
TANTANGAN DALAM PROSES LEGAL DRAFTING DI INDONESIA

Oleh

Frans Borgias¹, Selamat Kristian Harefa², Meri Kristiani³, Rika Enjelina⁴

^{1,2,3,4} Fakultas Ilmu Hukum, Universitas Riau Kepulauan

Email: ¹fborgias@yahoo.com, ²kris_hrf@yahoo.com, ³merykristiani11@gmail.com,

⁴rikaenjelina310@gmail.com

Article History:

Received: 22-06-2025

Revised: 08-06-2025

Accepted: 25-07-2025

Keywords:

Legal Drafting,

Perencanaan, Naskah

Akademik, Koordinasi,

Transparansi,

Peninjauan Hukum,

Harmonisasi

Abstract: Indonesia sebagai negara yang mewarisi tradisi hukum civil law mengembangkan sistem hukumnya melalui kodifikasi hukum yang berpegang pada perundang-undangan. Legal drafting dalam arti sempit merujuk pada proses perancangan peraturan perundang-undangan. Dalam menyusun satu naskah RUU membutuhkan legal drafter yang harus memiliki keahlian yang spesifik dan berwawasan luas. Kajian ini ditujukan untuk menginventarisir tantangan yang dihadapi dalam suatu proses legal drafting dan menyampaikan masukan yang dapat dipertimbangkan dalam mengelola tantangan dimaksud. Terdapat 3 (tiga) tantangan utama yang dihadapi seorang legal drafter dalam menyusun suatu naskah RUU: Perumusan dan Sinkronisasi terhadap Prolegnas, Kualitas Naskah Akademik serta Keterampilan Teknik dan Keahlian. Perlu adanya perubahan nyata dalam proses penyusunan suatu naskah RUU agar nantinya undang-undang yang dihasilkan mampu memiliki kualitas yang sangat baik

PENDAHULUAN

Efektivitas proses *legal drafting* memegang peranan krusial dalam tatanan demokrasi dan masyarakat yang berdasarkan hukum seperti Indonesia. Sistem hukum Indonesia yang menganut tradisi hukum *civil law*, mengedepankan adanya hukum tertulis sebagai sumber hukum utama dalam pembangunan hukum nasional.

Dalam sistem hukum *civil law*, pembangunan sistem hukum berorientasi pada pembangunan hukum yang koheren. Pengembangannya dilakukan melalui kodifikasi hukum yang berpegang pada peraturan perundang-undangan.¹ Sistem hukum Indonesia yang berlapis, mencakup berbagai jenis regulasi mulai dari undang-undang tingkat nasional (Undang-Undang) hingga peraturan daerah (Peraturan Daerah), menuntut proses *legal drafting* yang cermat dan berkualitas.²

Besarnya volume dan kompleksitas kerangka hukum Indonesia mengindikasikan bahwa tantangan dalam *legal drafting* mampu memberikan dampak yang signifikan dan meluas pada berbagai aspek pemerintahan dan kehidupan bermasyarakat. Adanya

¹ Mirza Satria Buana, *Perbandingan Hukum Tata Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan ke-1, 2023

² Willa Wahyuni, *Memahami Perbedaan Legal Drafting dan Contract Drafting*, hukumonline, 11 Agustus 2023, <https://www.hukumonline.com/berita/a/memahami-perbedaan-legal-drafting-dan-contract-drafting-lt64d5f371981af/>, diakses pada tanggal 10 Mei 2025, Pukul 13.17 Wib.

peraturan perundang-undangan yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi mengindikasikan bahwa proses *legal drafting* tidak melihat sisi substansial atau penyusunannya tidak diimbangi oleh sumber daya manusia yang memiliki keahlian dan kemampuan yang memadai dalam merancang peraturan perundang-undangan.³

Proses pembuatan regulasi yang kurang memadai atau memiliki banyak kekurangan, efek kumulatifnya dapat berupa lanskap hukum yang rumit dan berpotensi saling bertentangan, yang menghambat efektivitasnya. Selain itu, keberagaman keahlian yang dibutuhkan oleh tim penyusun peraturan, seperti yang tersirat dalam deskripsi tim ahli, dapat digarisbawahi bahwa kurangnya perspektif interdisipliner dalam proses *legal drafting* dapat menjadi sebuah tantangan.

Proses *legal drafting* yang hanya didominasi oleh ahli hukum, dimungkinkan dapat mengurangi perspektif atau wawasan penting dari bidang seperti ekonomi dan sosial. Kajian ini ditujukan untuk mengidentifikasi dan menganalisis tantangan utama yang sering muncul dalam proses *legal drafting* di Indonesia, yang pada akhirnya memengaruhi kualitas dan efektivitas kerangka hukum nasional. Mengatasi tantangan-tantangan ini memiliki arti penting dalam mewujudkan kepastian hukum, mendorong investasi, serta menjamin keadilan sosial bagi seluruh masyarakat⁴

METODE PENELITIAN

Penelitian dalam kajian ini berupa penelitian normatif yang dikorelasikan dengan norma-norma hukum yang berlaku, aturan-aturan dan prinsip hukum yang ada. Penelitian normatif dalam hukum dilakukan dengan meneliti bahan-bahan pustaka yang tersedia. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah teknik kepustakaan yakni dengan mengkaji dan menganalisis bahan pustaka yang tersedia dan relevan dengan penelitian ini.

Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data sekunder. Data-data tersebut terdiri atas bahan hukum primer (bersumber dari UUD NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang), bahan hukum sekunder (bersumber dari buku-buku hukum, jurnal dan artikel), serta bahan hukum tersier (bersumber dari kamus hukum dan ensiklopedia hukum).

Tahapan terakhir dari kajian ini adalah pelaksanaan analisis data. Analisis data dimaksudkan untuk menguraikan secara sistematis data-data yang diperoleh secara *deskriptif kualitatif*. Penguraian data-data tersebut nantinya akan disusun dalam kalimat-kalimat dan dirangkum sehingga mampu memberikan suatu kesimpulan atau pernyataan.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Gambaran Umum Proses *Legal Drafting* di Indonesia

Proses pembentukan undang-undang dan peraturan di Indonesia umumnya melibatkan beberapa tahapan utama, terutama dalam pembentukan undang-undang tingkat nasional (Undang-Undang) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta perubahannya.⁵ Proses

³ Ahmad Alif Hidayat & Ikhsan Fatah Yasin, *Mengurai Persoalan Hyper Regulation dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia dengan Formulasi Diet Regulasi*, Jurnal Fakultas Hukum Universitas Bojonegoro, Vol.7, No.2, Januari 2025, Hal. 107.

⁴ Zulfa Asdiqi, *Strategi Efektif Dalam Penyusunan Undang-Undang: Mengupas Teknik dan Tantangan Pembentukan Hukum di Indonesia*, Jurnal Ilmiah Nusantara, Vol. 1, No. 6, November 2024, Hal. 322.

⁵ Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

pembentukan suatu peraturan perundang-undangan terdiri atas 5 (lima)⁶ tahapan utama yang meliputi:

A. Perencanaan (*Planning*)

Tahap perencanaan merupakan langkah awal dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Di tingkat nasional, perencanaan pembentukan undang-undang dilakukan melalui Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang menjadi instrumen utama dalam merencanakan pembentukan undang-undang secara terencana dan sistematis.⁷

Prolegnas dapat berupa program jangka menengah (5 tahun) atau program tahunan yang memprioritaskan upaya legislasi.³ Perlu dicatat bahwa regulasi di bawah tingkat undang-undang, seperti Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden, juga memiliki mekanisme perencanaan tersendiri yang dikenal sebagai Progsun PP dan Progsun Perpres.⁸

B. Penyusunan (*Drafting/Preparation*)

Tahap selanjutnya adalah penyusunan rancangan awal undang-undang (Rancangan Undang-Undang - RUU). RUU dapat diinisiasi oleh DPR, Presiden, atau DPD (khusus untuk materi yang berkaitan dengan kewenangan daerah).⁹ Dokumen penting dalam tahap ini adalah naskah akademik (Naskah Akademik) yang idealnya menyertai sebagian besar RUU. Naskah akademik ini berfungsi sebagai landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis bagi pembentukan undang-undang yang diusulkan.

Hidayat dan Yasin (2025) mengemukakan bahwa rancangan naskah akademik yang semakin baik akan menentukan bagaimana kualitas dari suatu produk rancangan peraturan perundang-undangan.¹⁰ Pemetaan isu-isu potensial dalam masyarakat yang relevan dengan rancangan peraturan perundang-undangan yang akan dibuat akan semakin meningkatkan kualitas sebuah RUU.

Sebelum diajukan kepada pihak lain (Presiden untuk RUU inisiatif DPR, atau sebaliknya), rancangan RUU akan melalui proses harmonisasi di internal inisiator (misalnya, di Badan Legislasi DPR) untuk menyempurnakan draf yang telah disusun. Proses harmonisasi ditujukan untuk memastikan RUU tersebut telah selaras dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang sudah ada serta memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

C. Pembahasan (*Discussion/Deliberation*)

Azis (2023) mengemukakan bahwa tahap pembahasan melibatkan dua tingkat pembicaraan antara DPR dan Presiden (yang diwakili oleh menteri terkait). Pembicaraan tingkat pertama dilakukan di komisi-komisi parlemen, di mana inventarisasi masalah (Daftar Inventarisasi Masalah - DIM) dibahas secara mendalam. Tingkat kedua adalah pengambilan keputusan dalam rapat paripurna DPR mengenai persetujuan RUU. DPD juga terlibat dalam

⁶ Lutfil Ansori, *Legal Drafting: Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, Cetakan ke-1, 2019

⁷ Humas Setkab RI, *Bagaimana Membuat Perencanaan Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*, Setkab.go.id, 12 Oktober 2023, <https://setkab.go.id/bagaimana-membuat-perencanaan-penyusunan-peraturan-perundang-undangan/>, diakses pada tanggal 10 Mei 2025, Pukul 14.40 Wib.

⁸ *Ibid.*

⁹ Arasy Pradana A. Azis, *Proses Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, hukumonline, 02 Maret 2023, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/proses-pembentukan-undang-undang-di-indonesia-lt506c3ff06682e/>, diakses pada tanggal 10 Mei 2025, Pukul 14.49 Wib.

¹⁰ *Op.cit.*, Hal.110

pembicaraan tingkat pertama untuk RUU yang berkaitan dengan kewenangan daerah.¹¹

D. Pengesahan (*Ratification/Approval*)

Setelah RUU disetujui oleh DPR dan Presiden, tahap selanjutnya adalah pengesahan. Presiden memiliki waktu 30 hari untuk menandatangani RUU yang telah disetujui menjadi undang-undang. Jika Presiden tidak menandatangani dalam jangka waktu tersebut, RUU secara otomatis sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.¹²

E. Pengundangan (*Promulgation/Enactment*)

Tahap terakhir adalah pengundangan, yaitu proses pengesahan undang-undang secara resmi dengan menerbitkannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia.¹³ Jenis peraturan lain diundangkan dalam lembaran negara yang berbeda (misalnya, Lembaran Daerah untuk Perda).¹⁴ Pengundangan ini penting agar undang-undang diketahui oleh publik dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Namun pada kenyataannya tidak semua masyarakat mengetahui tentang adanya peraturan perundang-undangan yang baru disahkan. Hal ini sebagai akibat dari teori pengundangan suatu RUU yang menganggap semua orang tahu hukum ketika telah diundangkan.¹⁵

Tantangan pada Tahap Perencanaan dan Penyusunan

A. Perumusan dan Sinkronisasi Program Legislasi Nasional (*Prolegnas*)

Dalam penyusunan suatu RUU, tantangan utama yang sering dihadapi oleh seorang *legal drafter* pada tahap perencanaan adalah kemampuan dalam menyelaraskan Prolegnas dengan rencana pembangunan nasional dan kebutuhan masyarakat. Ketidakselarasan dapat mengakibatkan terbentuknya regulasi yang kurang relevan atau tidak tepat waktu.

Selain itu, pengaruh kepentingan politik dan adanya "*regulatory capture*" oleh kelompok-kelompok kuat berpotensi mendominasi prioritas legislasi, mengesampingkan kepentingan publik yang lebih luas.¹⁶ Kurangnya kriteria yang jelas dan presisi dalam menentukan RUU yang masuk dalam Prolegnas juga dapat menyebabkan inkonsistensi dan redundansi.

Seringkali jumlah RUU yang diajukan dalam Prolegnas sangat tinggi sehingga Pemerintah dan DPR tidak dapat membahas dan menyelesaikannya secara efektif. Keterbatasan waktu dan kapasitas DPR dan Pemerintah yang terbatas menyebabkan banyaknya RUU yang diajukan dalam Prolegnas tidak terselesaikan.

Ketidakselarasan antara Prolegnas dan rencana pembangunan nasional mengindikasikan adanya potensi jurang pemisah antara visi jangka panjang negara dan instrumen hukum spesifik yang diciptakan untuk mewujudkan visi tersebut. Kondisi ini dapat menyebabkan pendekatan pembangunan nasional menjadi terfragmentasi dan kurang

¹¹ *Op.cit.*

¹² *Op.cit.*

¹³ *Op.cit.*

¹⁴ Abi Jam'an Kurnia, *Jika Peraturan Perundang-Undangan Tidak Diundangkan*, hukumonline, 27 Mei 2019, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/jika-peraturan-perundang-undangan-tidak-diundangkan-lt5ce4c3720df11/>, diakses pada tanggal 10 Mei 2025, Pukul 15.27 Wib.

¹⁵ Astim Riyanto, *Notifikasi Hukum Konstitusi Melalui Pendidikan*, Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-38, No.1, Januari-Maret 2008, Hal.78

¹⁶ Susi Dwi Harijanti, *Permasalahan Dasar Reformasi Regulasi*, Jentera, 7 September 2023, <https://www.jentera.ac.id/wp-content/uploads/2023/09/PERMASALAHAN-DASAR-REFORMASI-REGULASI-JENTERA-23-1.pdf>, diakses pada tanggal 10 Mei 2025, Pukul 15.38 Wib.

efektif.

Pengaruh kepentingan politik dan *regulatory capture* dalam perumusan Prolegnas menimbulkan kekhawatiran mengenai keadilan dan kesetaraan dalam proses legislasi. Kelompok tertentu mungkin memiliki pengaruh yang tidak semestinya dalam menentukan undang-undang mana yang diprioritaskan, yang berpotensi merugikan kepentingan publik secara umum.

B. Kualitas dan Peran Naskah Akademik

Dalam penyusunan RUU, naskah akademik terkadang diabaikan keberadaannya. Naskah akademik terkadang hanya dianggap sebagai bagian dari pemenuhan formalitas penyusunan RUU. Secara substantif sebenarnya, Naskah Akademik memegang peranan penting karena menjadi landasan yang kuat bagi undang-undang yang diusulkan secara akademik.

Naskah Akademik yang kurang memadai umumnya dapat dikontribusikan oleh kurang mendalamnya penelitian yang dilakukan, keahlian *drafter* yang kurang, atau akibat pengaruh politik. Faktor lain yang memengaruhi adalah metodologi yang kurang tepat dan pedoman pelaksanaan yang tidak tepat dapat menyebabkan kualitas dan kegunaan dari sebuah naskah akademik menjadi berkurang dan bervariasi.

Naskah Akademik, yang seharusnya menjadi fondasi undang-undang yang baik, seringkali lemah atau hanya dianggap sebagai formalitas, hal ini merusak pendekatan berbasis ilmiah dalam pembuatan hukum. Akibatnya, undang-undang yang dihasilkan mungkin kurang terkonsep dengan baik, tidak memiliki dasar pemikiran yang jelas, dan mungkin tidak efektif dalam mengatasi masalah yang dituju serta dimungkinkan juga dapat menyebabkan undang-undang tersebut dianggap cacat formal dalam proses pembuatannya.

C. Keterampilan Teknik dan Keahlian dalam *Legal Drafting*

Jumlah perancang peraturan perundang-undangan yang terampil masih terbatas, terutama di tingkat daerah, yang menghambat terciptanya regulasi yang jelas, konsisten, dan memiliki dasar hukum yang kuat. Kurangnya pemahaman mengenai teknik dan prinsip-prinsip *legal drafting* di antara sebagian pembuat undang-undang dan pihak-pihak yang terlibat dalam proses penyusunan juga menjadi kendala.

Penggunaan bahasa hukum yang kurang jelas dan ambigu dapat menimbulkan potensi misinterpretasi dan sengketa.¹⁷ RUU yang telah disahkan menjadi UU dapat saja susah untuk diimplementasikan. Terbatasnya jumlah ahli legal drafting mengindikasikan perlunya investasi yang lebih besar dalam program pendidikan dan pelatihan yang berfokus pada legal drafting. Tanpa keahlian yang memadai, kualitas undang-undang dan peraturan cenderung menurun.

Kendala pada Tahap Pembahasan dan Deliberasi

A. Tantangan Koordinasi dan Harmonisasi

Kurangnya koordinasi dan komunikasi yang efektif antara berbagai lembaga pemerintah (kementerian, badan) serta antara pemerintah pusat dan daerah selama tahap pembahasan menjadi hambatan yang signifikan.¹⁸ Kepentingan sektoral yang kuat ("ego-

¹⁷ Andi Yuliani, *Daya Ikat Pengundangan Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Legislasi Nasional, Vol. 14, No.4, Desember 2017, Hal. 430

¹⁸ Rizal Irvan Amin & Achmad, *Mengurai Permasalahan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Jurnal Res Publica, Vol. 4, No. 2, Mei-Agustus 2020, Hal.216

sektoral") di mana berbagai sektor memprioritaskan agenda masing-masing, menyulitkan tercapainya konsensus dalam isu-isu lintas sektor.

Selain itu, terdapat tantangan dalam memastikan harmonisasi regulasi secara vertikal dan horizontal untuk menghindari tumpang tindih, inkonsistensi, dan konflik antar peraturan yang sering terjadi.¹⁹ Kurangnya koordinasi dan harmonisasi yang persisten selama tahap pembahasan mengindikasikan adanya masalah sistemik dalam hubungan antar pemerintah dan antar lembaga. Kondisi ini dapat menghasilkan kerangka hukum yang terfragmentasi di mana berbagai regulasi saling bertentangan atau melemahkan, menciptakan kebingungan dan menghambat implementasi yang efektif.

B. Pengaruh Politik dan Kebuntuan

Polarisasi politik dan perbedaan pendapat antar fraksi di DPR dapat menyebabkan pembahasan yang berlarut-larut dan kebuntuan, menunda proses legislasi.²⁰ Kesulitan dalam mencapai konsensus melalui musyawarah mufakat terkadang mengharuskan pengambilan keputusan berdasarkan suara terbanyak. Dominasi pengaruh politik dan kebuntuan dalam tahap pembahasan menunjukkan bahwa proses legislasi sangat rentan terhadap manuver politik, yang berpotensi mengorbankan terciptanya undang-undang yang baik. Hal ini dapat menyebabkan penundaan dan kompromi yang mungkin melemahkan efektivitas legislasi.

C. Partisipasi Publik yang Terbatas dan Tidak Efektif

Kurangnya partisipasi publik dalam tahap pembahasan dan deliberasi, meskipun prinsip keterbukaan diamanatkan oleh undang-undang, menjadi tantangan serius. Konsultasi publik mungkin tidak memadai, tidak sungguh-sungguh mempertimbangkan masukan publik, atau terjadi terlalu lambat dalam proses sehingga tidak memiliki dampak nyata.

Kekhawatiran mengenai transparansi dan akses informasi terkait kemajuan dan isi rancangan undang-undang selama tahap pembahasan juga sering muncul. Partisipasi publik yang tidak memadai dalam tahap pembahasan dapat menyebabkan kurangnya legitimasi dan kepercayaan publik terhadap undang-undang yang dihasilkan. Ketika publik merasa dikecualikan dari proses tersebut, hal ini dapat mengakibatkan penolakan dan ketidakpatuhan terhadap hukum.

Hambatan dalam Pengesahan dan Pengundangan Legislasi

A. Tantangan dalam Persetujuan Presiden

Pertimbangan politik berpotensi memengaruhi keputusan Presiden untuk mengesahkan undang-undang, meskipun telah disetujui oleh DPR. Meskipun Presiden memiliki batas waktu untuk menandatangani, tidak adanya tanda tangan dapat menyebabkan pengesahan otomatis.

Pengesahan secara otomatis tentu dapat menimbulkan berbagai interpretasi dikalangan elit politik. Hal tersebut dapat mengindikasikan adanya keberatan atau kurangnya dukungan penuh. Tahap persetujuan Presiden, meskipun tampak sederhana,

¹⁹ Miftah Farid, *Analisis Yuridis Mekanisme Pengundangan Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau*, Journal of Law and Policy Transformation, Vol.3, No.2, Desember 2018, Hal. 139

²⁰ Marzuki Ali, Peringatan HUT ke-68 DPR di Gedung DPR, hukumonline, 29 Agustus 2013, <https://www.hukumonline.com/berita/a/tiga-faktor-penyebab-target-prolegnas-tak-tercapai-lt521f3d42af8bc/>, diakses pada tanggal 10 Mei 2025, Pukul 18.01 Wib.

masih dapat dipengaruhi oleh dinamika politik, yang berpotensi memengaruhi hasil akhir dan legitimasi undang-undang yang dihasilkan.

B. Masalah Harmonisasi selama Pengundangan

Kesulitan dalam memastikan bahwa undang-undang yang baru disahkan diharmonisasi dengan benar dengan undang-undang dan peraturan yang ada di berbagai tingkatan (nasional, regional, lokal) selama proses pengundangan sering terjadi. Inkonsistensi dan kontradiksi dapat timbul jika proses pengundangan tidak secara memadai mengatasi potensi konflik dengan norma hukum yang ada.²¹

Masalah harmonisasi selama pengundangan dapat merusak tujuan utama undang-undang dengan menciptakan inkonsistensi dan ketidakpastian hukum. Hal ini dapat menyebabkan kesulitan dalam penegakan dan interpretasi, serta potensi tantangan hukum. Selain itu proses harmonisasi yang membutuhkan proses birokrasi yang panjang, berdampak pada lamanya proses yang harus dilalui untuk melakukan harmonisasi suatu RUU.²²

C. Aksesibilitas dan Kesadaran Publik terhadap Legislasi yang Disahkan

Tantangan dalam memastikan bahwa undang-undang dan peraturan yang disahkan mudah diakses dan dipahami oleh publik masih menjadi persoalan.²³ Keterlambatan dalam penerbitan undang-undang dalam lembaran negara atau penyebaran informasi melalui saluran lain dapat menghambat kesadaran publik. Bahasa hukum yang kompleks dan kurangnya upaya sosialisasi kepada publik dapat menyulitkan warga negara untuk memahami hak dan kewajiban mereka berdasarkan undang-undang baru.

Andaikata undang-undang tidak mudah diakses dan dipahami, tujuan dari adanya negara hukum menjadi tidak tercapai. Warga negara tidak dapat mematuhi undang-undang yang tidak mereka ketahui keberadaannya atau tidak mereka pahami, yang berpotensi menyebabkan pelanggaran yang tidak disengaja dan merusak legitimasi sistem hukum.

Isu-isu Sistemik yang memengaruhi Legal Drafting

A. Hyper-Regulation dan Tumpang Tindih Aturan

Fenomena akumulasi peraturan perundang-undangan yang berlebihan (*hyper-regulation*) di berbagai tingkatan, seringkali menyebabkan tumpang tindih dan konflik antar peraturan, menjadi masalah serius. Kurangnya badan atau mekanisme sentral untuk mengelola dan merasionalisasi lanskap regulasi secara efektif memperburuk kondisi ini.

Kompleksitas ini dapat menciptakan ketidakpastian hukum, menghambat investasi, dan menyulitkan individu serta pelaku usaha dalam menavigasi sistem hukum. Masalah *hyper-regulation* menunjukkan adanya persoalan mendasar dalam pendekatan pembuatan hukum di Indonesia. Alih-alih berfokus pada penciptaan beberapa undang-undang berkualitas tinggi dan terharmonisasi dengan baik, tampaknya ada kecenderungan untuk menciptakan volume regulasi yang besar, seringkali tanpa mempertimbangkan dampaknya terhadap kerangka hukum yang ada.

²¹ Utami, dkk., *Tantangan dan Hambatan Penerapan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Customary Law Journal, Vol. 2, No. 1, 2024, Hal. 1

²² Arie Elcaputera, dkk., *Urgensi Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah: Sebuah Analisis Tantangan dan Strategi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Jurnal Ilmu Hukum FH UNRI, Vol.11, No.1, Februari 2022, Hal. 121

²³ Arthur Daniel P. Sitorus, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, IndonesiaRe, 02 September 2021, <https://www.indonesiare.co.id/en/article/pembentukan-peraturan-perundang-undangan>, diakses pada tanggal 10 Mei 2025, Pukul 18.24 Wib.

B. Kurangnya Koordinasi dan Komunikasi Antar Lembaga

Koordinasi dan komunikasi yang tidak memadai tidak hanya terjadi selama tahap pembahasan, akan tetapi terhadap keseluruhan proses *legal drafting*, mulai dari perencanaan hingga pengundangan. Berbagai lembaga pemerintah mungkin bekerja secara terpisah (*silo*), yang menyebabkan regulasi yang tidak konsisten atau bertentangan dalam bidang-bidang terkait.

Kurangnya koordinasi yang lancar antar lembaga pemerintah yang terlibat dalam *legal drafting* mengindikasikan potensi kelemahan dalam struktur tata kelola secara keseluruhan. Hal ini dapat menyebabkan inefisiensi, duplikasi upaya, dan pada akhirnya akan menyebabkan sistem hukum yang kurang efektif.

C. Pengaruh Kepentingan Sektoral dan Ego Birokrasi

Kepentingan sektoral yang kuat dalam birokrasi dan pasar dapat menghasilkan regulasi yang memprioritaskan agenda tertentu di atas kepentingan publik yang lebih luas. Ego birokrasi dan kehilangan fokus pada kerangka hukum nasional secara menyeluruh akan menghambat upaya harmonisasi dan rasionalisasi regulasi.

Pengaruh kepentingan sektoral yang sempit menunjukkan bahwa proses *legal drafting* tidak selalu didorong oleh penilaian objektif terhadap kebutuhan masyarakat atau prinsip-prinsip tata kelola yang baik. Hal ini dapat menghasilkan regulasi yang menguntungkan kelompok atau industri tertentu dengan mengorbankan kepentingan publik yang lebih luas.

Dampak pada Kualitas Hukum dan Tata Kelola Hukum di Indonesia

Tantangan-tantangan dalam *legal drafting* ini memiliki dampak signifikan pada keseluruhan kerangka hukum di Indonesia. Salah satu konsekuensi utamanya adalah ketidakpastian hukum, yang menyulitkan individu, pelaku usaha, dan pemerintah dalam memahami dan menerapkan hukum.

Ambiguitas dan inkonsistensi dalam legislasi juga berpotensi meningkatkan sengketa dan tantangan hukum di pengadilan. Lingkungan regulasi yang kompleks dan tidak dapat diprediksi dapat berdampak negatif pada investasi dan pembangunan ekonomi. Lebih lanjut, proses *legal drafting* yang cacat dapat merusak kepercayaan publik terhadap sistem hukum dan institusi demokrasi.

Efek kumulatif dari tantangan dalam *legal drafting* adalah melemahnya supremasi hukum di Indonesia. Ketika undang-undang tidak jelas, tidak konsisten, atau dianggap tidak sah, hal ini merusak kemampuannya untuk mengatur masyarakat secara efektif dan dapat menyebabkan penurunan rasa hormat terhadap sistem hukum.

Rekomendasi untuk meningkatkan Praktik Legal Drafting

A. Memperkuat Perencanaan dan Prioritas

Kriteria yang lebih jelas dan objektif perlu dikembangkan untuk memilih legislasi yang akan dimasukkan dalam Prolegnas, berdasarkan prioritas pembangunan nasional dan penilaian berbasis bukti terhadap kebutuhan masyarakat.²⁴ Mekanisme koordinasi antar lembaga dan antar pemerintah dalam perencanaan legislasi perlu ditingkatkan untuk memastikan keselarasan dan menghindari duplikasi.

Sistem pemantauan dan evaluasi yang kuat terhadap implementasi dan dampak legislasi yang ada perlu diterapkan untuk menginformasikan perencanaan legislasi di masa

²⁴ Ega Ananda, *Teknik Pembuatan Perundang-Undangan: Prinsip, Metode, dan Implementasi dalam Sistem Hukum*, Jurnal Ilmiah Nusantara, Vol.2, No.2, Maret 2025, Hal.76

depan. Pendekatan yang lebih strategis dan terkoordinasi terhadap perencanaan legislasi sangat penting untuk memastikan bahwa upaya pembuatan hukum difokuskan pada penanganan kebutuhan yang paling mendesak dan berkontribusi secara efektif terhadap tujuan pembangunan nasional.

B. Meningkatkan Kualitas dan Penggunaan Naskah Akademik

Pedoman dan pelatihan standar untuk penyusunan Naskah Akademik perlu dikembangkan untuk memastikan ketelitian, kelengkapan, dan objektivitas.²⁵ Keterlibatan yang lebih besar dari para ahli dan peneliti akademis dalam pengembangan Naskah Akademik perlu didorong untuk memperkuat landasan analitisnya.²⁶

Perlu dipastikan bahwa Naskah Akademik benar-benar digunakan untuk menginformasikan proses penyusunan dan tidak hanya dianggap sebagai persyaratan prosedural. Memperkuat peran dan kualitas Naskah Akademik dapat secara signifikan meningkatkan sifat pembuatan hukum berbasis bukti, yang mengarah pada legislasi yang lebih beralasan dan efektif.

C. Berinvestasi dalam Kapasitas dan Keahlian *Legal Drafting*

Program pelatihan komprehensif untuk perancang peraturan perundang-undangan di tingkat nasional dan daerah perlu diimplementasikan. Pelatihan berfokus pada teknik *legal drafting*, prinsip-prinsip regulasi yang baik, dan hukum perbandingan. Selain itu, pemahaman yang memadai tentang asas-asas pembentukan perundang-undangan sangat kritis untuk menjaminkannya harmonisasi RUU yang disusun.²⁷

Kolaborasi dan berbagi pengetahuan antar perancang peraturan perundang-undangan di berbagai institusi dan tingkat pemerintahan perlu didorong. Gabungan dari perancang peraturan dengan penguasaan yang kuat terhadap bidang ilmu tertentu yang spesifik, akan semakin meningkatkan kapabilitas tim penyusun peraturan perundang-undangan.²⁸

Perlu dipertimbangkan juga pembentukan badan atau pusat nasional khusus untuk *legal drafting* guna menyediakan keahlian dan dukungan. Membangun kader perancang peraturan perundang-undangan yang terampil sangat penting untuk meningkatkan kualitas teknis dan kejelasan legislasi Indonesia. Hal ini membutuhkan investasi berkelanjutan dalam pendidikan, pelatihan, dan pengembangan profesional.

D. Meningkatkan mekanisme Koordinasi dan Komunikasi

Mekanisme dan platform formal untuk koordinasi dan komunikasi rutin antar lembaga pemerintah yang terlibat dalam *legal drafting* di semua tahap perlu dibentuk. Penggunaan teknologi dan sistem informasi terintegrasi perlu didorong untuk memfasilitasi berbagi informasi dan kolaborasi.

Penggunaan kecerdasan buatan dan melakukan analisis data serta penggunaan teknologi blockchain mungkin dapat memberikan solusi verifikasi dokumen dan kodifikasi dokumen hukum pemerintahan.²⁹ Protokol dan pedoman yang jelas untuk konsultasi antar

²⁵ Bambang Sugianto, *Legal Drafting Menurut UU No. 12 Tahun 2011* (DIKTAT), Palembang, 2022

²⁶ Victor Imanuel W.N & Jennis Kristina, Tantangan Penerapan Analisis Dampak Dalam Legislasi Indonesia, *Jurnal Veritas et Justitia*, Vol. 6, No. 1, Juni 2020, Hal.146.

²⁷ Nadya Laili Rizqiyah, Tantangan Penerapan Undang-Undang Ibu Kota Negara, *Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional*, Vol. 2, No.2, 2023, Hal. 298.

²⁸ Renofadli Rizkisyah & Irwan Triadi, *Politik Hukum dan Legislasi Daerah: Tantangan dan Strategi Meningkatkan Kualitas Peraturan di Indonesia*, *Jurnal Contemporary Law Studies*, Vol. 2, No.1, 2024, Hal. 125

²⁹ Akhmad Zaki Yamani, *Legal Drafting Untuk Perubahan Hukum: Tantangan Dan Solusi Dalam Penyusunan*

lembaga dan antar pemerintah mengenai rancangan undang-undang perlu dikembangkan. Meningkatkan koordinasi dan komunikasi antar badan pemerintah akan menghasilkan kerangka hukum yang lebih koheren dan terharmonisasi, mengurangi insiden regulasi yang bertentangan atau tumpang tindih.

E. Mendorong Partisipasi Publik dan Transparansi secara menyeluruh

Mekanisme yang lebih kuat dan inklusif untuk partisipasi publik di semua tahap proses legal drafting, mulai dari perencanaan awal hingga pengundangan akhir, perlu diimplementasikan.³⁰ Informasi yang tepat waktu dan mudah diakses tentang rancangan undang-undang perlu tersedia bagi publik melalui berbagai saluran.

Umpan balik dan masukan publik perlu secara aktif diminta dan dipertimbangkan dengan sungguh-sungguh terhadap rancangan undang-undang. Meningkatkan partisipasi publik dan transparansi akan meningkatkan legitimasi dan penerimaan publik terhadap undang-undang, yang mengarah pada kepatuhan yang lebih baik dan rasa kepemilikan yang lebih kuat terhadap sistem hukum.

F. Memperkuat Proses Peninjauan Hukum dan Harmonisasi

Proses peninjauan hukum di setiap tahap penyusunan perlu ditingkatkan untuk mengidentifikasi dan mengatasi potensi inkonsistensi, tumpang tindih, dan cacat hukum. Peran Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam mengawasi harmonisasi regulasi di berbagai tingkat pemerintahan perlu diperkuat.

Penggunaan teknologi hukum dan basis data perlu didorong untuk memfasilitasi identifikasi potensi konflik dan inkonsistensi.³¹ Proses peninjauan hukum dan harmonisasi yang kuat untuk memastikan koherensi dan kualitas kerangka hukum, meminimalkan ketidakpastian hukum dan potensi sengketa.

KESIMPULAN

Kajian ini mengidentifikasi berbagai tantangan yang dihadapi dalam proses *legal drafting* di Indonesia. Proses *legal drafting* dimulai dari tahap perencanaan hingga pengundangan. Tantangan-tantangan ini saling terkait dan secara kolektif memengaruhi efektivitas pembuatan hukum.

Mengatasi tantangan-tantangan ini sangat penting untuk memperkuat supremasi hukum, mendorong tata kelola yang baik, dan mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan sejahtera. Reformasi dan peningkatan praktik *legal drafting* perlu terus dilakukan untuk memenuhi kebutuhan bangsa yang terus berkembang.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] Ali, Marzuki (2013). *Peringatan HUT ke-68 DPR di Gedung DPR*. <https://www.hukumonline.com/berita/a/tiga-faktor-penyebab-target-prolegnas-tak-tercapai-1t521f3d42af8bc/>, diakses pada tanggal 10 Mei 2025, Pukul 18.01 Wib.
- [2] Amin, Rizal Irvan & Achmad (2020). *Mengurai Permasalahan Peraturan Perundang-*

Regulasi dan Undang-Undang Yang Adaptif, Jurnal Law and Nation, Vol.3, No.4, November 2024, Hal.1031.

³⁰ H.M. Azis Syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Jakarta: Setjen DPR RI, 2021, Cetakan ke-3

³¹ Badan Keahlian DPR RI, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Evaluasi dan Tantangan ke Depan*, 29 Juli 2024

- Undang-an di Indonesia*. Jurnal Res Publica, 4(2), 216
- [3] Ananda, Ega (2025). *Teknik Pembuatan Perundang-Undang-an: Prinsip, Metode, dan Implementasi dalam Sistem Hukum*. Jurnal Ilmiah Nusantara, 2(2),76
- [4] Ansori, Lutfil (2019). *Legal Drafting:Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-Undang-an*. Jakarta: Raja Grafindo, Cetakan ke-1
- [5] Asdiqi, Zulfa (2024). *Strategi Efektif Dalam Penyusunan Undang-Undang: Mengupas Teknik dan Tantangan Pembentukan Hukum di Indonesia*. Jurnal Ilmiah Nusantara, 1(6),322
- [6] Azis, Arasy Pradana A. (2023). *Proses Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*.<https://www.hukumonline.com/klinik/a/proses-pembentukan-undang-undang-di-indonesia-lt506c3ff06682e/>, diakses pada tanggal 10 Mei 2025, Pukul 14.49 Wib
- [7] Badan Keahlian DPR RI (2024). *Pembentukan Peraturan Perundang-Undang-an: Evaluasi dan Tantangan ke Depan*. Jakarta
- [8] Buana, Mirza Satria (2023). *Perbandingan Hukum Tata Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan ke-1
- [9] Elcaputera, Arie, dkk., *Urgensi Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah: Sebuah Analisis Tantangan dan Strategi Pembentukan Peraturan Perundang-Undang-an Indonesia Dalam Rangka Otonomi Daerah*. Jurnal FH UNRI, 11(1),121
- [10] Farid, Miftah (2018). *Analisis Yuridis Mekanisme Pengundangan Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau*. *Journal of Law and Policy Transformation*, 3(2),139
- [11] Harijanti, Susi Dwi (2023). *Permasalahan Dasar Reformasi Regulasi*.<https://www.jentera.ac.id/wp-content/uploads/2023/09/PERMASALAHAN-DASAR-REFORMASI-REGULASI-JENTERA-23-1.pdf>, diakses pada tanggal 10 Mei 2025, Pukul 15.38 Wib.
- [12] Hidayat, Ahmad Alif & Yasin, Ikhsan Fatah (2025). *Mengurai Persoalan Hyper Regulation dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang-an di Indonesia dengan Formulasi Diet Regulasi*. Jurnal FH Universitas Bojonegoro, 7(2),107
- [13] Humas Setkab RI (2023). *Bagaimana Membuat Perencanaan Penyusunan Peraturan Perundang-Undang-an*.<https://setkab.go.id/bagaimana-membuat-perencanaan-penyusunan-peraturan-perundang-undangan/>, diakses pada tanggal 10 Mei 2025, Pukul 14.40 Wib
- [14] Kurnia, Abi Jam'an (2019). *Jika Peraturan Perundang-Undang-an Tidak Diundangkan*.<https://www.hukumonline.com/klinik/a/jika-peraturan-perundang-undangan-tidak-diundangkan-lt5ce4c3720df11/>, diakses pada tanggal 10 Mei 2025, Pukul 15.27 Wib.
- [15] Riyanto, Astim (2008). *Notifikasi Hukum Konstitusi Melalui Pendidikan*. Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-38,1,78
- [16] Rizqiyah, Nadya Laili (2023). *Tantangan Penerapan Undang-Undang Ibu Kota Negara*. Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional, 2(2),298
- [17] Rizkisyah, Renofadli & Triadi, Irwan (2024). *Politik Hukum dan Legislasi Daerah: Tantangan dan Strategi Meningkatkan Kualitas Peraturan di Indonesia*. Jurnal Contemporary Law Studies, 2(1),125
- [18] Sitorus, Arthur Daniel P. (2021). *Pembentukan Peraturan Perundang-Undang-an*.<https://www.indonesiare.co.id/en/article/pembentukan-peraturan-perundang->

- [undangan](#), diakses pada tanggal 10 Mei 2025, Pukul 18.24 Wib.
- [19] Sugianto, Bambang (2022). *Legal Drafting Menurut UU No. 12 Tahun 2011* (DIKTAT). Palembang
- [20] Syamsuddin, H.M Azis (2021). *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*. Jakarta: Setjen DPR RI
- [21] Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- [22] Utami, dkk. (2024). *Tantangan dan Hambatan Penerapan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*. *Customary Law Journal*, 2(1),1
- [23] Wahyuni, Willa (2023). *Memahami Perbedaan Legal Drafting dan Contract Drafting*.<https://www.hukumonline.com/berita/a/memahami-perbedaan-legal-drafting-dan-contract-drafting-lt64d5f371981af/>, diakses pada tanggal 10 Mei 2025, Pukul 13.17 Wib.
- [24] W.N, Victor Imanuel & Kristian Jennis (2020). *Tantangan Penerapan Analisis Dampak Dalam Legislasi Indonesia*. *Jurnal Veritas et Justitia*, 6(1),146
- [25] Yamani, Akhmad Zaki (2024). *Legal Drafting Untuk Perubahan Hukum: Tantangan Dan Solusi Dalam Penyusunan Regulasi dan Undang-Undang Yang Adaptif*. *Jurnal Law and Nation*, 3(4),1031
- [26] Yuliani, Andi (2017). *Daya Ikat Pengundangan Peraturan Perundang-Undangan*. *Jurnal Legislasi Nasional*. 14(4),430