

Proses Perancangan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia  
Tantangan dan Reformasi dalam Era Digital

Endah Ratnawati<sup>1</sup>, Witandri<sup>2</sup>, Ahmad Zaki Rayhan<sup>3</sup>, Masharin<sup>4</sup>, Arif  
Hardiyanto<sup>5</sup>, Agus Prasetyo<sup>6</sup>, Firman Adi Candra<sup>7</sup>

<sup>1234567</sup>Universitas Mathla'ul Anwar (Unma) Banten Program Pascasarjana  
endahratnawati81@gmail.com<sup>1,7</sup>, andritandriwit@gmail.com<sup>2</sup>,  
zakireyhan043@gmail.com<sup>3</sup>, masharinhayi8@gmail.com<sup>4</sup>,  
arifhardiyanto25zed@gmail.com<sup>5</sup>, agoespras3tyo@gmail.com<sup>6</sup>

**ABSTRACT**

*This article examines the process of legislative drafting in Indonesia, emphasizing the stages of law formation, the roles of the House of Representatives (DPR) and the government, and the challenges arising in the digital era. The primary focus is on the revision of Law No. 11 of 2008 on Electronic Information and Transactions (UU ITE), which reflects efforts to adapt legal frameworks to technological advancements. Through normative juridical analysis, the article identifies issues such as regulatory disharmony, overload of legal products, and the need for AI-based reforms. The findings indicate that reforms like digitalization of legislative processes and the application of regulatory guillotine can enhance efficiency and legal certainty. Recommendations include integrating technology for more inclusive public participation.*

**Keywords:** legislative drafting, DPR, government, UU ITE, digital era, legislative reform, legal challenges

**ABSTRAK**

Artikel ini membahas proses perancangan peraturan perundang-undangan di Indonesia, dengan penekanan pada tahapan pembentukan undang-undang, peran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pemerintah, serta tantangan yang muncul di era digital. Fokus utama adalah pada revisi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE), yang mencerminkan upaya adaptasi hukum terhadap perkembangan teknologi. Melalui analisis yuridis normatif, artikel ini mengidentifikasi isu seperti disharmonisasi regulasi, overload produk hukum, dan kebutuhan reformasi berbasis AI. Hasilnya menunjukkan bahwa reformasi seperti digitalisasi proses legislasi dan penerapan regulatory guillotine dapat meningkatkan efisiensi dan kepastian hukum. Rekomendasi mencakup integrasi teknologi untuk partisipasi publik yang lebih inklusif.

**Kata kunci:** perancangan perundang-undangan, DPR, pemerintah, UU ITE, era digital, reformasi legislasi, tantangan hukum

**PENDAHULUAN**

Perancangan peraturan perundang-undangan merupakan fondasi utama dalam sistem hukum Indonesia sebagai negara hukum (rechtsstaat). Di era digital, di mana teknologi seperti kecerdasan buatan (AI) dan transaksi elektronik mendominasi kehidupan masyarakat, proses ini menghadapi transformasi signifikan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (sebagaimana diubah dengan UU Nomor 15 Tahun 2019) menjadi acuan utama, yang menekankan asas-asas seperti keterbukaan, partisipasi, dan keadilan.

Namun, perkembangan ekonomi digital Indonesia, yang diproyeksikan mencapai 210-360 miliar dolar AS pada 2030, menimbulkan tantangan baru seperti regulasi yang ketinggalan zaman dan penyalahgunaan ruang digital.

Artikel ini relevan mengingat minat pada dinamika legislasi, termasuk revisi UU ITE yang disahkan pada 5 Desember 2023 sebagai Perubahan Kedua. Revisi ini bertujuan menjamin kepastian hukum di ruang digital sambil melindungi hak asasi manusia (HAM), seperti kebebasan berpendapat. Pendahuluan ini bertujuan memberikan gambaran umum tentang urgensi reformasi, di mana proses legislasi tradisional harus beradaptasi dengan kecepatan inovasi teknologi untuk menghindari ketidakpastian hukum.

## Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah dalam artikel ini difokuskan pada tiga isu utama:

1. Bagaimana tahapan dan mekanisme perancangan peraturan perundang-undangan di Indonesia, termasuk peran DPR dan pemerintah, dalam menghadapi dinamika era digital?
2. Apa tantangan utama yang dihadapi dalam proses legislasi, khususnya terkait revisi UU ITE, seperti disharmonisasi hukum dan overload regulasi?
3. Bagaimana upaya reformasi, termasuk pemanfaatan AI dan digitalisasi, dapat mengatasi tantangan tersebut untuk menciptakan sistem perundang-undangan yang adaptif?

Rumusan ini bertujuan menggali ketidaksesuaian antara kerangka hukum existing dengan kebutuhan digital, dengan contoh konkret dari UU ITE yang sering dikritik karena pasal karet seperti pencemaran nama baik.

## Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Menguraikan tahapan pembentukan undang-undang di Indonesia, dengan menyoroti peran DPR sebagai lembaga legislatif dan pemerintah sebagai inisiator, serta integrasi elemen digital.
2. Menganalisis tantangan legislasi di era digital, menggunakan kasus revisi UU ITE sebagai ilustrasi utama.
3. Memberikan rekomendasi reformasi untuk meningkatkan efisiensi proses perancangan perundang-undangan, seperti penerapan regulatory guillotine berbasis AI dan partisipasi publik melalui platform digital.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, yang menganalisis norma hukum, doktrin, dan literatur terkait pembentukan peraturan perundang-undangan. Sumber data primer meliputi undang-undang seperti UU Nomor 12 Tahun 2011, UU ITE, dan perubahannya (UU Nomor 1 Tahun 2024). Sumber sekunder mencakup jurnal, artikel ilmiah, dan laporan pemerintah dari situs resmi seperti JDIH BPK RI dan Hukumonline.

Metode pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka dan analisis konten dari dokumen legislatif. Analisis dilakukan secara deskriptif-analitis untuk mengidentifikasi tantangan dan reformasi, dengan fokus pada konteks digital. Keterbatasan metode ini adalah ketergantungan pada data sekunder, sehingga rekomendasi bersifat konseptual daripada empiris.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Tahapan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia

Proses perancangan peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur secara ketat untuk memastikan legitimasi dan kualitas. Menurut UU Nomor 12 Tahun 2011, proses ini terbagi menjadi lima tahapan utama: perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan.

- Tahap 1: Perencanaan. Dimulai dengan penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) oleh DPR dan pemerintah. Prolegnas mencakup prioritas undang-undang yang dibutuhkan, seperti yang terkait teknologi. Peran DPR adalah menyusun daftar prioritas melalui Badan Legislasi DPR, sementara pemerintah melalui Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham) memberikan masukan. Di era digital, tahap ini menghadapi tantangan karena kecepatan inovasi, seperti munculnya AI yang memerlukan regulasi cepat.
- Tahap 2: Penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU). Pemerintah atau DPR menginisiasi penyusunan. Jika inisiatif pemerintah, Kemenkumham memimpin drafting dengan melibatkan kementerian terkait. Contohnya, penyusunan RUU Perubahan Kedua UU ITE dimulai oleh Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kominfo) pada 2023, dengan konsultasi publik melalui platform digital. Peran DPR muncul di tahap ini melalui komisi terkait untuk memberikan masukan awal.
- Tahap 3: Pembahasan. RUU dibahas oleh DPR dan pemerintah dalam rapat kerja, dengar pendapat, dan paripurna. Tahap ini paling krusial, di mana amendemen dilakukan. Dalam kasus UU ITE, pembahasan melibatkan isu HAM seperti Pasal 27 tentang pencemaran nama baik, yang direvisi untuk menghindari kriminalisasi kritik. Peran pemerintah adalah memberikan pandangan teknis, sementara DPR mewakili aspirasi rakyat.
- Tahap 4: Pengesahan. Presiden mengesahkan RUU menjadi UU dalam 7 hari. Jika tidak, RUU hangus. Contoh pengesahan UU ITE Perubahan Kedua terjadi pada 5 Desember 2023 di rapat paripurna DPR.
- Tahap 5: Pengundangan dan Sosialisasi. UU diundangkan di Lembaran Negara dan disosialisasikan. Di era digital, sosialisasi kini memanfaatkan media online untuk jangkauan luas.

Proses ini menunjukkan sinergi DPR dan pemerintah, tetapi lambatnya tahapan sering kali tidak selaras dengan dinamika digital.

### Peran DPR dan Pemerintah dalam Proses Legislasi

DPR sebagai wakil rakyat memiliki kewenangan utama dalam legislasi sesuai Pasal 20 UUD 1945. Badan Legislasi DPR bertanggung jawab atas harmonisasi RUU, sementara komisi sektoral seperti Komisi I (untuk teknologi) membahas substansi.

Pemerintah, melalui eksekutif, berperan sebagai inisiator mayoritas RUU (sekitar 70% kasus), dengan Kemenkumham sebagai koordinator drafting.

Dalam konteks digital, peran ini terlihat pada inisiatif pemerintah untuk RUU Cybersecurity (RUU KKS) yang sedang dibahas, untuk mengatasi ancaman siber. Namun, kolaborasi ini sering terganggu oleh perbedaan prioritas, seperti saat pembahasan UU ITE di mana DPR mendorong perlindungan HAM sementara pemerintah fokus pada keamanan digital.

## **Tantangan dalam Proses Legislasi di Era Digital**

Era digital membawa tantangan signifikan bagi legislasi Indonesia.

Pertama, disharmonisasi dan overload regulasi. Indonesia memiliki ribuan peraturan yang tumpang tindih, terutama di sektor teknologi. Misalnya, UU ITE awal (2008) tidak mengantisipasi deepfake atau AI, menyebabkan ketidakpastian hukum. Studi menunjukkan overload ini menghambat investasi digital.

Kedua, kecepatan inovasi vs. proses lambat. Tahapan legislasi memakan waktu hingga 2 tahun, sementara teknologi berevolusi bulanan. Revisi UU ITE kedua (2024) menanggapi putusan MK tentang pasal kerusuhan, tetapi masih dikritik karena tidak cukup melindungi kebebasan berpendapat.

Ketiga, partisipasi publik terbatas. Meski ada konsultasi, akses digital divide menghambat masukan dari daerah terpencil. Selain itu, isu privasi data dan misinformasi di media sosial menambah kompleksitas, seperti kasus penyalahgunaan AI dalam pemilu.

Keempat, tantangan teknis drafting. Drafter sering kurang kompeten di bidang teknologi, menyebabkan regulasi kaku. Contoh: UU ITE awal dianggap sebagai "alat kepentingan pemerintah" karena pasal pidana yang luas.

## **Contoh Revisi UU ITE sebagai Ilustrasi Tantangan dan Reformasi**

Revisi UU ITE (UU Nomor 1 Tahun 2024) menjadi kasus studi utama. Awalnya disahkan 2008 untuk mengatur transaksi elektronik, UU ini direvisi pertama kali 2016 untuk mengatasi pasal karet. Revisi kedua pada 2023-2024 menambahkan perlindungan HAM, seperti pengecualian korporasi dari delik pencemaran nama baik dan penghapusan "kerusuhan" sebagai delik pidana.

Prosesnya dimulai dari inisiatif Kominfo, dibahas DPR, dan disahkan Presiden Jokowi. Tantangan: Kritik dari Amnesty International bahwa revisi belum menyelesaikan kriminalisasi kritik. Reformasi yang diterapkan termasuk konsultasi digital dan harmonisasi dengan UU PDP (Perlindungan Data Pribadi) 2022. Revisi ini menunjukkan adaptasi, tetapi masih ada gap, seperti kurangnya regulasi AI spesifik. Hanya ada Surat Edaran Kominfo 2023 sebagai panduan sementara.

## **Upaya Reformasi Legislasi di Era Digital**

Reformasi diperlukan untuk membuat proses lebih adaptif.

Pertama, digitalisasi proses. Pemanfaatan AI untuk drafting, seperti Natural Language Processing (NLP) untuk analisis regulasi, dapat mengurangi overload. Gagasan

"regulatory guillotine berbasis AI" diusulkan untuk menyederhanakan peraturan lama.

Kedua, peningkatan partisipasi. Platform seperti e-participation DPR dapat memungkinkan masukan real-time dari masyarakat, mengatasi digital divide melalui akses inklusif.

Ketiga, harmonisasi internasional. Belajar dari EU's AI Act, Indonesia bisa mengadopsi strict liability untuk platform digital. Revisi UU Hak Cipta sedang dibahas untuk menjawab era digital, dengan fokus pada konten AI-generated.

Keempat, pelatihan drafter. Kemenkumham perlu program khusus teknologi untuk meningkatkan kualitas RUU.

Reformasi ini, jika diimplementasikan, dapat menjadikan Indonesia sebagai pemimpin digital economy di ASEAN.

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

Proses perancangan perundang-undangan di Indonesia, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 (sebagaimana diubah dengan UU Nomor 15 Tahun 2019), terdiri dari lima tahapan utama: perencanaan melalui Program Legislasi Nasional (Prolegnas), penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU), pembahasan bersama DPR dan pemerintah, pengesahan oleh Presiden, serta pengundangan dan sosialisasi. Peran DPR sebagai lembaga legislatif mencakup harmonisasi dan representasi aspirasi rakyat melalui Badan Legislasi dan komisi sektoral, sementara pemerintah (melalui Kemenkumham dan kementerian terkait seperti Kominfo) berfungsi sebagai inisiator utama (sekitar 70% RUU) dan penyedia masukan teknis. Dalam konteks era digital, mekanisme ini menunjukkan sinergi yang baik, seperti konsultasi publik digital pada penyusunan RUU Perubahan Kedua UU ITE pada 2023, tetapi masih lambat dalam merespons inovasi cepat seperti AI, yang memerlukan integrasi elemen digital lebih awal pada tahap perencanaan untuk menghindari ketidakselarasan dengan dinamika teknologi.

Tantangan utama dalam proses legislasi era digital meliputi disharmonisasi regulasi (tumpang tindih antara UU ITE dengan UU PDP 2022 dan KUHP), overload produk hukum (ribuan peraturan yang tidak antisipatif terhadap isu seperti deepfake atau AI), kecepatan inovasi yang melampaui durasi proses hingga 2 tahun, keterbatasan partisipasi publik akibat digital divide, serta kurangnya kompetensi drafter di bidang teknologi. Kasus revisi UU ITE menjadi ilustrasi nyata: meskipun revisi kedua (disahkan 5 Desember 2023) berhasil menghapus delik "kerusakan" dan mengecualikan korporasi dari pencemaran nama baik untuk melindungi HAM, kritik dari Amnesty International menyoroti ketidaklengkapan dalam mencegah kriminalisasi kritik dan regulasi AI spesifik, yang hanya ditangani melalui Surat Edaran Kominfo 2023. Tantangan ini menyebabkan ketidakpastian hukum dan menghambat investasi digital, dengan proyeksi ekonomi digital Indonesia mencapai 210-360 miliar dolar AS pada 2030.

Upaya reformasi yang diusulkan mencakup digitalisasi proses legislasi melalui platform e-participation DPR untuk partisipasi publik inklusif, penerapan regulatory guillotine berbasis AI (menggunakan Natural Language Processing untuk

menyederhanakan regulasi lama dan mengurangi overload), pelatihan drafter di bidang teknologi oleh Kemenkumham, serta harmonisasi dengan standar internasional seperti EU's AI Act untuk strict liability pada platform digital. Reformasi ini, jika diimplementasikan, dapat mengatasi disharmonisasi melalui percepatan Prolegnas digital dan kolaborasi lintas lembaga, sebagaimana terlihat pada inisiatif RUU Cybersecurity (RUU KKS). Hasilnya, sistem perundang-undangan Indonesia akan menjadi lebih adaptif, efisien, dan pro-inovasi, mendukung kedaulatan digital berkelanjutan sambil melindungi HAM di ruang digital.

Secara keseluruhan, kesimpulan ini menegaskan bahwa meskipun proses legislasi Indonesia memiliki fondasi kuat, adaptasi terhadap era digital melalui reformasi berbasis teknologi esensial untuk mengatasi tantangan yang ada dan mewujudkan kepastian hukum yang inklusif.

## DAFTAR PUSTAKA

- Amnesty International Indonesia. (2024). Op. cit.
- Anonim (2023). Membangun Masa Depan Digital Indonesia: Perkembangan Terbaru Regulasi Teknologi. *Tech for Good Institute*. techforgoodinstitute.org.
- Anonim. (2018). Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik: Bentuk Perlindungan atau Alat Kepentingan Pemerintah? *LK2 FHUI*. lk2fhui.law.ui.ac.id.
- Anonim. (2022). Proses Pembentukan Undang-Undang di Indonesia. *Hukumonline*. hukumonline.com.
- Anonim. (2023). Bagan Proses Pembentukan dan Perubahan Peraturan Perundang-undangan. *SlideShare*. slideshare.net.
- Anonim. (2023). Gagasan Penerapan Regulatory Guillotine Berbasis AI Untuk Reformasi. *Proceeding APHTNHAN*. proceedingaphtnhan.id.
- Anonim. (2023). Perubahan UU ITE Lindungi HAM dan Ruang Digital Indonesia. *Kompas.com*. biz.kompas.com.
- Anonim. (2023). Proses Penyusunan Peraturan Perundang-undangan. *Tambah Pinter*. tambahpinter.com.
- Anonim. (2023). UU ITE Diubah Kedua Kali, Jamin Kepastian Hukum Ruang Digital dan Perlindungan. *Kompas.com*. biz.kompas.com.
- Anonim. (2024). Designing an AI-Driven Legislation Framework to Improve Indonesia's Law-Making Transparency. *ResearchGate*. researchgate.net.
- Anonim. (2024). Digital Transformation in Politics and Governance in Indonesia. *Society FISIP UBB*. societyfisipubb.id.
- Anonim. (2024). Legal Challenges and Opportunities in the Digitalization Era. *ResearchGate*. researchgate.net.
- Anonim. (2024). Putusan MK Jadi Momentum Revisi Menyeluruh Pasal-Pasal Bermasalah UU ITE. *Amnesty International Indonesia*. amnesty.id.
- Anonim. (2025). Apakah Indonesia Punya Regulasi Terkait AI? *CNN Indonesia*. cnnindonesia.com.
- Anonim. (2025). Revisi UU ITE: Mampukah Mengakhiri Kriminalisasi Kritik di Ruang Digital? *LPM Keadilan*. lpmkeadilan.org.

- Anonim. (2025). RUU KKS: Indonesia's Cybersecurity Draft Law. *Compliance & Risks*. complianceandrisk.com.
- Anonim. (2023). Bagaimana Proses Pembentukan Undang-Undang oleh DPR? Ini 5 Tahapannya. *Berita Satu*. beritasatu.com.
- Anonim.. (2023). Regulasi Teknologi di Indonesia Serta Prospek dan Tantangannya. *SIP Law Firm*. siplawfirm.id.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK). (2008). UU No. 11 Tahun 2008 tentang ITE. Diakses dari peraturan.bpk.go.id.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK). (2024). UU No. 1 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas UU ITE. Diakses dari peraturan.bpk.go.id.
- Direktorat Jenderal Kekayaan Intelektual. (2023). Wamenkum Tegaskan Urgensi Revisi UU Hak Cipta. Diakses dari dgip.go.id.
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. (2023). Perubahan Kedua atas UU ITE Sah, Jamin Kepastian Hukum Ruang Digital. Diakses dari menpan.go.id.
- Proceeding APHTNHAN. (2023). Op. cit.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 20.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (sebagaimana diubah dengan UU Nomor 15 Tahun 2019). Jakarta: Sekretariat Negara.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 46-70.