

PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT PASCA PEMILU 2014: PERMASALAHAN DAN UPAYA MENGATASINYA

**Ratnia Solihah
Siti Witianti**

Program Studi Ilmu Politik FISIP
Universitas Padjadjaran

e-mail: ratnia@unpad.ac.id

ABSTRAK

Fungsi legislasi DPR periode 2014-2019 merupakan perwujudan DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk Undang-undang, yang dalam pelaksanaannya dinilai rendah bila dibandingkan dengan pelaksanaan fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Hal ini dapat dilihat melalui produk legislasi yang dihasilkan oleh DPR dari tahun 2015 sampai 2016 ini yang jauh dari target prolegnas yang telah ditetapkan. Kurang optimalnya fungsi legislasi yang dijalankan oleh DPR ditengarai oleh beberapa hal, mulai dari rekrutmen calon anggota legislatif oleh partai politik yang kurang memperhatikan tingkat pendidikan, pengalaman dan kapabilitasnya sebagai calon wakil rakyat, kurangnya kemampuan atau skill SDM anggota legislatif dalam memahami substansi UU, belum dipahami dan dilaksanakannya mekanisme kerja DPR dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tugasnya sebagai anggota DPR, serta belum maksimalnya pemanfaatan fasilitas teknis dan administratif oleh anggota DPR dalam menjalankan proses legislasi. Selain itu faktor kerjasama di antara anggota DPR dalam menyusun dan membentuk kebijakan, terjadinya tarik menarik kepentingan dalam proses legislasi dalam DPR serta ketentuan UU No. 17 tahun 2014 yang mengatur tentang tugas Badan Legislasi, dengan hilangnya salah satu tugas wewenang Badan Legislasi dalam mengajukan usulan RUU, yang juga berimbas pada kurangnya produk legislasi yang dihasilkan oleh DPR. Untuk itu perlu dilakukan beberapa hal sebagai upaya untuk mengatasi permasalahan dalam menjalankan fungsi legislasi tersebut.

Kata kunci: Dewan Perwakilan Rakyat, fungsi legislasi

ABSTRACT

Legislative function DPR for the period 2014-2019 is the embodiment of the Parliament as the holder of the power to make legislation, which in practice is considered low when compared with the implementation of the budget functions and monitoring functions. It can be seen through new legislation produced by the House of Representatives from 2015 until 2016 are far from the target of the national legislation has been determined. Less optimal legislative function which is run by the Parliament is considered by several things, ranging from the recruitment of legislative candidates by political parties less attention to the level of education, experience and capability as incumbent legislators, lack of ability or skill human resources legislators in understanding the substance of the Act, has not been understood and implemented mechanism of action of the Parliament and legislation related to his duties as members of Parliament, and not maximal utilization of technical and administrative facilities by members of Parliament in carrying out legislative process. Besides the factors of cooperation among members of Parliament in formulating and shaping policy, the occurrence of interests in the legislative process in the House of Representatives as well as the provisions of Law No. 17 of 2014 regulating tasks Legislation Agency, with the loss of one of the tasks authorized Legislation Council

in proposing draft legislation, which also impact on the lack of new legislation produced by the House of Representatives. For that, it needs a few things done in an effort to overcome the problems in the running of the legislative function.

Keywords: *House of Representatives, the legislative function*

PENDAHULUAN

Salah satu implikasi dari adanya perubahan politik pasca Reformasi 1998 telah mendorong lembaga DPR menjadi lebih demokratis dan akuntabel. Hal tersebut setidaknya memberikan performance baru bagi DPR yang sebelumnya dinilai kurang berperan dalam menjalankan fungsinya pada masa Orde Baru, maka pasca reformasi peran dan fungsi DPR RI dikembalikan ke koridornya sebagai lembaga legislatif yang menjalankan fungsi legislasi (membuat Undang-undang), selain juga menjalankan fungsi budgeting (anggaran) bersama-sama dengan presiden, serta fungsi pengawasan atas pelaksanaan UU dan anggaran dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh eksekutif.

Dalam menjalankan fungsinya, DPR periode 2014-2019 dinilai sangat rendah kinerjanya terutama dalam menjalankan fungsi legislasi. Fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Fungsi ini paling dominan dan berpengaruh, karena melalui fungsi ini maka DPR dapat mempengaruhi semua aspek yang ada di Negara Indonesia. Namun fungsi ini ternyata berjalan tidak maksimal. DPR dinilai kurang produktif karena sedikitnya RUU

yang berasal dari inisiatif dewan. Padahal sebagai wakil rakyat DPR dituntut untuk memaksimalkan fungsi ini untuk mensejahterakan rakyat Indonesia sesuai dengan salah satu kewajiban anggota DPR.

Terkait dengan kurang produktifnya DPR menjalankan fungsi legislasi, salah satunya antara lain dikemukakan oleh Nur Sholikin bahwa “Memasuki satu tahun periode jabatannya, DPR gagal membuktikan hasil kerja legislasinya. Bukan persoalan jumlah. Namun kinerja selama ini tidak memberikan bukti nyata bidang legislasi” (Sholikin, 2015, dalam <https://www.selasar.com/politik/gagalnya-strategi-manajemen-legislasi-dpr>).

Penilaian kinerja legislasi ini tidak hanya dilihat dari sisi kuantitas produk yang dibuat namun kualitasnya juga menjadi faktor penting dalam menilai produk legislasi. Akan tetapi, alasan untuk mengejar kualitas dengan mengabaikan kuantitas juga bisa menjadi persoalan pada saat pencapaiannya sangat minim dibandingkan dengan perencanaan yang telah disusun.

Pada tahun 2015 DPR hanya berhasil menyusun 2 Undang-undang dari 37 yang direncanakan (26 RUU usulan DPR, 10 RUU usulan pemerintah dan 1 RUU usulan DPD).

Dua Undang-undang itupun masih berupa revisi, yaitu UU tentang Pilkada dan UU tentang Pemerintahan Daerah. Minimnya produk legislasi tersebut ditengarai oleh situasi politik yang lebih didominasi oleh perebutan kekuasaan di DPR, mulai dari pertarungan merebut kursi pimpinan maupun alat kelengkapan DPR. Proses tersebut berimbas pada terhambatnya pelaksanaan fungsi-fungsi DPR, terutama fungsi legislasi.

Penilaian kinerja legislasi DPR juga dikemukakan oleh Ketua DPR Ade Komarudin (periode 2016-2019), dimana pada semester pertama tahun 2016 DPR sudah menyelesaikan 7 Undang-undang dan 4 perjanjian, masih ada 34 Undang-undang yang belum terselesaikan dan harus diselesaikan dalam pada semester ini. (Tempo.co.jakarta, Rabu 13 Juli 2016, jam 17.03).

Kondisi dan situasi tersebut dalam beberapa kasus, dilihat sebagai salah satu konsekuensi demokratisasi yang dijalankan di lembaga legislatif, dimana proses formulasi sejumlah undang-undang menjadi berlangsung lama karena diwarnai perdebatan sengit (yang berlangsung di fraksi, komisi maupun badan legislasi DPR), bahkan ada yang *deadlock*, menjadi sangat menyita waktu, energi dan biaya, sehingga jadwal penyelesaian undang-undang tersebut meleset dari tengat waktu yang direncanakan.

Namun di sisi lain, kurangnya produk Undang-undang yang

dihasilkan DPR ditengarai karena tidak optimalnya DPR dalam menjalankan fungsi legislasinya, bahkan anggaran untuk pelaksanaan fungsi legislasi ini juga disinyalir membengkak karena banyaknya kegiatan kunjungan kerja dan studi banding DPR dalam rangkaian proses legislasi tersebut. Selain itu, terkait juga dengan ketentuan kewenangan badan legslasi DPR RI menurut ketentuan Undang-undang No. 17 Tahun 2014 yang tidak memungkinkan adanya pengajuan Rancangan Undang-undang inisiatif DPR RI oleh Badan Legislasi DPR. Pengurangan kewenangan tersebut membawa dampak dan pengaruh terhadap optimalisasi proses legislasi di DPR RI. Hal lain yang menyebabkan kurang berperannya DPR menjalankan fungsi legislasi dapat dilihat dalam aspek SDM, teknis administrastif maupun tarik menarik kepentingan (khususnya kepentingan politik) yang perlu dilakukan upaya untuk mengatasi permasalahan tersebut.

TINJAUAN PUSTAKA

Demokrasi merupakan suatu pemerintahan oleh rakyat dimana kekuasaan mayoritas warga negara dijalankan. Dalam demokrasi modern, demokrasi yang dijalankan tersebut adalah melalui perwakilan, dimana rakyatlah yang memilih wakil-wakilnya, menurut dasar demokrasi keputusan tertinggi dalam pemerintahan negara terletak ditangan rakyat melalui perantara badan perwakilan, anggota

masyarakat yang mewakili disebut wakil politik (Sanit, 1982: 82). Wakil Politik dijalankan melalui lembaga yang berfungsi sebagai badan perwakilan rakyat –yang disebut sebagai parlemen atau lembaga legislatif atau lembaga pembuat undang-undang. Melalui fungsi ini parlemen menunjukkan bahwa dirinya sebagai wakil rakyat dengan memasukkan aspirasi dan kepentingan masyarakat yang diwakilinya ke dalam pasal-pasal undang-undang (Sanit, 1982: 48-49).

DPR RI (Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia) merupakan salah satu lembaga tinggi negara yang sangat penting di Indonesia, di samping perangkat kenegaraan lain yang melaksanakan sistem demokrasi. Kedudukan DPR dalam sistem penyelenggaraan kekuasaan negara mengalami perubahan yang signifikan sejak amandemen keempat UUD 1945 disahkan. Hal ini tercantum dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa “*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*” Meskipun kewenangan membentuk UU ada di DPR, namun pembahasan sebuah RUU harus dilakukan secara bersama-sama dengan pemerintah, sebagaimana dinyatakan pada Pasal 20 ayat (2), “*setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.*”

Berdasarkan pasal 20A UUD 1945 DPR merupakan lembaga

tinggi negara yang bertugas menjalankan fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Dalam menjalankan fungsinya, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat (Pasal 20A ayat [2] UUD 1945). Lebih lanjut, DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hal imunitas (Pasal 20A ayat (3) UUD 1945). Adapun ketentuan lebih lanjut mengenai hak anggota DPR diatur dalam undang-undang (Pasal 20A ayat [4] UUD 1945).

Namun secara spesifik, DPR sebenarnya memiliki 4 (empat) fungsi dasar sebagai lembaga tinggi negara yang menjalankan fungsi perwakilan, yaitu: Pertama, Fungsi Legislasi. Fungsi ini berhubungan dengan upaya menerjemahkan aspirasi masyarakat menjadi keputusan-keputusan politik yang nantinya dilaksanakan oleh pihak eksekutif (pemerintah). Di sini kualitas anggota DPR diuji. Mereka harus mampu merancang dan menentukan arah serta tujuan aktivitas pemerintahan sesuai dengan kondisi dan kebutuhan yang ada. Kedua, Fungsi Pengawasan; Fungsi yang berkaitan dengan upaya memastikan pelaksanaan keputusan politik yang telah diambil tidak menyimpang dari arah dan tujuan yang telah ditetapkan. Idealnya anggota DPR tidak sekadar mendeteksi adanya penyimpangan yang bersifat prosedural, juga diharapkan dapat mendeteksi

penyimpangan teknis, seperti dalam kasus bangunan fisik yang daya tahannya di luar perhitungan normal. Ketiga, Fungsi Anggaran. Fungsi ini berkaitan dengan kemampuan DPR mendistribusikan anggaran sesuai dengan skala prioritas yang secara politis telah ditetapkan. Keempat, Fungsi Representasi, yaitu Terkait dengan fungsi representasi. Fungsi representasi DPR dapat dipahami sebagai fungsi substantif yang melekat dalam diri DPR sebagai wakil rakyat yang diembannya melalui pemilu. Fungsi representasi DPR tersebut sebagaimana mengacu pada pemikiran Pitkin. Menurut Pitkin, representasi politik diartikan dalam arti yang substantif yaitu “bertindak untuk yang diwakili dan dengan cara yang responsif terhadap mereka (Pitkin, 2004).

Terkait dengan fungsi DPR, B.N Marbun mengemukakan ada empat fungsi utama yang dimiliki oleh DPR, pertama fungsi legislasi atau pembuat undang-undang, kedua fungsi kontrol atau pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan ketiga fungsi budget atau persetujuan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta keempat penampung dan penyalur aspirasi masyarakat (Marbun, 2002: 1). Dari fungsi-fungsi DPR tersebut, maka fungsi pokok DPR adalah membuat undang-undang yang berarti menjadi landasan hukum bagi pemerintah dalam membuat kebijakan publik. Menurut Miriam Budiardjo “lembaga legislatif adalah lembaga yang

“*legislate*” atau membuat undang-undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat. (Budiardjo, 1989: 173). Sementara itu, menurut David E. Apter, badan legislatif terdiri dari wakil-wakil rakyat dan semua penetapan undang-undang harus disetujui oleh legislatif (Apter, 1985: 230-234). Dengan demikian melalui fungsi legislasi akan tercermin juga bagaimana wakil rakyat dapat menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, melalui kebijakan-kebijakan (Undang-undang) yang dibuatnya.

Menurut ketentuan yang diatur dalam Pasal 70 ayat (1) UUMD3 menyatakan bahwa : Fungsi Legislasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf a dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, maka dapat diketahui bahwa dengan diberlakukannya UU MD3 ini maka kekuasaan untuk membentuk undang-undang ada di tangan DPR. Fungsi legislasi merupakan fungsi paling dasar dari sebuah lembaga legislatif. Fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk perundang-undangan. Melalui DPR aspirasi masyarakat ditampung, kemudian diimplementasikan dalam undang-undang sebagai representasi rakyat banyak.

Menurut Jimly Assidique, fungsi legislasi menyangkut empat

kegiatan, yaitu : (1) prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative intiation*); (2) pembahasan rancangan Undang-undang (*law making process*); (3) persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*); dan (4) pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*Binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding documents*). (Assidiqie, 2009: 300).

Berdasarkan hal di atas, maka pada hakekatnya fungsi utama dari legislatif adalah membuat undang-undang (legislasi). Hal ini juga sejalan dengan fungsi-fungsi yang lain seperti, fungsi pengawasan (*controlling*) juga merupakan bagian dari fungsi legislasi, karena dalam menjalankan fungsi pengawasan tentunya terlebih dahulu melahirkan peraturan perundangan-undangan yang dijadikan sebagai acuan dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah dalam menjalankan tugasnya. Begitu juga fungsi anggaran (*budgeting*) yang merupakan sebagian dari fungsi legislasi karena untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) juga ditetapkan dengan Peraturan Perundang-undangan setiap tahun anggaran.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi

pustaka, melalui kajian literatur yang terkait dengan pelaksanaan fungsi legislasi DPR. Sumber data yang digunakan berupa sumber data yang berasal dari teks berupa buku, jurnal, media cetak, elektronik dan online yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

PEMBAHASAN

Berdasarkan UUD 1945 pasca amandemen, dalam menjalankan peran dan tugasnya sebagai lembaga perwakilan, DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan, yang dalam pelaksanaannya DPR juga diberikan secara kolektif hak – hak berupa hak interpelasi, hak angket, serta hak untuk menyatakan pendapat (pasal 20a). Peran legislatif menjadi sangat kuat, salah satunya adalah sebagai lembaga yang menjalankan fungsi legislasi atau pembuat Undang-undang.

Dengan menjalankan fungsi legislasi, dapat diartikan DPR-lah yang memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang (kebijakan) dan memahasnya bersama presiden, untuk mendapatkan kesepakatan bersama (Pasal 20 UUD 1945). Selain itu, DPR juga menerima dan membahas usulan rancangan undang - undang yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah yang berkaitan dengan bidang otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya

ekonomi. Sebagai bagian dari lembaga legislatif, anggota DPR juga memiliki hak untuk mengajukan usulan Rancangan UU.

Sebelum pembahasan RUU dilakukan, DPR menjalankan Prolegnas yang merupakan instrumen perencanaan program pembentukan UU yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis yang memiliki peran yang penting dalam politik pembangunan hukum di Indonesia. Sifat dinamis yang melekat pada Prolegnas sebagai sebuah mekanisme perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan membawa konsekuensi bahwa pelaksanaan Prolegnas harus selalu dievaluasi untuk mencapai standar terencana, terpadu, dan sistematis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Namun dalam kenyataannya, seringkali prioritas yang disusun dalam Prolegnas menempatkan kuantitas target RUU yang selalu tinggi, jauh dari capaian realisasinya. Oleh karenanya antara target prolegnas yang akan dibuat dengan yang telah diselesaikan memperlihatkan kesenjangan yang cukup signifikan antara target Prolegnas dengan capaian yang dihasilkan oleh anggota DPR sejak tahun 2015-2016.

Dari beberapa kajian tentang kinerja DPR dalam menjalankan fungsi-fungsinya, menunjukkan bahwa DPR belum menjalankan peran dan fungsinya dengan optimal, terutama dalam menjalankan fungsi legislasi. Terkait

dengan pelaksanaan fungsi legislasi yang dijalankan oleh DPR, pada periode saat ini DPR sebagai salah satu lembaga dari sistem politik di Indonesia yang anggota dipilih oleh rakyat melalui Pemilu 2014, dinilai kurang produktif dalam menghasilkan kebijakan sebagai produk politik yang mencerminkan aspirasi rakyat.

Program Legislasi Nasional (Prolegnas) tahun 2015 menargetkan perampungan pembahasan 39 rancangan undang-undang menjadi Undang-undang. Namun yang dapat dirampungkan dan diselesaikan pada tahun 2015 hanya 2 Undang-undang, itupun merupakan revisi terhadap Undang-undang yang sudah ada, yaitu Undang-undang tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota) serta Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah (<http://www.selasar.com/politik/gagalnya-strategi-manajemen-legislasi-dpr>).

Sementara itu di tahun 2016, DPR baru menyelesaikan 7 produk legislasi berupa Undang-undang dan 4 produk legislasi berupa perjanjian. Dengan demikian masih ada 34 produk legislasi yang harus di selesaikan pada tahun 2016 (Tempo.co.Jakarta, Rabu 13 Juli 2016). Rendahnya realisasi produk legislasi dari target yang ditetapkan DPR mencerminkan kurangnya kinerja DPR sebagai lembaga legislatif.

Dari hasil survei beberapa surat kabar dan lembaga survei, citra

Dewan Perwakilan Rakyat di mata masyarakat sangat menurun. Hal ini disebabkan karena kinerja yang diperlihatkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dalam mengemban fungsinya terutama fungsi legislasi belumlah sebagaimana yang diharapkan.

Di bidang legislasi masih banyak pekerjaan rumah yang perlu dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat baik melalui pembentukan undang-undang yang diperlukan, revisi terhadap undang-undang yang ada dan penggantian peraturan perundang-undangan jaman Hindia Belanda. Sebagai contoh, Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) yang merupakan warisan dari pemerintah kolonial Belanda dari tahun 1915, sampai sekarang masih berlaku sebagai hukum positif. Demikian juga dengan Kitab Undang-undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek) tahun 1848 masih berlaku sampai sekarang, padahal dalam banyak hal sudah tidak sesuai dengan perkembangan dan tuntutan jaman dan tidak sesuai dengan kedudukan negara Republik Indonesia sebagai suatu negara yang merdeka dan berdaulat. (Lombo, 2016: 50).

Mengenai kurang produktifnya DPR menjalankan fungsi legislasi juga diakui oleh Ketua DPR RI Ade Komarudin, bahwa DPR memang kerap mendapat sorotan dan kritik dari masyarakat di bidang legislasi.

([http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt57c3dbbfb25bc/menakar-](http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt57c3dbbfb25bc/menakar-tantangan-perbaikan-pelaksanaan-fungsi-legislasi)

[tantangan-perbaikan-pelaksanaan-fungsi-legislasi](http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt57c3dbbfb25bc/menakar-tantangan-perbaikan-pelaksanaan-fungsi-legislasi)).

Terkait dengan hal di atas, dalam tulisannya yang menyoroti pelaksanaan fungsi legislasi DPR, Rofiq Hidayat mengungkapkan bahwa “DPR kerap kali disibukkan dengan persoalan pengawasan ketimbang legislasi. Sejumlah Rancangan Undang-Undang (RUU) acapkali molor pembahasannya. Tak melulu kendala berada di pihak DPR, namun pemerintah kerap pula mengalami kendala. Misalnya, pada sidang tahun pertama setidaknya telah dipetakan berbagai tantangan. Antara lain keterlambatan pengesahan Prolegnas, tahap penyusunan lantaran penyebabnya belum tersedianya naskah akademik. Kemudian, penyampaian RUU dari pemerintah beserta kesiapan dalam pembahasan bersama DPR. Tak hanya itu, prioritas dan alokasi waktu rapat DPR yang belum terfokus pada bidang legislasi. Bahkan Badan Legislasi (Baleg) yang tak memiliki peran signifikan dalam penyiapan RUU, serta belum terbentuknya Badan Keahlian DPR (BKD) sebagai *supporting system*” (<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt57c3dbbfb25bc/menakar-tantangan-perbaikan-pelaksanaan-fungsi-legislasi>).

Bila dibandingkan dengan pelaksanaan fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, fungsi legislasi yang sebetulnya merupakan fungsi utama yang harus dijalankan oleh DPR berjalan agak lambat. Salah satunya karena dalam menjalankan

fungsi legislasi tersebut membutuhkan penguasaan substansi dan teknis yang tinggi, karena pembahasannya mencakup pengaturan yang sifatnya rinci. Selain itu juga banyaknya kompromi yang bisa diakomodasi dalam rincian pasal-pasal, sehingga “daya kontroversi”nya lebih sedikit dibandingkan dengan unjuk sikap pada fungsi pengawasan dan anggaran. Oleh karenanya, hubungan DPR dengan Pemerintah lebih banyak mencuat soal anggaran dan pengawasan. Sedangkan soal legislasi, kinerja DPR dipandang kurang. Kapasitas DPR sendiri sangat terbatas, sehingga walaupun ada inisiatif yang dipergunakan, kebanyakan sifatnya seperti bola liar, tergantung kepada konfigurasi politik DPR yang sangat berwarna. Akibatnya politik legislasi Indonesia tidak mendapat arah yang jelas (<http://parlemen.net/2007/11/13/menyoal-kompetisi-politik-dalam-proses-legislasi-di-indonesia/>)

Ada beberapa hal yang menyebabkan kurang maksimalnya pelaksanaan fungsi legislasi yang dijalankan oleh DPR antara lain juga berupa kendala dalam konteks mekanisme kerja DPR, yang menyebabkan banyaknya tugas yang telah dijadwalkan belum terlaksana secara maksimal, dimana banyaknya anggota DPR yang belum mematuhi apa yang menjadi kewajibannya. Dalam rapat pembahasan dan pengesahan Undang-undang jumlah anggota DPR harus hadir adalah 50 %, namun pada kenyataannya

apabila yang hadir kurang dari 50 % rapat paripurna walau dihadiri ketua dan wakil ketua DPRD tetap tidak bisa dilaksanakan karena menyalahi aturan suara dalam mengambil keputusan di DPR. Hal ini tentu berdampak terhadap waktu dalam pembahasan dan pengesahan yang diundur.

Terkait dengan kondisi tersebut, dapatlah dilihat bahwa kurangnya kinerja DPR menghasilkan produk legislasi adalah karena aspek ketaatan anggota dewan dalam memenuhi jadwal legislasi. Hal tersebut berdampak pada tertundanya rapat pembahasan RUU karena tidak tercapainya kuorum dalam rapat. Demikian juga tentang Prolegnas sebagai instrument pembentukan Undang-undang yang belum ditaati oleh seluruh anggota dewan.

Hal lain yang menjadi penyebab kurangnya peran DPR dalam menjalankan fungsi legislasi adalah faktor sumber daya manusia yang meliputi kualitas anggota DPR dan pengalaman anggota DPR tersebut dalam menjalankan tugasnya sebagai anggota Dewan.

Pemilu tahun 2014 merupakan pemilu yang berlangsung sangat terbuka dan demokratis dibanding dengan pemilu-pemilu sebelumnya. Sebagai dampak dari pemilu yang demokratis tadi, maka wakil yang duduk di DPR merupakan cerminan dari wakil-wakil yang representatif. Namun yang menjadi pertanyaannya, apakah representatif tersebut didukung oleh kemampuan sumber

daya yang memadai. Artinya kemampuan anggota DPR dalam menjalankan fungsi legislasi dapat dilihat dari kualitas anggota DPR tersebut yang terpilih dalam pemilu legislatif tahun 2014. Kualitas anggota DPR tidak saja dilihat dari tingkat pendidikannya saja, namun juga dari segi kapabilitas dan integritasnya sebagai wakil rakyat. Peranan DPR dalam melaksanakan fungsi legislasi juga dipengaruhi sarana dan prasarana yang diperlukan guna menunjang beroperasinya DPR dalam menjalankan fungsi tersebut. Tidak seluruh anggota Dewan memiliki kemampuan secara teknis membuat draft naskah akademik sebagai salah satu aspek diajukannya rancangan Undang-undang. Apalagi bagi anggota DPR yang latar belakang pendidikan maupun pengalamannya belum pernah bersentuhan langsung dengan hal tersebut. Untuk itu diperlukan adanya fasilitas dan tenaga ahli DPR untuk membantu anggota DPR dalam menjalankan fungsi tersebut, guna menunjang kualitas sumber daya manusia anggota DPR.

Secara umum tidaklah dipungkiri bahwa tingkat pendidikan anggota DPR periode ini relatif lebih baik dibandingkan dengan periode-periode sebelumnya. Namun tingkat pendidikan juga harus dibarengi dengan kualitas *skill* masing-masing individu anggota dewan, juga dalam penguasaan berbagai informasi dan keahlian dalam menjalankan fungsi legislasi

maupun dalam melakukan komunikasi politik (*lobby politik*) sebagai rangkaian dalam proses legislasi. Dari segi SDM ini, faktor pengalamanlah yang banyak mempengaruhi kinerja setiap anggota DPR dalam menjalankan fungsinya. Minimnya pengalaman anggota DPR mengenai teknik perumusan RUU menyebabkan adanya kesulitan dalam pembahasan tersebut, terutama bagi anggota DPR yang baru duduk sebagai wakil rakyat dan belum memiliki pengalaman maupun belum pernah atau jarang melakukan aktivitas pelaksanaan fungsi legislasi sebelumnya.

Pada prinsipnya, pengalaman anggota DPR secara signifikan berpengaruh terhadap pelaksanaan tugas-tugas yang diemban, karena pengalaman tersebut akan menjadi dasar pijakannya dalam menghadapi suatu masalah. Bagaimana seorang anggota DPR bersikap, bertindak dan melakukan kegiatan merupakan salah satu cara agar keprofesionalismeannya tercapai. Pengalaman anggota DPR yang pernah duduk dalam lembaga legislatif sebelumnya berpengaruh terhadap pelaksanaan tugas pokok dan fungsi yang diembannya saat ini sebagai wakil rakyat, paling tidak dia dapat mengetahui kekurangan-kekurangan yang ada pada periode sebelumnya untuk kemudian berusaha memperbaikinya dengan langkah-langkah yang lebih tepat. Pengalaman sebagai anggota DPR atau legislatif sangat diperlukan walau tidak ada pembelajaran

sebelumnya mengenai legislatif. Pengalaman anggota DPR dalam organisasi kemasyarakatan juga sangat penting dan sangat mendukung kemampuan anggota DPR dalam melaksanakan tugas legislasi. Anggota DPR yang sudah berpengalaman dan berkecimpung dalam organisasi kemasyarakatan akan menunjukkan kinerja dan hasil yang berbeda dengan anggota DPR yang baru duduk sebagai anggota DPR dan kurang berinteraksi atau tidak berkecimpung dengan organisasi kemasyarakatan. Seorang anggota Dewan yang sudah terbiasa menjalani kehidupan dengan banyak orang, sudah menjadi terbiasa menjalankan tugasnya sebagai wakil rakyat, dimana ia tidak akan merasa terbebani, namun kalau tidak terbiasa maka akan merasa dibebani dengan amanah ini.

Pengalaman anggota DPR memang berpengaruh dalam menjalankan fungsinya sebagai wakil rakyat, tetapi bukan segala-galanya, karena anggota DPR yang memiliki tingkat intelektual yang tinggi apabila tidak bisa mengerti, memahami, dan tidak dipercaya masyarakat, tidak akan menolong meningkatkan produktivitas DPR itu sendiri. Oleh karena itu, untuk meningkatkan produktivitas DPR, masalahnya bukan semata-mata pada tingkat pendidikan formal para anggotanya maupun atas dasar pengalamannya, tetapi terutama pada tingkat pemahamannya kepada rakyat (terhadap aspirasinya, kebutuhannya, dan masalahnya),

tingkat keberanian untuk memperjuangkannya secara proporsional serta memperoleh kepercayaan masyarakat.

Faktor kerjasama antara anggota DPR lainnya juga berpengaruh dalam penyusunan suatu rancangan Undang-undang (kebijakan). Selain itu, kemampuan anggota DPR juga dipandang sebagai cerminan dari masyarakat, sehingga kualitas dewan dan anggotanya merupakan cerminan dan gambaran dari kualitas masyarakat secara keseluruhan. Dalam hal ini kerjasama yang dilakukan di antara anggota dewan, hendaknya tidak semata-mata atas dasar kepentingan kelompok (partai politik) tetapi lebih mengedepankan kepentingan masyarakat, yang telah memberikan mandat pada anggota dewan sebagai wakil rakyat dalam membuat dan menghasil kebijakan dengan tujuan untuk kesejahteraan rakyat.

Selain disebabkan beberapa faktor tersebut, kurangnya produktivitas DPR menghasilkan kebijakan sebagai pelaksanaan fungsi legislasi ditengarai oleh adanya degradasi wewenang badan legislatif yang mengalami perubahan pasca revisi UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD menjadi UU No. 17 Tahun 2014, yang berimbas hilangnya salah satu kewenangan substansial Badan legislasi DPR, yaitu kewenangan untuk mengajukan usul inisiatif perubahan dan Rancangan Undang-undang (Tardjono, 2016: 12).

Dalam ketentuan UU No. 27 Tahun 2009, kedudukan Badan legislasi DPR RI adalah merupakan salah satu inisiator yang memiliki hak untuk mengajukan pembahasan Rancangan Undang-undang selain juga bisa dilakukan melalui usulan anggota DPR RI, Komisi dan gabungan komisi. Sementara dalam ketentuan yang baru yaitu dalam UU No. 17 Tahun 2014, usul rancangan Undang-undang hanya bisa dilakukan oleh anggota DPR RI, komisi dan gabungan komisi. Hilangnya kewenangan Badan Legislasi untuk mengajukan Rancangan Undang-undang inisiatif tentunya membawa dampak atau pengaruh terhadap pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI. Implikasi tersebut nampak pada rendahnya pencapaian target legislasi pada tahun pertama DPR RI periode 2014-2019. Dari 37 Rancangan Undang-undang yang merupakan Rancangan Undang-undang prioritas tahun 2015, hingga April 2015 baru 2 diselesaikan (Kompas, Prolegnas Bisa tidak tercapai, Kamis 16 April 2015, hal 2). Itupun pada penghujung tahun 2015 hanya bertambah 1 Rancangan Undang-undang, yaitu Rancangan Undang-undang tentang anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang memang mau tidak mau harus ditetapkan secara teratur setiap tahunnya. Keadaan tersebut bisa dibandingkan dengan pencapaian legislasi DPR RI periode 2009-2014 pada tahun pertama masa baktinya di tahun 2010 yang berhasil menyelesaikan 8 Rancangan UU

menjadi Undang-undang. Hal ini menunjukkan degradasi atau perbedaan yang cukup jauh antara pencapaian legislasi DPR RI periode 2009-2014 dengan DPR RI periode 2014-2019. (Tardjono, 2016: 15). Salah satu permasalahan yang esensial dengan hal tersebut adalah karena hilangnya kewenangan Badan Legislasi dalam mengajukan Rancangan Undang-undang, yang menyebabkan kesempatan untuk menjadi inisiator dalam pembentukan Undang-undang semakin sedikit.

Dari berbagai permasalahan yang menjadi penyebab kurang optimalnya DPR menjalankan fungsi legislasi, beberapa hal yang dapat dilakukan untuk meningkatkan kinerja DPR dalam bidang legislasi, antara lain:

- a. Memperbaiki dan meningkatkan citra dan tingkat kepercayaan publik terhadap DPR, khususnya pandangan dan penilaian publik terhadap kinerja DPR dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga legislatif. Dalam hal ini, setiap anggota DPR harus memahami dan melaksanakan Tata Tertib dan UU tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Pelaksanaan Tata Tertib dan UU tersebut juga harus disertai sanksi bagi anggota dewan yang melanggar atau tidak melaksanakannya. Aturan tersebut harus dilaksanakan dan ditegakkan terutama terkait dengan peran dan tugas DPR sebagai lembaga legislatif yang

menjalankan fungsi legislasi, selain menjalankan fungsi anggaran dan pengawasan.

- b. Terkait dengan hal di atas, peningkatan kinerja DPR di bidang legislasi juga dapat dilakukan bila anggota DPR memahami dan menguasai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan fungsinya. Minimal ada 4 ketentuan peraturan perundang-undangan yang harus dikuasai oleh anggota DPR yang berhubungan dengan fungsi legislasi, yaitu: (1) Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD yang kemudian direvisi dengan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3); (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang direvisi dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; (3) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan; serta (4) Peraturan Pemerintah RI No. 16 Tahun 2010 tentang Pedoman penyusunan Tata Tertib DPR dan DPRD.
- c. Peningkatan kinerja DPR di bidang legislasi juga harus nampak dengan jumlah Undang-undang yang dihasilkannya berasal dari usul inisiatif DPR, tidak banyak berasal dari usul inisiatif pemerintah, dimana fungsi legislasi pasca amandemen

UUD 1945 memberikan kewenangan yang jelas bagi DPR dalam pembentukan Undang-undang. Walaupun dalam kenyataannya usul inisiatif RUU dari pihak DPR relatif kurang, karena terkait dengan kualitas SDM anggota DPR yang memang kalah pengalaman dalam menekuni bidang pemerintahan dibandingkan dengan eksekutif yang didukung oleh birokrat yang memiliki pengalaman dalam bidang pemerintahan selama berpuluh-puluh tahun. Apalagi bagi anggota DPR yang baru untuk pertama kalinya menjadi anggota DPR tanpa adanya latar belakang penguasaan di bidang pemerintahan. Untuk itu, upaya untuk peningkatan kinerja anggota DPR di bidang legislasi harus dimulai dari hulu, yaitu dari mulai rekrutmen calon anggota DPR oleh Partai Politik sebagai suatu lembaga politik yang mengusung siapa saja calon anggota DPRnya. Partai politik seharusnya tidak saja memperhatikan aspek loyalitas dan popularitas calon anggota legislatifnya terhadap partai, namun juga harus memperhatikan aspek pendidikan, latar belakang dan pengalaman calon anggota legislatifnya dalam kancah politik dan pemerintahan serta teruji kapabilitasnya dalam memperjuangkan dan memperhatikan aspirasi masyarakat.

- d. Dalam melaksanakan fungsi legislasi, anggota DPR harus menguasai materi Undang-undang yang menjadi tugasnya sebagai anggota Dewan untuk membahasnya. Walaupun secara teknis administratif penyusunan naskah akademik suatu UU dibantu oleh tenaga ahli, namun seorang anggota Dewan dituntut untuk mengetahui dan memahami materi UU tersebut yang terkait dengan kondisi sosial, politik, ekonomi, budaya dan hankam yang selalu berubah dan berkembang setiap waktu. Untuk itu anggota DPR juga harus memiliki wawasan yang komprehensif tentang kondisi-kondisi tersebut serta memahami dan mampu memberikan solusi atas permasalahan-permasalahan yang ada dalam lingkup pemerintahan dan masyarakatnya sebagai dasar untuk membuat kebijakan yang tepat.
- e. Peningkatan fungsi legislasi DPR tidak hanya dilihat secara kuantitas yaitu jumlah produk legislasi (berupa Undang-undang /perjanjian/dan lain-lain) yang dihasilkannya, namun juga pada kualitas produk legislasi yang dihasilkannya, berupa muatan Undang-undang atau kebijakan yang seharusnya lebih banyak berpihak pada kepentingan masyarakat luas atau dengan kata lain kebijakan yang pro rakyat. Salah satu indikasi kebijakan hasil kinerja DPR dalam bidang legislasi yang pro rakyat adalah anggaran pembangunan yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dibandingkan dengan anggaran rutin yang diperuntukkan bagi perjalanan dinas anggota DPR.
- f. Terkait pelaksanaan fungsi legislasi yang capaian produksinya bertolak belakang dengan dana atau anggaran yang dikeluarkan, apalagi dana yang digunakan untuk melakukan kunjungan kerja ke luar negeri sebagai rangkaian proses legislasi terkadang tidak tepat serta tidak membuahkan hasil yang optimal bagi pembentukan kebijakan (Undang-undang), maka sebaiknya perlu ditata ulang penganggaran untuk kunjungan kerja yang sifatnya studi banding bagi pembentukan suatu UU, dengan lebih mengedepankan wawasan anggota DPR melalui bimbingan teknis, pelatihan, FGD dan sharing dengan *stakeholders*, serta memanfaatkan fasilitas teknis dan elektronik dalam memperoleh wawasan substansial sebagai materi penyusunan kebijakan yang akan dibuatnya.
- g. Terkait ketentuan Undang-undang No. 17 Tahun 2014 yang mengatur tugas Badan legislasi sebagai salah satu alat kelengkapan Dewan yang berdampak pada hilangnya salah satu wewenang Badan Legislasi DPR dalam mengajukan usul Rancangan Undang-Undang, maka perlu dikaji ulang kembali

terhadap ketentuan tersebut, karena dengan hilangnya salah satu wewenang Badan legislasi dalam mengajukan usulan Rancangan Undang-undang berdampak pada berkurangnya RUU yang diajukan oleh DPR, yang berimbas pada tidak optimalnya pencapaian target prolegnas pada tahun 2015 dan tahun 2016.

KESIMPULAN

Fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Fungsi ini paling dominan dan berpengaruh, karena melalui fungsi ini maka DPR dapat mempengaruhi semua aspek yang ada di Negara Indonesia. Tetapi fungsi ini ternyata berjalan tidak maksimal. DPR dinilai kurang produktif karena sedikitnya RUU yang berasal dari inisiatif dewan. Padahal sebagai wakil rakyat DPR seharusnya memaksimalkan fungsi ini untuk mensejahterakan rakyat Indonesia sesuai dengan salah satu kewajiban anggota DPR.

Kurangnya kinerja DPR dalam menjalankan fungsi legislasi yang tercermin dalam produk legisasinya, ditengarai oleh beberapa hal, antara lain mekanisme kerja DPR dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kedudukan dan tugasnya sebagai anggota DPR yang belum dipahami dan dilaksanakan sepenuhnya oleh anggota DPR, yang di dalamnya menyangkut implementasi Tata Tertib Dewan

dalam melaksanakan fungsi legislasi. Faktor lainnya adalah aspek SDM anggota Dewan baik tingkat pendidikan, pengalaman maupun kapabilitasnya dalam menampung dan mengakomodir aspirasi masyarakat dan menindaklanjutinya dalam bentuk usulan inisiatif RUU; serta fasilitas teknis dan administratif yang belum sepenuhnya dimanfaatkan oleh anggota DPR dalam menjalankan proses legislasi. Selain itu kerjasama di antara anggota DPR dalam menyusun dan membentuk kebijakan, yang dipengaruhi oleh fungsi representasi cenderung lebih mengedepankan kepentingan partai politik (kelompok kepentingannya) dibandingkan kepentingan masyarakat secara luas juga menyebabkan terjadinya tarik menarik kepentingan dalam proses legislasi dalam DPR. Hal lainnya adalah terkait ketentuan UU No. 17 tahun 2014 yang mengatur tentang tugas Badan Legislasi, dengan hilangnya salah satu tugas wewenang Badan Legislasi dalam mengajukan usulan RUU, yang juga berimbas pada kurangnya produk legislasi yang dihasilkan oleh DPR.

Untuk itu beberapa upaya dapat dilakukan untuk mengatasi beberapa hal yang menyebabkan kurang optimalnya DPR dalam menjalankan fungsi legislasi tersebut, yang harus dilakukan mulai dari partai politik dalam rekrutmen calon anggota legislatifnya, yang tidak saja memperhatikan aspek loyalitas, namun juga memperhatikan tingkat pendidikan, pengalaman dan

kapabilitasnya sebagai calon wakil rakyat. Selanjutnya juga perlunya peningkatan pengetahuan dan wawasan anggota DPR tentang fenomena dan kondisi sosial, ekonomi, politik, budaya dan hankam yang selalu berubah dan berkembang; perlunya peningkatan kemampuan teknis atau skill anggota DPR terutama dalam menjalankan fungsi legislasi, selain juga dalam menjalankan fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, serta perlunya peningkatan kapabilitas anggota DPR dalam memahami substansi materi UU sehingga dapat mempercepat proses legislasi di DPR. Hal tersebut juga perlu dibantu oleh tenaga ahli yang secara teknis dapat mendukung proses legislasi dalam menyusun naskah akademik sampai dengan tersusunnya produk legislasi berupa UU yang mencerminkan aspirasi masyarakat secara luas. Hal lainnya yang perlu dilakukan adalah terkait dengan penataan ulang rencana dan realisasi dari anggaran untuk proses legislasi, yang sebaiknya tidak banyak diperuntukkan untuk kunjungan kerja dalam bentuk studi banding, tetapi lebih kepada peningkatan kualitas anggota DPR berupa bimbingan teknis, pelatihan, FGD, sharing dengan *stakeholders* dan memanfaatkan fasilitas elektronik yang dimiliki DPR dalam upaya meningkatkan kemampuan teknis, wawasan dan pemahaman substansial terhadap materi RUU guna menunjang tugasnya dalam proses legislasi; serta perlunya

adanya kajian tentang tugas Badan Legislasi DPR yang hilang dalam mengajukan usulan RUU, yang berimbas pada kurangnya produk legislasi hasil inisiatif DPR.

DAFTAR PUSTKA

- Apter, David E. 1985. *Pengantar Analisa Politik*, Jakarta : CV Rajawali.
- Assiddiqie, Jimly. 2009. *Pengantar Ilmu HukumTata Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Budiardjo, Miriam. 1989. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta : PT Gramedia.
- Lombo, Meigel Rio M. 2016. "Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Setelah Amandemen UUD 1945". Dalam *lex et Societatis*, Vol. IV/No. /Feb/2016/Edisi Khusus.
- Marbun, B.N. 2002. *DPR RI Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, Edisi Revisi. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Pitkin, Hanna Fenichel. 2004. "Representation and Democracy: Uneasy Alliance". in *Scandinavian Political Studies*, Vol. 27 – No. 3, 2004.
- Sanit, Arbi. 1982. *Perwakilan Politik: Suatu Stdi Awal Dalam Pencarian Analisa Sistem Perwakilan politik di Indonesia, Imu dan Budaya*, Edisi 2, tahun V. Jakarta : Universitas Nasional.

Sholikin, Nur. 2015. dalam
<https://www.selasar.com/politik/gagalnya-strategi-manajemen-legislasi-dpr>

Tardjono, Heriyono. 2016.
“Degradasi Kewenangan
Legislasi Badan Legislasi DPR
RI Pasca Revisi UU No 27
Tahun 2009 tentang MPR,
DPR, DPD dan DPRD”.
*Jurnal Renaissance | Vol.1
No.01 | Mei 2016 | 11-16.*

<http://www.selasar.com/politik/gagalnya-strategi-manajemen-legislasi-dpr>

<http://parlemen.net/2007/11/13/menyual-kompetisi-politik-dalam-proses-legislasi-di-indonesia/>

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt57c3dbbfb25bc/menakar-tantangan-perbaikan-pelaksanaan-fungsi-legislasi>

Kompas, Prolegnas Bisa tidak tercapai, Kamis 16 April 2015.

Tempo.co.jakarta, Rabu 13 Juli 2016, jam 17.03.