



## **PENURUNAN PERAN FUNGSI LEGISLASI DPR RI DI ERA REFORMASI** *The Decrease of Legislative Functions of The People's Representative Council of The Republic of Indonesia in The Reform Era*

**M.Nur Rasyid\*, Manfarisyah\*\*, Sri Maulina\***

**\*Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh**

**\*\*Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh, Aceh**

**Corresponding author. Email: [m.nur.rasyid59@gmail.com](mailto:m.nur.rasyid59@gmail.com)**

**Paper received on: 12-03-2022; Revised on: 15-06-2022; Approved to be published on: 21-06-2021**

**DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2022.V22.219-228>**

### **ABSTRACT**

*The indicator of the running of the legislative body's role is the production of pro-people legal products. However, in the reform era, the role of the People's Representative Council of the Republic of Indonesia has decreased as a legislative body. The decline in the role of the People's Representative Council of the Republic of Indonesia in the reform era was influenced by several factors. It is necessary to examine the factors caused by the weak role of the People's Representative Council of the Republic of Indonesia and also the implications of the Constitutional Court Decision on the Job Creation Act. This study aims to explain the causes of the decline in such a role and to explain the role of the People's Representative Council of the Republic of Indonesia in the formation of the law. This type of research is normative juridical. The results of the study indicate that there has been a weakening of the role of the People's Representative Council of the Republic of Indonesia in the reform era caused by several factors such as the weakening of the political parties' power, the large number of political parties in coalition with the government, as well as the large intervention of the economic elite in political parties and the government, which resulted in a controversy over the formation of Job Creation Act caused by the non-applicability of the principles of the formation of good legislation by legislators at the time of making the law.*

**Keywords: legislative body; job creation act; constitutionality**

### **ABSTRAK**

Salah satu indikator berjalannya peran badan legislatif adalah dengan dihasilkannya produk hukum yang pro-rakyat. Namun nyatanya pada era reformasi DPR RI mengalami penurunan perannya sebagai badan legislatif. Penurunan peran DPR RI di era reformasi dipengaruhi oleh beberapa faktor. Perlu dikaji mengenai faktor yang menyebabkan lemahnya peran DPR RI di Indonesia dan juga implikasi putusan MK tentang undang-undang cipta kerja. Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan penyebab penurunan peran serta menjelaskan peran DPR RI dalam pembentukan undang-undang tersebut. Jenis penelitian ini adalah yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa telah terjadinya pelemahan peran DPR RI di era reformasi yang disebabkan oleh beberapa faktor seperti lemahnya kekuatan partai politik, banyaknya partai politik yang berkoalisi dengan pemerintah, serta besarnya intervensi kaum elit ekonomi pada partai politik dan pemerintah, yang berakibat pada terjadinya kontroversi pembentukan undang-undang Cipta Kerja yang disebabkan oleh tidak diterapkannya asas pembentukan perundang-undangan yang baik oleh pembentuk undang-undang pada saat pembuatan undang-undang tersebut.

**Kata kunci: badan legislatif; undang-undang cipta kerja; konstitusionalitas**

## PENDAHULUAN

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) mengamanatkan bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat atas dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan maka perlu diwujudkan lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga<sup>1</sup>, yang independen dan bebas dari pengaruh eksekutif. DPR sendiri menjadi salah satu organ terpenting dalam sistem ketatanegaraan. Ahmad Basarah mengutip dari bukunya Sri Soemantri dalam bukunya tentang Lembaga Negara dan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 menyatakan bahwa BPK, DPR, DPD, MPR, Presiden (termasuk Wakil Presiden), MA dan MK merupakan Main State's Organ.<sup>2</sup> Yakni lembaga negara yang mandiri yang disebut lembaga negara utama

DPR merupakan salah satu lembaga tinggi negara yang bertugas mewakili aspirasi rakyat. Tugas dan wewenang DPR diatur dalam pasal 19 UUD 1945 dan juga dalam pasal 67 undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3). Pemilihannya anggotanya dilakukan melalui pemilihan umum.

DPR sebagai badan legislatif di Indonesia yang memiliki wewenang untuk membuat Undang-Undang, hal ini dinyatakan dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Menurut UUD 1945, DPR memiliki tiga fungsi, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, serta fungsi pengawasan. Ketiga fungsi ini merupakan amanat yang harus dijalankan oleh anggota DPR sebagai wakil rakyat sebagaimana sumpah mereka dalam Pasal 78 UU

MD3. Sebagai wakil rakyat maka, anggota DPR seharusnya mendasarkan tindakannya atas nama rakyat atau memperjuangkan aspirasi rakyat yang diwakilinya, tidak bertindak atas nama partainya atau untuk kepentingan pihak lainnya yang bertentangan dengan kepentingan rakyat.

Pasca amandeman UUD 1945, kedudukan DPR RI diharapkan dapat menjadi lebih kuat untuk mengontrol kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Ketiga fungsi yang dijalankan oleh DPR merupakan salah satu cara DPR untuk menguatkan posisinya dan membantu menyalurkan aspirasi masyarakat. Namun, fenomena yang terjadi publik menilai kualitas fungsi legislasi DPR RI buruk dan secara kuantitas jumlah produk undang-undang yang dihasilkan tidak sesuai dengan yang ditargetkan. Selain itu undang-undang yang sudah ditetapkan oleh DPR bersama Presiden dianggap belum memenuhi rasa keadilan masyarakat.<sup>3</sup> Suatu kebijakan publik pada dasarnya ditujukan untuk memecahkan persoalan-persoalan yang ada di masyarakat. Jika para pembuat kebijakan sudah gagal atau salah dalam mendefinisikan suatu masalah maka dampak yang ditimbulkan dari suatu kebijakan dengan sendirinya akan merugikan rakyat.<sup>4</sup> Misalnya undang-undang cipta kerja dan undang-undang minerba yang menimbulkan kontroversi dan berpotensi merugikan masyarakat oleh karena itu warga yang merasa dirugikan melakukan permohonan pengujian konstitusionalitas ke Mahkamah Konstitusi.

Fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Fungsi ini dikatakan paling berpengaruh untuk perkembangan negara Indonesia. Dengan adanya fungsi legislasi ini DPR dapat membuat undang-undang yang pro-rakyat dengan aspirasi dari rakyat. Namun, fungsi ini ternyata tidak berjalan seperti yang diharapkan. Melemahnya fungsi ini disebabkan oleh lebih dominannya peran eksekutif. Lebih dominannya peran pemerintah ini juga bisa saja dipengaruhi oleh besarnya oligarki ekonomi yang mempunyai

1 Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI, "Detail Rancangan Undang-Undang (Rencana Penyusunan RUU)," accessed January 28, 2022, <https://pusatpuu.dpr.go.id/simas-puu/detail-ruu/id/32>.

2 Ahmad Basarah, "KAJIAN TEORITIS TERHADAP AUXILIARY STATE'S ORGAN DALAM STRUKTUR KETATANEGARAAN INDONESIA," *Jurnal MMH* 43 (2014): 4.

3 Galang Asmara Dkk, "Konsep Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD NRI Tahun 1945," *Jurnal Kompilasi Hukum* 4 (2019): 195.

4 Niken Wahyuning Retno Mumpuni, "SISTEM KINERJA LEMBAGA LEGISLATIF DALAM PROSES POLICY-MAKING.," *jurnal literasi hukum* 3 (2019): 19.

kepentingan atas undang-undang tersebut.

Salah satu contoh menurunnya peran DPR RI dapat dilihat dalam proses pembentukan undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (UUCK). Alasan dibentuknya uu ini karena Pemerintah mempunyai keinginan politik (political will) untuk penataan regulasi, karena Indonesia masih menghadapi problem regulasi. Problem regulasi tersebut terjadi karena banyak regulasi yang tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan.<sup>5</sup> Sehingga dibentuk undang-undang omnibus law dengan mengubah, menghapus, dan menambah beberapa ketentuan yang tersebar dalam 72 undang-undang.

Namun nyatanya pembuatan undang-undang ini tidak menghasilkan peraturan yang lebih baik. Bukan mengatasi masalah penataan regulasi, pembuatan UUCK ini malah menimbulkan banyak masalah sehingga digugat oleh banyak pihak ke Mahkamah Konstitusi. Pembuatan undang-undang ini dinilai sudah 'bermasalah' sejak dari pembuatan Rancangan undang-undangnya sampai dengan pengesahan. MK dengan putusnya Nomor 91/PUU-XVIII/2020 membatalkan Undang-undang tersebut dengan menyatakan bahwa Undang-undang ini inkonstitusional bersyarat selama 2 tahun.

Berdasarkan uraian diatas dipandang perlu dilakukan kajian tentang penurunan peran DPR RI dalam pembentukan perundang-undang pada era reformasi. Maka yang menjadi fokus dalam penelitian ini antara lain: *pertama*, apa faktor yang menyebabkan menurunnya peran DPR RI? *Kedua*, apakah fungsi legislasi dilaksanakan dalam pembuatan Undang-Undang Cipta Kerja?

### Metode penelitian

Data yang ada dalam penelitian ini bersumber dari data kepustakaan yang terdiri dari buku, jurnal hukum, undang-undang, putusan MK, dan pemberitaan yang dimuat dalam beberapa surat kabar online. Penelitian ini bersifat yuridis normatif. Dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan. Analisis data dilakukan dengan menggunakan Teknik interpretasi hukum (penafsiran hukum), dengan menganalisis isi (content analisis) ketentuan dalam undang-undang.

---

5 Shanti Dwi Kartika, "Politik Hukum Undang-Undang Cipta Kerja," *info singkat* XII (2020): 1.

## PEMBAHASAN DAN ANALISIS

### 1. Faktor menurunnya peran DPR RI

Gejala melemahnya peran DPR RI bisa dipengaruhi oleh beberapa faktor, diantaranya yaitu: adanya kepentingan partai yang lebih besar, partai yang dipengaruhi oleh partai penguasa (pemerintah), partai politik dan pemerintah dikuasai oleh elit ekonomi (oligarki ekonomi)

#### a. Besarnya Kepentingan partai dibanding kepentingan rakyat

Kedudukan partai politik di Indonesia sangat strategis karena merupakan satu-satunya institusi demokrasi yang menjalankan fungsi rekrutmen politik. Seperti diamanatkan oleh UUD 1945, parpol adalah peserta pemilu legislatif untuk memilih anggota DPR dan DPRD. Partai politik terlahir dari kebutuhan masyarakat akan pentingnya partisipasi maupun aspirasi mereka dalam sistem politik di sebuah Negara. Meskipun anggota DPR dan DPRD dipilih langsung oleh rakyat, tingkat kepercayaan masyarakat kepada para wakilnya ini dinilai masih rendah.

Tingkat kepercayaan masyarakat yang rendah kepada DPR bukan merupakan kabar baru. Anggota DPR selalu mengatasnamakan diri sebagai wakil rakyat yang dipercaya. Tapi hasilnya tidak berbanding lurus dengan hasil kinerja mereka di parlemen. Berdasarkan Lembaga Survei Indonesia, tingkat kepercayaan masyarakat pada DPR periode 2014-2019 hanya 40 persen dari 1.010 orang responden. Sedangkan mereka yang tak percaya dengan hasil kerja DPR mencapai 45 persen.

Hal ini dapat dilihat dalam perumusan beberapa peraturan perundang-undangan yang disebut demi kepentingan rakyat, nyatanya hanya sebagai ajang untuk memudahkan urusan beberapa pihak saja. Seperti pengesahan undang-undang Omnibus Law. seperti yang diketahui bahwa mereka yang mendesak pengesahan aturan ini bukan berasal dari unsur masyarakat sipil (Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan serikat pekerja), tapi pemerintah dan DPR. Pemerintah beranggapan bahwa omnibus law ini dapat memudahkan proses investasi di Indonesia sehingga dapat menarik para

investor yang kemudian dapat membuka lapangan kerja.

Nyatanya, para pekerja atau LSM yang berkenaan langsung dengan undang-undang ini menyatakan bahwa dengan diundangkannya omnibus law tersebut dapat merugikan mereka. Terlebih perumusan undang-undang ini juga tidak transparan dan kurang diberikan peluang untuk aspirasi publik. Sehingga omnibus law ini dianggap sebagai undang-undang nya para ‘elit politik’.

Jika dibandingkan kinerja DPR periode sekarang sama mengecewakannya dengan periode sebelum reformasi. Lebih dari setengah anggota DPR, yaitu sebanyak 298 (50,26 persen), diisi wajah lama dan hanya 286 (49,74 persen) yang diisi oleh wajah baru. Komposisi DPR juga tidak banyak berubah. Seperti PDIP yang tetap memegang suara tertinggi di parlemen, disusul Partai Golkar dan Gerindra di bawahnya. Hanya dua partai yang mendesak pembahasan Omnibus Law ditunda, yaitu partai Demokrat dan PKS. Namun penolakan mereka sebenarnya tidak banyak berpengaruh karena minim suara di parlemen dibanding partai lain yang mendukung pemerintah dalam usaha mengesahkan Omnibus Law. Dalam rapat paripurna pengesahan Prolegnas prioritas 2020, 248 anggota DPR tidak hadir. Padahal di hari yang sama, masyarakat memberanikan diri turun ke jalan di tengah pandemi demi mencegah pasal bermasalah dalam Omnibus Law lolos di DPR.<sup>6</sup>

Dengan kondisi tersebut, anggota DPR menjadi ‘alat’ bagi parpol untuk mewujudkan kepentingan golongan mereka, bukan untuk memperjuangkan kepentingan rakyat yang diwakilinya. Padahal UUD 1945 telah mengamanatkan bahwa dengan diberikannya kekuasaan kepada DPR untuk dapat mensejahterakan rakyat dan negara. Akibatnya makin rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap partai politik:

## b. Parpol dipengaruhi oleh pemerintah yang berkuasa

Partai politik sebagai salah satu sarana pendidikan politik yang dapat mengadakan perubahan atau pembangunan politik. Objek perubahan atau unsur politik yang biasanya diobservasi oleh ilmuwan politik ialah sistem nilai politik, struktur kekuasaan, strategi penanganan permasalahan kebijakan umum dan lingkungan masyarakat (kondisi-kondisi sosial-budaya, ekonomi, dan teknologi) dan fisik (sumber alam) yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh sistem politik<sup>7</sup>.

Struktur kekuasaan adalah pengaruh infrastruktur dan suprastruktur dalam proses kebijakan. Infrastruktur yang dimaksud adalah mesin politik yang ada dalam masyarakat yang tidak memiliki pengaruh secara langsung dalam pembuatan keputusan politik negara, sedangkan suprastruktur politik adalah mesin politik yang ada dalam negara yang memiliki pengaruh secara langsung dalam pembuatan keputusan politik negara.<sup>8</sup>

Lembaga DPR termasuk dalam suprasutruktur politik, dimana DPR diberikan hak dan kewenangan untuk menjalankan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Kerena hal inilah DPR dipercaya sebagai legislator yang merancang undang-undang untuk kepentingan rakyat.

Efektifitas suatu sub-sistem politik dapat diukur dari sejauh mana kemampuannya dalam menanggapi tuntutan-tuntutan yang diterimanya serta merumuskannya dalam bentuk kebijakan publik. Dalam UUD 1945 ditetapkan tugas pokok DPR sebagai wakil rakyat yang bebas dan tidak dipengaruhi oleh pihak manapun untuk dapat mendengarkan aspirasi rakyat sehingga dapat menghasilkan produk hukum yang responsif.

Faktanya, di era reformasi ini, anggota DPR ternyata banyak berasal dari partai politik yang berkoalisi dengan pemerintah, sehingga anggota DPR ini tidak independen dan sangat dipengaruhi oleh pemerintah.

6 Felix Nathaniel, “Bobroknya Omnibus Law: Kepentingan Parpol Di Atas Tuntutan Rakyat,” *Tirto.Id*, last modified 2020, accessed February 21, 2022, <https://tirto.id/bobroknya-omnibus-law-kepentingan-parpol-di-atas-tuntutan-rakyat-fR8M>.

7 Ellya Rosana, “PARTAI POLITIK DAN PEMBANGUNAN POLITIK,” *jurnal TAPIS* 8 (2012): 147.

8 *ibid*

pada era pemerintahan Joko Widodo periode 2019-2024 sejumlah menteri dari perwakilan partai politik, berasal dari partai koalisi atau oposisi pemerintah. Anggota DPR yang berasal dari Partai koalisi menempati 427 kursi (PDIP, Golkar, Gerindra, Nasdem, PKB, PPP), sedangkan partai oposisi hanya memiliki 148 kursi (Demokrat dan PKS).<sup>9</sup>

Dengan mayoritas kursi anggota DPR yang berkoalisi, tentu akan berpengaruh pada pengambilan kebijakan dan memudahkan untuk mendapatkan persetujuan di DPR. Partai koalisi tentu akan memiliki keterbatasan untuk mengkritisi kebijakan-kebijakan pemerintah karena komitmen koalisi sebagai pendukung pemerintah, yang menyebabkan besarnya dukungan DPR terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah walaupun banyak rakyat yang tidak setuju pada kebijakan tersebut. Besarnya koalisi pemerintah tentu akan mengurangi peran parlemen untuk mewujudkan check and balances dalam sistem pemerintahan.

### c. Parpol dan pemerintah dikuasai oleh elit politik

Saat ini seolah-olah DPR tidak lagi merepresentasikan rakyat, tetapi lebih mewakili kepentingan oligarki partai politik. Meningkatnya fenomena oligarki yang hampir tidak terbendung terlihat dalam sejumlah langkah politik pejabat publik puncak dan elite politik di lingkungan eksekutif dan legislatif. Mereka yang bisa disebut “oligark” (*oligarch*) politik sering mengambil keputusan menyangkut kepentingan publik dan hajat orang banyak di dalam lingkaran mereka sendiri. Oligarki politik tidak melibatkan warga yang diwakili masyarakat madani, asosiasi dan serikat profesi, ormas dan LSM.<sup>10</sup>

Dalam proses legislasi di DPR dalam pembuatan beberapa peraturan perundang-undangan seperti perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Minerba dan

pengajuan RUU Omnibus Law Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, perubahan dan pengesahan semua Undang-Undang itu sepenuhnya ditentukan oligarki eksekutif dan legislatif. Masyarakat sipil tidak dilibatkan dalam perubahan dan pembentukan undang-undang tersebut. Yang menyebabkan digugatnya undang-undang tersebut ke Mahkamah Konstitusi.

Meningkatnya oligarki merupakan salah satu fenomena paling menonjol di tengah perkembangan politik Indonesia dalam beberapa tahun terakhir. Peningkatan oligarki sering disebut banyak lembaga dan pengamat politik Indonesia sebagai salah satu indikator utama kemunduran demokrasi Indonesia. Oligarki terus meningkat dengan kian menguatnya koalisi fraksi-fraksi di DPR. Koalisi besar pro-rezim seperti F-PDIP, F-PG, F-Nasdem, F-PKB, F-Gerindra, F-PPP, dan F-PAN, dapat melakukan langkah politik apa pun. Dua fraksi sisanya: F-PKS dan F-Partai Demokrat, hampir tak berdaya membendung langkah oligarki politik.<sup>11</sup>

Elit Politik biasanya didominasi oleh para pengusaha atau orang-orang yang sangat kaya yang mampu membiayai semua yang diinginkan oleh partai. Dengan besarnya intervensi para elit politik terhadap parpol maupun pemerintah dapat mengakibatkan sempitnya ruang gerak dari parpol dan pemerintah itu sendiri. Akibatnya, karena lemahnya kekuatan parpol yang telah di intervensi tersebut membuat mereka mendesak perwakilannya yang ada di parlemen untuk membuat kebijakan-kebijakan yang memudahkan gerak dari elit politik itu sendiri. Sehingga ungkapan ‘orang kaya semakin kaya dan orang miskin semakin miskin’ benar-benar terjadi di era reformasi ini karena lemahnya kekuatan parpol sehingga menutup mata terhadap kepentingan rakyat.

Fenomena diatas menunjukkan bahwa parpol dan pemerintah telah dipengaruhi oleh kekuatan oligarki ekonomi yang menjalankan bisnis mereka di Indonesia.

9 Andrea Lidwina, “DPR Dikuasai Partai Koalisi Jokowi,” *Databoks*, last modified 2019, accessed February 20, 2022, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/10/25/parlemen-dikuasai-partai-koalisi-jokowi>.

10 Azyumardi Azra, “Membendung Oligarki,” *UIN Syarif Hidayatullah*, last modified 2021, accessed February 21, 2022, <https://www.uinjkt.ac.id/membendung-oligarki>.

11 *Ibid*

## 2. Ketiadaan fungsi Legislasi dalam Pembuatan Undang-Undang Cipta Kerja

Omnibus Law atau Undang-Undang Sapu Jagat menjadi perbincangan hangat di Indonesia usai DPR serta perwakilan pemerintahan Jokowi menyetujui agar Omnibus Law RUU Cipta Kerja ditetapkan menjadi Undang-Undang. Model pembentukan omnibus law ini tidak dikenal dalam pembentukan perundang-undangan di Indonesia sehingga tidak memberikan kepastian hukum. Presiden Joko Widodo mengatakan bahwa regulasi yang banyak menghambat ekonomi dan investasi, dengan alasan inilah kemudian omnibus law Undang-Undang Cipta Kerja kemudian dibentuk agar terciptanya reformasi regulasi terhadap undang-undang yang begitu banyak di Indonesia.

Hukum bukan saja perangkat pendukung pembangunan nasional tetapi harus dipandang sebagai usaha yang akan lebih menjamin tercapainya tujuan nasional.<sup>12</sup> Sehingga perlu aturan-aturan yang jelas dan tegas yang mengatur terkait hal tertentu. Faktanya pengesahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UUCK), membingungkan banyak publik. Selain tidak dikenalnya konsep omnibus law dalam perundang-undangan di Indonesia, kegagalan dalam pembuatannya juga menjadikan pembentukan undang-undang ini sudah mendapatkan banyak penolakan dari berbagai pihak sejak pembentukan RUU nya. Ketiadaan partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang ini mengakibatkan diajukannya pembatalan UUCK ini ke Mahkamah Konstitusi.

Secara formal, Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah memberikan jaminan bagi warga negara untuk terlibat dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan di legislatif. Kemudian juga ditetapkan pada Pasal 170 ayat (6) UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dan Pasal 138 ayat 8 Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPR. Namun wadah untuk menampung dan alur untuk menyampaikan partisipasi publik tersebut tidak jelas, sehingga adanya partisipasi publik dalam membentuk undang-undang hanya dijadikan syarat formal tanpa ada tolak ukur yang jelas. Ketiadaan wadah dan alur yang jelas juga

<sup>12</sup> Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2014).

menyebabkan klaim partisipasi publik hanya hasil manipulatif.<sup>13</sup>

Mahkamah Konstitusi (MK) kemudian mengadakan sidang putusan hasil pengujian konstitusionalitas Undang-Undang Cipta Kerja dengan nomor 91/PUU-XVIII/2020. Dalam amar putusan, MK menyatakan bahwa UUCK inkonstitusional secara bersyarat dan harus dilakukan perbaikan dalam kurun waktu dua tahun dari putusan ini diucapkan.

Mahkamah berpendapat, proses pembentukan UUCK tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD 1945, sehingga harus dinyatakan cacat formil. Dalam pertimbangan putusan, MK menilai, metode penggabungan atau omnibus law dalam UUCK tidak jelas apakah metode tersebut merupakan pembuatan Undang-Undang baru atau melakukan revisi. MK juga menilai, tata cara pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja tidak didasarkan pada cara dan metode yang pasti, baku, dan standar, serta sesuai dengan sistematika pembentukan undang-undang. Terjadi perubahan penulisan beberapa substansi pasca persetujuan bersama DPR dan Presiden bertentangan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan<sup>14</sup>. Apabila dalam jangka waktu dua tahun tidak dilakukan perbaikan maka, Undang-Undang tersebut akan otomatis dinyatakan inkonstitusional bersyarat secara permanen.

Selain itu, dalam wawancaranya bersama portal berita online Kompas.com mantan Ketua Mahkamah Konstitusi (MK) Jimly Asshiddiqie mengusulkan agar Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) maupun pemerintah melakukan revisi terhadap dua undang-undang menyusul putusan MK yang menyatakan UUCK inkonstitusional bersyarat. Jimly menjelaskan, DPR dan Pemerintah perlu memperhatikan penyusunan undang-undang dengan mekanisme yang jelas. Selain itu, beliau juga mengusulkan agar DPR dan pemerintah segera dapat merespon dan merevisi Undang-Undang Cipta Kerja ini terkait dengan pembatalan yang telah dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

<sup>13</sup> Antoni Putra, "Penerapan Omnibus Law Dalam Upaya Reformasi Regulasi," *jurnal legislasi indonesia* 17 (2020): 6.

<sup>14</sup> Antara Flori Sidebang, "Ringkasan Putusan: UU Cipta Kerja Inkonstitusional Bersyarat," *Republika.Co.Id*, November 2021, <https://www.republika.co.id/berita/r365ur409/ringkasan-putusan-uu-cipta-kerja-inkonstitusional-bersyarat>.

Perubahan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945 setelah amandemen membawa perubahan penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam konteks peran dan fungsi DPR, perubahan tersebut membawa dampak terhadap peningkatan peran dan tanggung jawab DPR dalam bidang pembentukan perundang-undangan di Indonesia.

Dalam pasal 69 undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyatakan bahwa DPR memiliki tiga fungsi yaitu:

- 1) Fungsi legislasi, adalah fungsi yang dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- 2) Fungsi anggaran, adalah fungsi yang dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden.
- 3) Fungsi pengawasan, adalah fungsi yang dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN.

Ketiga fungsi tersebut diberikan kepada DPR dalam rangka menjalankan representasi rakyat. Pengawasan oleh lembaga legislatif ini memungkinkan terjaminnya kepentingan-kepentingan rakyat dalam kebijakan eksekutif, sejak proses pembuatan, pelaksanaan, hingga pertanggungjawabannya. Dengan berbagai hak konstitusional yang melekat pada fungsi pengawasannya, lembaga legislatif dapat mengkritisi kebijakan yang merugikan rakyat, seperti adanya unsur kerugian keuangan negara, penyalahgunaan kewenangan, pengutamaan alokasi anggaran hanya bagi kelompok tertentu, terabaikannya hak-hak kelompok marginal, dan sebagainya.<sup>15</sup>

Sebagaimana terjadi pada era orde baru, DPR dianggap sebagai pelengkap dalam menjalankan roda pemerintahan berbanding terbalik dengan besarnya peran Pemerintah yang memegang kendali utama terhadap jalannya pemerintahan. Pada era reformasi UUD 1945 telah memberikan

kedudukan yang seimbang antara tiga lembaga tinggi negara yang bertujuan untuk menjadikan kekuasaan tidak mutlak dan memungkinkan di antara Lembaga tinggi negara tersebut untuk saling bekerja sama, agar kekuasaan yang diberikan tidak absolut pada salah satu Lembaga yang menyebabkan terjadinya pemerintahan yang otoriter seperti pada zaman orde baru.

Pengesahan Undang-Undang Cipta Kerja merupakan salah satu praktik buruk tidak terlaksananya fungsi legislasi oleh DPR yang menyebabkan terciptanya ketidak pastian hukum. Pembentukan undang-undang ini telah mendapat banyak penolakan dari berbagai pihak yang menunjukkan bahwa adanya ketidak sesuaian antara isi dari undang-undang tersebut dengan kebutuhan dalam masyarakat. Aspirasi masyarakat seolah tidak didengar oleh DPR sebagai wakil rakyat. Dengan situasi dibidang reformasi seperti ini sulit untuk mengandalkan DPR dan pemerintah untuk dapat menciptakan dan menjalankan proses legislasi yang baik.

Pada rezim presiden Jokowi terlihat bahwa DPR seperti kehilangan perannya sebagai pengawas fungsi legislasi. Padahal UUD 1945 jelas telah memberikan kekuasaan legislasi kepada DPR untuk membahas, menetapkan, menyetujui atau tidak RUU yang diajukan oleh presiden. Namun jika dilihat di era reformasi sekarang DPR hanya menutup mata terhadap semua ketidaksinkronan yang terdapat dalam pembuatan undang-undang Cipta Kerja tersebut.

Proses pembuatan yang tidak transparan, kurangnya partisipasi masyarakat, dan menyalahi aturan pembuatan peraturan perundang-undangan yang baik yang diatur dalam undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang adalah beberapa contoh yang dapat menggambarkan proses terbentuknya undang-undang.

#### **a. Proses pembuatan yang tidak transparan**

Pasal 5 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa dalam pembentukan RUU harus ada asas keterbukaan didalamnya. Keterbukaan pemerintahan merupakan salah satu syarat lahirnya sistem pemerintahan yang demokratis. Penerapan asas keterbukaan dalam proses pembentukan perundang-undangan memiliki peran dan fungsi yang penting untuk suatu produk peraturan

<sup>15</sup> Wawan Ichwanuddin, "Absennya Politik Pengawasan Dpr Era Reformasi," *jurnal penelitian politik* 9 (2012): 93.

perundang-undangan yang responsif. Seperti yang dikatakan oleh Nonet dan Selznick bahwa suatu hukum yang baik adalah hukum yang bersifat responsif terhadap apa yang dibutuhkan oleh masyarakatnya. hukum responsif memperkuat cara-cara di mana keterbukaan dan integritas dapat saling menopang satu sama lain.<sup>16</sup> Asas keterbukaan merupakan syarat yang harus terpenuhi ketika pemerintah dan DPR membentuk suatu Undang-Undang. hal ini supaya tidak munculnya penolakan oleh masyarakat yang tidak setuju terhadap peraturan yang dibuat.

Namun seperti yang diketahui bahwa dari awal pembentukannya, informasi terhadap pembentukan UUCK ini sangat minim informasi. Bahkan sejak awal pembentukannya draft RUU ini sendiri tidak disampaikan kepada publik. Ketiadaan draft RUU Cipta Kerja ini memberi kesan seolah ada yang tidak sesuai dalam pembentukan undang-undang ini. Direktur dan Jaringan Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia Fajri Nursyamsi menyatakan bahwa ketiadaan draft omnibus law RUU cipta kerja membuat ruang partisipasi publik jadi tertutup, dan hal ini juga menunjukkan bahwa penyusunan regulasi hanya melibatkan segelintir elite seperti kepala daerah dan asosiasi pengusaha saja.<sup>17</sup>

#### b. Kurangnya partisipasi masyarakat

Pasal 96 ayat 1 undang-undang Nomor 12 tahun 2011 menjamin adanya partisipasi masyarakat dalam setiap pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan. terdapat 5 tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan. Setiap tahapan tersebut harus didasarkan **asas keterbukaan**, yang bersifat transparan dan terbuka, sehingga seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan untuk **memberikan masukan** dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun pembuatan

undang-undang ini dinilai menutup ruang diskusi untuk publik.

Dalam wawancaranya dengan Kompas.com Direktur Advokasi dan Jaringan PSHK Fajri Nusryamsi menyebut, proses pembahasan UU Cipta Kerja sejak awal mengabaikan ruang demokrasi dan dilakukan secara tergesa-gesa. Beliau kemudian memaparkan alasan mengapa pembentukan undang-undang ini mengabaikan ruang demokrasi. *Pertama* RUU Cipta Kerja tetap dibahas pada masa reses dan di luar jam kerja. *Kedua*, draft RUU dan risalah rapat tidak pernah disampaikan kepada publik. *Ketiga*, tidak ada mekanisme pengambilan keputusan berdasarkan suara terbanyak (voting) dalam rapat paripurna pengesahan RUU Cipta Kerja.

Padaahal suatu produk hukum yang baik adalah produk hukum yang responsif yang pembuatan bersifat partisipatif. Hukum yang berkarakter responsif, bersifat partisipatif. Produk hukum yang bersifat responsive biasanya memberi lebih sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri<sup>18</sup> karena peraturan yang dihasilkan biasanya cukup rinci dengan memuat hal-hal yang penting.

#### c. Menyalahi aturan pembuatan peraturan perundang-undangan yang baik

Pasal 5 undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan diantaranya:

- a) Kejelasan tujuan
- b) Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat
- c) Kesesuaian antara jenjang, hierarki, dan materi muatan
- d) Dapat dilaksanakan
- e) Kedayagunaan dan kehasilgunaan
- f) Kejelasan rumusan
- g) keterbukaan

Seperti yang diketahui salah alasan MK menyatakan bahwa UUCK inkonstitusional secara bersyarat karena proses pembentukan UU Cipta Kerja tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD 1945, sehingga harus

<sup>16</sup> Philippe Nonet & Philip Selznick, *Hukum Responsif Pilihan Di Masa Transisi (Pengantar Satjipto Raharjo)* (Jakarta: HuMa, 2003).

<sup>17</sup> Tim CNN Indonesia, "Susunan Omnibus Law, Pemerintah Dan DPR Dinilai Langgar Prinsip," *CNN Indonesia*.

<sup>18</sup> Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Op.Cit*, hlm: 30



dinyatakan cacat formil. Selain itu dalam pembentukannya juga melanggar asas dalam undang-undang Nomor 12 Tahun 2011. UUCK tidak memegang asas keterbukaan kepada publik. Dimana naskah akademik dan rancangan UU Cipta Kerja tidak dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat. Padahal tujuan dari diterapkannya asas keterbukaan ini agar masyarakat dapat diberikan akses sehingga mereka dapat memberikan masukan baik secara lisan maupun tertulis untuk kesempurnaan undang-undang itu sendiri nantinya.

Selain itu adanya ketidaksesuaian pengutipan pasal dalam merujuk pasal dapat menunjukkan berbagai interpretasi dalam pelaksanaannya. Hal ini juga menunjukkan bahwa tidak adanya penerapan asas kejelasan rumusan dalam pembentukan undang-undang ini.

Berdasarkan alasan yang disebutkan diatas maka jelas terlihat bahwa peran DPR RI dimasa reformasi ini seperti kembali ke rezim orde baru dimana peran DPR RI seolah hanya menjadi 'pelengkap' kekuasaan negara dan pemberi 'stempel' bagi pemerintah (eksekutif heavy), sebab peran pembuat dan pengawasan semuanya dimainkan oleh presiden. Seharusnya DPR bertanggung jawab untuk menyeimbangkan kekuasaan agar tidak menimbulkan pemusatan kekuasaan di tangan presiden dan dengan begitu maka DPR mampu memenuhi aspirasi rakyat yang diwakilinya.

## KESIMPULAN

Berdasarkan uraian diatas maka dapat disimpulkan bahwa telah terjadi penurunan peran DPR RI di era reformasi yang disebabkan oleh lemahnya kekuatan partai politik, banyaknya partai politik yang berkoalisi dengan pemerintah, serta besarnya intervensi kaum elit ekonomi pada partai politik dan pemerintah. Oleh sebab itu peran DPR RI tidak menguat seperti yang di amanatkan oleh UUD 1945. Melaikan melemah seperti halnya pada zaman orde baru. Hal ini dapat dilihat dari buruknya produk perundang-undangan yang dihasilkan oleh badan legislatif seperti yang terjadi pada undang-undang Cipta Kerja. Banyaknya penolakan dari berbagai pihak serta dibatalkannya undang-undang ini oleh Mahkamah

Konstitusi menunjukkan bahwa memang adanya kesalahan baik secara formil maupun materiil dalam pembentukan undang-undang ini. Hal ini tentu berkaitan dengan kegagalan DPR yang tidak menjalankan fungsi legislasi dalam pembuatan undang-undang cipta kerja.

## Saran

Untuk menjalankan amanat UUD 1945 yang mengkehendaki agar kedudukan DPR menjadi kuat, dipandang perlu untuk dilakukan penguatan fungsi DPR melalui penguatan partai politik dan penguatan partai oposisi. Sehingga dengan kuatnya kedudukan DPR dapat menghasilkan peraturan perundang-undangan yang responsif bagi kepentingan rakyat.

Untuk pemerintah diharapkan agar dapat memberikan akses kepada masyarakat guna berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang agar terciptanya regulasi yang pro-rakyat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Latif dan Hasbi Ali. *Politik Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Antoni Putra. "Penerapan Omnibus Law Dalam Upaya Reformasi Regulasi." *jurnal legislasi indonesia* 17 (2020): 6.
- Azyumardi Azra. "Membendung Oligarki." *UIN Syarif Hidayatullah*. Last modified 2021. Accessed February 21, 2022. <https://www.uinjkt.ac.id/membendung-oligarki>.
- Basarah, Ahmad. "KAJIAN TEORITIS TERHADAP AUXILIARY STATE'S ORGAN DALAM STRUKTUR KETATANEGARAAN INDONESIA." *MMH* 43 (2014): 4.
- Dkk, Galang Asmara. "Konsep Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD NRI Tahun 1945." *Jurnal Kompilasi Hukum* 4 (2019): 195.
- Felix Nathaniel. "Bobroknya Omnibus Law: Kepentingan Parpol Di Atas Tuntutan Rakyat." *Tirto.Id*. Last modified 2020. Accessed February 21, 2022. <https://tirto.id/bobroknya-omnibus-law-kepentingan-parpol-di-atas-tuntutan-rakyat-fR8M>.

- Flori Sidebang, Antara. "Ringkasan Putusan: UU Cipta Kerja Inkonstitusional Bersyarat." *Republika.Co.Id*, November 2021. <https://www.republika.co.id/berita/r365ur409/ringkasan-putusan-uu-cipta-kerja-inkonstitusional-bersyarat>.
- Indonesia, Tim CNN. "Susunan Omnibus Law, Pemerintah Dan DPR Dinilai Langgar Prinsip." *CNN Indonesia*.
- Lidwina, Andrea. "DPR dikuasai Partai Koalisi Jokowi." *Databoks*. Last modified 2019. Accessed February 20, 2022. <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/10/25/parlemen-dikuasai-partai-koalisi-jokowi>.
- Mumpuni, Niken Wahyuning Retno. "SISTEM KINERJA LEMBAGA LEGISLATIF DALAM PROSES POLICY-MAKING." *jurnal literasi hukum* 3 (2019): 19.
- Philippe Nonet & Philip Selznick. *Hukum Responsif Pilihan Di Masa Transisi (Pengantar Satjipto Raharjo)*. Jakarta: HuMa, 2003.
- Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI. "Detail Rancangan Undang-Undang (Rencana Penyusunan RUU)." Accessed January 28, 2022. <https://pusatpuu.dpr.go.id/simas-puu/detail-ruu/id/32>.
- Rosana, Ellya. "PARTAI POLITIK DAN PEMBANGUNAN POLITIK." *jurnal TAPIS* 8 (2012): 147.
- Shanti Dwi Kartika. "Politik Hukum Undang-Undang Cipta Kerja." *jurnal info singkat XII* (2020): 1.
- Wawan Ichwanuddin. "Absennya Politik Pengawasan Dpr Era Reformasi." *jurnal penelitian politik* 9 (2012): 93.