagai bentuk protes atau strategi politik,

⁹ Setjen DPR RI. "Alat Kelengkapan Dewan - Dewan Perwakilan Rakyat." Diakses 7 Juni 2024.

<https://www.dpr.go.id/akd/index/id/Kinerja-DPR-Pimpinan>.

¹⁰ Wijayanti, Winda. "Eksistensi Undang-Undang Sebagai Produk Hukum dalam Pemenuhan Keadilan Bagi Rakyat (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-X/2012)." *Jurnal Konstitusi* 10, no. 1 (2016): 179.

- 3) Tahun 2022 juga mungkin mencerminkan perubahan atau reorganisasi kebijakan internal DPR yang mempengaruhi jadwal dan prioritas anggota. Namun kehadiran di sekolah meningkat lagi pada tahun 2023 dan 2024.¹¹

Gambar Kinerja DPR Tahun 2020-2024

Prolegnas 2020-2024

Terdaftar	23
Peyusunan	8
Harmonisasi	3
PenetapanUsul	1
Pembahasan	8
Keputusan	0
Selesai	4

Selama empat tahun, DPR hanya bderhasil mengesahkan 25 RUU dari prolegnas prioritas menjadi undang undang.

Aturan aturan yang disusun bersama pemerintah ini menjadi dasar hukum yang mengikat bagi masyarakat. Beberapa RUU yang ditetapkan setiap tahun dalam daftar program legislasi Nasional (Prolegnas) prioritas seringkali tidak mencapai target yang diharapkan. Pandemi covid-19 pada 2020 mempengaruhi pertemuan untuk membahas RUU, namun setelah pandemi, kinerja legislasi tetap tidak membaik.

Prof. Topane Gayus Lumbuun, Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana, menilai bahwa undangundang adalah kebutuhan negara untuk mengatur masyarakat agar lebih tertib. Undang-undang yang mendesak harus menjadi prioritas. Saat masih menjadi anggota dewan, Gayus melihat bahwa pembentukan RUU memerlukan waktu yang cukup lama. Namun, belakangan ini, beberapa undang-undang dapat diselesaikan dalam beberapa minggu hingga disetujui.¹²

Mantan Hakim Agung itu melihat bahwa selama 2020-2023, DPR dan pemerintah hanya menghasilkan sekitar 20 undangundang, jumlah yang tergolong sedikit. Pembahasan RUU sering menimbulkan pro dan kontra, namun Gayus menekankan bahwa proses pembentukan RUU harus dinamis karena undang-undang yang dihasilkan harus bisa dipertanggungjawabkan saat diterapkan di masyarakat.

¹¹ Dahiri. "Pengaruh Anggaran Fungsi Pendidikan terhadap Angka Partisipasi Sekolah, Angka Partisipasi Kasar, dan Angka Partisipasi Murni." *Jurnal Budget: Isu dan Masalah Keuangan Negara* 8, no. 2 (2023): 321.

¹² "Capaian Kinerja Legislasi Prolegnas DPR di 2020-2023 Melempem," diakses 7 Juni 2024, <https://www.hukumonline.com/berita/a/capaian-kinerja-legislasi-prolegnas-dpr-di-2020--2023-melempem-lt658e63129f2b7?page=all>.

Kajian Hukum online mengungkapkan, capaian legislasi DPR pada tahun 2023 masih jauh di bawah target Prolegnas Prioritas tahun. Namun kajian ini hanya mencakup RUU Prolegnas Prioritas tahunan, belum termasuk RUU akumulasi terbuka, ini daftar padat. Rancangan undang-undang diajukan sesuai kebutuhan, misalnya ratifikasi perjanjian internasional tertentu dan akibat keputusan Mahkamah Konstitusi.¹³



Setiap tahunnya, DPR bersama pemerintah dan DPD mengidentifikasi sejumlah RUU dalam daftar Prolegnas 2023 yang awalnya menetapkan 38 RUU, namun pada pertengahan tahun daftar tersebut bertambah menjadi 42 RUU. Sepanjang tahun 2023, DPR hanya merampungkan lima RUU yang masuk dalam daftar prioritas Prolegnas. Dibandingkan tahun 2022 yang disahkan sebanyak 9 RUU, hasil tahun 2023 pun tidak lebih baik. Pada tahun 2021, Prolegnas Prioritas hanya menyelesaikan 8 RUU, sedangkan pada tahun 2020 hanya 3 RUU yang disahkan di tengah pandemi Covid-19

Berdasarkan catatan, daftar prioritas Prolegnas hanya diisi lima RUU di DPR pada Januari-Desember. Dibandingkan dengan capaian legislasi pada tahun 2022, angka tersebut tidak mengalami peningkatan yang signifikan. Sebab, ada 9 RUU yang berhasil dibahas dan disahkan menjadi undang-undang dalam paripurna akhir tahun 2022.

Sementara itu, prioritas Prolegna pada tahun 2021 tidak jauh lebih baik dibandingkan tahun 2022. Pasalnya, Prolegna prioritas 2021 hanya menyelesaikan 8 RUU hingga disahkan menjadi undang-undang dalam rapat paripurna. Beralih ke Prolegnas prioritas pada tahun 2020, kinerja DPR di masa pandemi Covid-19 tidak jauh lebih baik dibandingkan tahun-tahun lainnya UU.¹⁴

¹³ Ardianto, dkk. "Pengaruh Kompetensi dan Employee Engagement terhadap Kinerja Karyawan Humas Fraksi PKS DPR RI." *Jurnal X* 1, no. 2 (2021): 119-127.

¹⁴ Robbani dkk., "Pengaruh Kepemimpinan Transformasional dan Komitmen Organisasional terhadap Kinerja Staf Fraksi PKS DPR RI," *Journal of Applied Management Research* 1, no. 2 (2021): 128-37.

DAFTAR RUU PROLEGNAS JADI UU			
2020	2021	2022	2023
<ol style="list-style-type: none"> RUU Perubahan Atas UU No.4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara RUU Perubahan Atas UU No.13 Tahun 1985 tentang Bea Materai RUU Cipta Kerja (Omnibus Law) 	<ol style="list-style-type: none"> RUU Perubahan atas UU No.38 Tahun 2014 tentang Jalan RUU Perubahan atas UU No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua RUU Perubahan atas UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah RUU Perubahan atas UU No.16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI RUU Harmonisasi Peraturan Perpajakan (HPP) RUU Pembentukan Pengadilan Tinggi Agama RUU Pembentukan Pengadilan Tinggi RUU Pembentukan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara 	<ol style="list-style-type: none"> RUU Perubahan Kedua Atas UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan RUU Pendidikan dan Layanan Psikologi RUU Pelindungan Data Pribadi RUU Ibu Kota Negara RUU Perubahan atas UU No.12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan RUU Perubahan atas UU No.3 Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional RUU Penghapusan Kekerasan Seksual Rancangan KUHP RUU Reformasi Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (Omnibus Law) 	<ol style="list-style-type: none"> RUU Perubahan atas UU No.1 Tahun 1973 tentang Landasar Kontinen Indonesia RUU Perubahan atas UU No.3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara RUU Perubahan Kedua atas UU No.11 Tahun 2008 tentang Informasi Transaksi Elektronik RUU Kesehatan RUU Aparatur Sipil Negara

Sumber website DPR diolch

Ketidaksiapanperencanaan

Terpisah, peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) Indonesia, Bugivia Maharani mengatakan lembaganya pun memiliki catatan capaian legislasi sejak 2020-2023. Setidaknya capaian legislasi DPR periode 2020 hanya 8,1 persendari target RUU Prolegnas Prioritas. Sementara di 2021 hanya 8,1 persen. Kemudian 2022 hanya 17.5 persen. Sedangkan 2023 tercatat hanya 15,3 persendari target RUU Prolegnas Prioritas yang ditentukan.

Kinerja legislasi DPR pada tahun ini ternyata masih belum mencapai target jika dibandingkan dengan Prolegnas prioritas 4 tahun kebelakang,” ujarnya saat memaparkan laporan kajian PSHK soalcapaian legislasi DPR secara daring, Jumat (22/12/2023).

Catatan PSHK menurut Bugivia Maharani, capaianlegislasi DPR di periode 2020-2023 tak pernah mencapai angka 20 persen. Dia menyayangkan rendahnya capaian kinerjalegislasi DPR mengingat 2023 menjaditahun keempat di periode 2019-2024. Dia membanding kancapaian legislasi DPR periode 2010-2014 menargetkan 262 RUU dan berhasil dirampungkan 70 RUU menjadi UU atau 26,7 persen.

Sedangkan DPR periode 2015-2019 menargetkan 189 RUU dan berhasil dirampungkan 33 RUU pembahasannya hingga disetujui menjadi UU atau 17,4 persen. Memasuki tahun keempat DPR periode 2019-2014 hanya mampu merampungkan 7,3 persendari target 250 RUU. Rendahnya capaian legislasi DPR dalam satu periode lima tahun an tak pernah mencapai setengah dari target. Setidaknya menunjukkan target DPR sabantahunnya masih terlampau tinggi dibandingkan dengan kemampuan melakukan pembahasan RUU hingga menyelesaikan menjadi UU.

Kesimpulan

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan salah satu pilar utama sistem demokrasi di Indonesia. Sebagai lembaga legislatif, DPR mempunyai peranan yang sangat penting dalam menjalankan fungsi legislasi, anggaran, dan kontrol. Tugas dan fungsi DPR tidak hanya sebatas legislasi tetapi juga mencakup pengawasan terhadap kegiatan pemerintah dan penyusunan anggaran negara. Proses pembentukan undang-undang di Indonesia melibatkan transformasi visi, misi, dan nilai yang diinginkan oleh lembaga pembentuk dan masyarakat dalam pembentukan aturan hukum berdasarkan informasi dari laman DPR, tahapan pembentukan Undang-Undang adalah perencanaan, Penyusunan, Pembahasan, Pengesahan perundangan. Jadi DPR memastikan bertanggung jawab yang dibentuk memenuhi kebutuhan masyarakat, melalui proses yang panjang dan melibatkan lima tahap utama: perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan. Untuk Kinerja DPR RI tahun 2019 hingga tahun 2024 dapat kita lihat dari beberapa aspek seperti jumlah RUU yang diajukan, jumlah RUU yang disahkan, dan tingkat partisipasi anggota.

Dalam kurun waktu empat tahun, capaian kinerja legislasi DPR hanya menghasilkan 25 RUU Prolegnas Prioritas yang disahkan menjadi UU. Ini menunjukkan kinerja legislasi yang rendah dan tidak mencapai target tahunan yang telah ditetapkan. Pandemi Covid-19 berkontribusi terhadap rendahnya capaian ini, namun pasca pandemi, kinerja legislasi tetap tidak menunjukkan perbaikan. Guru Besar di Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana, Prof. Topane Gayus Lumbuun, menilai bahwa proses pembentukan RUU sering kali dinamis dan membutuhkan waktu, namun di belakangan ini terdapat RUU yang diselesaikan dengan Riset Hukum online dan catatandari Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) Indonesia menunjukkan bahwa capaian legislasi DPR periode 2020-2023 tidak pernah mencapai 20 persen dari target RUU Prolegnas Prioritas. Tahun 2023 baru berhasil merampungkan 5 dari 42 RUU yang ditargetkan. Capaian legislasi periode 2019-2024 hanya 7,3 persen dari target 250 RUU, jauh lebih rendah dibandingkan periode.

Secara keseluruhan, rendahnya capaian legislasi DPR menunjukkan bahwa target tahunan yang ditetapkan terlalu tinggi dibandingkan dengan kemampuan DPR dalam melakukan pembahasan dan penyelesaian RUU. Hal ini mengindikasikan perlunya perencanaan yang lebih realistis dan efisien dalam proses legislasi.

Saran

Dalam waktu empat tahun, DPR baru berhasil mengesahkan 25 RUU Prolegnas Prioritas menjadi UU. Undang-undang yang dibuat DPR bersama pemerintah bertujuan menjadi payung hukum yang mengikat bagi masyarakat. Namun, sejumlah RUU yang setiap tahun ditetapkan dalam daftar Program Legislasi Nasional (Prolegnas) prioritas sering kali tidak mencapai target. Situasi pandemi Covid-19 pada tahun 2020 mempengaruhi pembahasan RUU, dan meskipun pandemi telah berakhir, kinerja legislasi tidak menunjukkan perbaikan.

Guru Besar di Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana, Prof. Topane Gayus Lumbuun, menilai UU sangat diperlukan untuk mengatur masyarakat agar lebih tertib. Ia mencatat bahwa beberapa UU belakangan ini diselesaikan dengan sangat cepat, berbeda dengan masa lalu yang membutuhkan waktu lebih lama. Mantan Hakim Agung itu menyebutkan bahwa kinerja legislasi 2020-2023 menghasilkan sekitar 20 UU, jumlah

yang dianggap sangat sedikit. Menurutnya, pembentukan RUU harus dinamis dan dapat dipertanggungjawabkan.

Riset Hukum online menunjukkan bahwa capaian legislasi DPR sepanjang tahun 2023 masih jauh dari target Prolegnas Prioritas. Riset ini tidak mencakup RUU Kumulatif Terbuka yang disusun berdasarkan kebutuhan. Prolegnas memuat daftar kumulatif terbuka, termasuk pengesahan perjanjian internasional dan hasil putusan Mahkamah Konstitusi.

Setiap tahun, DPR, pemerintah, dan DPD menetapkan sejumlah RUU dalam Prolegnas. Pada awal tahun 2023, ditetapkan 38 RUU, yang kemudian berubah menjadi 42 RUU di pertengahan tahun. Namun, sepanjang tahun 2023, hanya 5 RUU yang disetujui. Dibandingkan dengan tahun 2022 yang menyelesaikan 9 RUU, dan tahun 2021 yang menyelesaikan 8 RUU, capaian tahun 2023 masih rendah. Pada tahun 2020, hanya 3 RUU yang disahkan karena pandemi Covid-19.

Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) Indonesia, Bugivia Maharani, mencatat bahwa capaian legislasi DPR tahun 2020-2023 tidak pernah mencapai 20 persen dari target Prolegnas Prioritas. Pada tahun 2023, capaiannya hanya 15,3 persen. Dia menyanggah rendahnya capaian ini, terutama mengingat tahun 2023 adalah tahun keempat dari periode 2019-2024. Dibandingkan dengan periode 2010-2014 yang menyelesaikan 26,7 persen RUU dan periode 2015-2019 yang mencapai 17,4 persen, capaian periode 2019-2024 hanya 7,3 persen dari target 250 RUU. Ini menunjukkan bahwa target DPR setiap tahunnya terlalu tinggi dibandingkan dengan kemampuan aktual dalam menyelesaikan RUU menjadi UU.

Daftar Pustaka

Akbar, Fauzi, Dyah Kusumastuti, and Sri Rochani Mulyani, "Identifikasi Kompetensi Emosional dan Sosial Bagi Anggota DPR RI yang Secara Efektif Terpilih Lebih dari Satu Kali oleh Rakyat: Studi Kasus pada Anggota DPR RI Periode 2019-2024," *Reslaj: Religion Education Social LaaRoiba Journal* 6, no. 2 (2024).

Antari, Putu Eva Ditayani, "Implementasi Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Upaya Memperkuat Sistem Presidensial Di Indonesia," *Refleksi Hukum Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 2 (2020).

Ardianto, Eko Nopan, Tatan Sukwika, and Suesilowati, "Pengaruh Kompetensi dan Employee Engagement Terhadap Kinerja Karyawan Humas Fraksi PKS DPR RI," 1, no. 2 (2021).

"Capaian Kinerja Legislasi Prolegnas DPR di 2020-2023 Melempem," accessed June 7, 2024, <https://www.hukumonline.com/berita/a/capaian-kinerja-legislasi-prolegnas-dpr-di-2020--2023-melempem-lt658e63129f2b7?page=all>.

Dahiri, "Pengaruh Anggaran Fungsi Pendidikan Terhadap Angka Partisipasi Sekolah, Angka Partisipasi Kasar, dan Angka Partisipasi Murni," *Jurnal Budget: Isu dan Masalah Keuangan Negara* 8, no. 2 (2023).

Hidayat, Arief, "Perkembangan Partai Politik Pada Masa Orde Baru (1966-1998)," *Jurnal Ilmiah Mimbar Demokrasi* 17, no. 2 (2018).

Lambo, Meigel Rio M., "Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Setelah Amandemen UUD 1945," *Lex et Societatis* 4, no. 2 (2016).

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, no date.

Qomariah, Siti, and Mhd. Fakhurrahman Arif, "Prosedur Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia Sebagai Negara Hukum," *Jurnal Hukum Tata Negara* 6, no. 1 (2023).

Setjen DPR, *Alat Kelengkapan Dewan - Dewan Perwakilan Rakyat*, accessed June 7, 2024, <https://www.dpr.go.id/akd/index/id/Kinerja-DPR-Pimpinan>.

Robbani, Ghulam Khozi, Kholil Kholil, and Tatan Sukwika, "Pengaruh Kepemimpinan Transformasional dan Komitmen Organisasional Terhadap Kinerja Staf Fraksi PKS DPR RI," *Journal of Applied Management Research* 1, no. 2 (2021).

Rohmah, Elva Imeldatur, "Fungsi Legislasi DPR dan DPD Perspektif Masalah Mursalah (Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012)," 11, no. 1 (2018).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, no date.

UU No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang, no date.

UU No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, no date.

Widayati, "Sistem Parlemen Berdasarkan Konstitusi Indonesia," *Masalah-Masalah Hukum* 44, no. 4 (2015).

Wijayanti, Winda, "Eksistensi Undang-Undang Sebagai Produk Hukum dalam Pemenuhan Keadilan Bagi Rakyat (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-X/2012)," *Jurnal Konstitusi* 10, no. 1 (2016).

Yani, Ahmad, "Analisis Kontruksi Struktural dan Kewenangan DPR dalam Fungsi Legislasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945," *Jurnal Konstitusi* 15, no. 2 (2018).