



## PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA PERIODE 2009-2014

Elisabeth Kristiani Panjaitan\*, Ratna Herawati, Untung Sri Hardjanto  
Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro  
E-mail : [elisabethpanjaitan@yahoo.com](mailto:elisabethpanjaitan@yahoo.com)

### Abstrak

Salah satu fungsi dari DPD adalah fungsi legislasi yaitu fungsi untuk mengajukan dan ikut membahas Rancangan Undang-Undang sesuai dengan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945. Permasalahan dalam penulisan hukum ini adalah untuk mengetahui pelaksanaan fungsi legislasi DPD RI selama periode 2009-2014, hambatan dan upaya yang dilakukan. Metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis normatif. Adapun spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif analitis. Hasil penelitian ini menghasilkan kesimpulan bahwa pelaksanaan fungsi legislasi DPD RI periode 2009-2014 telah berjalan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, namun masih kurang optimal. Hambatan yang muncul dari pelaksanaan fungsi legislasi DPD RI antara lain: Kewenangan yang terbatas; Sumber Daya Manusia yang terlibat dalam pelaksanaan fungsi legislasi tidak semuanya adalah orang yang ahli dalam bidang legislasi; dan pemahaman masyarakat yang minim mengenai tugas dan wewenang DPD RI khususnya dalam bidang legislasi. Upaya yang dilakukan dalam mengatasinya adalah: Memperkuat kedudukan DPD RI dengan mengusulkan beberapa poin dalam Amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang kelima; DPD RI juga mengembangkan *supporting system*, yaitu Law Center, Budget Office dan Natural Resources Center; DPD RI melakukan diskusi dengan para akademisi untuk menambah pengetahuan bagi perkembangan DPD RI; dan Mensosialisasikan tentang kedudukan DPD RI kepada masyarakat.

Kata kunci : fungsi legislasi, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia

### Abstract

*One of the functions of DPD is a legislative function which is to apply and participate in the discussion draft bill that shaded by DPD in accordance with Section 22D of the Constitution of Republic Indonesia 1945. The problems are to investigate the implementation of the DPD's legislation function during the period 2009-2014 , barriers and measures taken. The method used is normative. The specifications of this research is descriptive analytical. The results of this study led to the conclusion, the implementation of the DPD's legislative function during the 2009-2014 period has been run in accordance with the legislation in force, but still less than optimal from the number of draft laws that successfully discussed with the House of Representatives and the President and finally legalized. Barriers arising from the implementation of the DPD's legislative function of include: Authority of DPD is limited; Human Resources is involved in the implementation of the legislative function is not all the people who are experts in the field of legislation; and the lack of public understanding of the duties and authority of the DPD, especially in the legislation field. The efforts made to overcome them are: Strengthening the position of senator to propose a few points in the Fifth Amandment of the Constitution; Developed a supporting system, namely Law Center, Budget Office and Natural Resources Center; Held discussions with academia to increase knowledge for the development of DPD RI; and Socialize on the status of the DPD to the public*

*Keywords : legislation function, Regional Representative Council Republic of Indonesia*

## I. PENDAHULUAN

Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 mengenai penyelenggaraan negara dilakukan untuk mempertegas kekuasaan dan wewenang lembaga-lembaga negara, mempertegas batas-batas kekuasaan setiap lembaga negara dan menempatkannya berdasarkan fungsi-fungsi penyelenggaraan negara.<sup>1</sup> Perubahan tersebut diharapkan dapat mencapai sebuah sistem hubungan *check and balances* (keseimbangan antar lembaga negara) yang didasari oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Salah satu hasil dari amandemen tersebut adalah dibentuknya satu lembaga negara baru, yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Realitas ketidakadilan dan kurang meratanya pembangunan di tingkat pusat dan daerah selama masa orde baru telah memicu keinginan perlunya mewadahi aspirasi daerah dari yang dulunya berwujud Utusan Daerah menjadi Perwakilan Daerah.

Untuk itulah keberadaan DPD di dalam ketatanegaraan Indonesia dimaksudkan untuk menjembatani aspirasi lokal kedaerahan dengan kebijakan pembangunan nasional. Tugas, fungsi, dan wewenang DPD pada Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 sangat terkait erat dengan memperjuangkan dan

memadukan aspirasi, kepentingan, dan keberadaan wilayah-wilayah/daerah-daerah yang demikian banyak dan beragam di Indonesia dengan tetap menjaga dan menjunjung tinggi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).<sup>2</sup>

Berdasarkan pasal-pasal tersebut, dapat dilihat bahwa kewenangan DPD dalam mengajukan rancangan undang-undang tidak sekuat DPR yang memegang fungsi legislasi yang utuh. Hal ini terlihat dari Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dimana kewenangan DPR terkait legislasi dimulai dari tahap perancangan, pembahasan, persetujuan dan pengambilan keputusan. Sedangkan kewenangan DPD hanya mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, dan ikut membahas rancangan undang-undang hanya sampai pembahasan tingkat pertama dalam hal penyampaian pandangan umum atas RUU, serta tanggapan dari masing-masing lembaga.

DPD tidak dapat mengajukan rancangan undang-undang yang bisa langsung dibahas, tetapi harus melalui DPR sebagai pihak yang memegang kekuasaan pembentuk undang-undang. Bagaimanapun, fungsi legislasi

---

<sup>1</sup> Sekretariat Jenderal DPD RI. *Fungsi Legislasi DPD Pasca Putusan MK*. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPD RI. Hal.1

---

<sup>2</sup> Sekretariat Jenderal MPR kerjasama dengan UNDP (*United Nations Development Programme*), 2003, DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, Jakarta, Halaman (v).

harus dilihat secara utuh<sup>3</sup>, yaitu dimulai dari proses pengajuan sampai menyetujui sebuah rancangan undang-undang.

Pengaturan lebih lanjut mengenai kewenangan DPD tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 yang diperbaharui menjadi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3). Dalam kedua undang-undang tersebut kewenangan DPD dalam bidang legislasi telah direduksi sehingga bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.<sup>4</sup>

Beberapa peraturan dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 (UU MD3) dan UU P3 yang mereduksi kewenangan DPD dapat dicermati secara rinci dalam beberapa pasal di bawah ini<sup>5</sup>:

---

<sup>3</sup> Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi*. Jakarta. PT Raja Grafindo Persada. 2010, hlm. 127

<sup>4</sup> Arfandy Ranriady. *Implikasi Hukum Terhadap Kewenangan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012*. (Skripsi Sarjana Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hassanudin Makasar, 2014), hlm.4

<sup>5</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang*

1. Pasal 102 ayat (1) huruf (d) dan (e) UU MD3, Pasal 48 ayat (2) dan ayat (4) UU P3, telah mereduksi kewenangan legislasi DPD menjadi setara dengan kewenangan legislasi anggota, komisi, dan gabungan komisi DPR;

2. Pasal 147 ayat (1), ayat (3), dan ayat (4) UU MD3; telah mendistorsi RUU DPD menjadi RUU usul DPR;

Pasal 147 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009

3. Pasal 43 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 46 ayat (1) UU P3; telah merendahkan kedudukan DPD menjadi lembaga yang sub-ordinat di bawah DPR karena meniadakan kewenangan konstitusional DPD untuk dapat mengajukan RUU;

4. Pasal 65 ayat (3) dan ayat (4) UU P3; tidak mengikutsertakan DPD dalam seluruh proses pembahasan RUU yang menjadi kewenangan konstitusional DPD;

DPD RI melalui para kuasa hukumnya telah melakukan uji materi (*judicial review*) atas UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3) dan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kepada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

---

*Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: 27 Mart 2013), hlm 6.

Mahkamah Konstitusi berdasarkan kewenangannya dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengeluarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dengan pokok-pokok putusan yaitu:<sup>6</sup>

1. Penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dilakukan bersama tiga lembaga yaitu DPR RI, Presiden dan DPD (Tripartit);
2. DPD mempunyai posisi dan kedudukan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan tugas dan kewenangan DPD;
3. Pembahasan rancangan undang-undang harus melibatkan DPD sejak memulai pembahasan pada Tingkat I oleh Komisi atau Panitia Khusus DPR sampai dengan pembahasan Tingkat II (sebelum tahap persetujuan);
4. Pembahasan pada tingkat Alat Kelengkapan DPR yang sudah mengundang Presiden dan atau sudah mengundang DPD, maka DPR dalam pembahasan DIM hanya diwakili oleh alat kelengkapan DPR sebagai satu kesatuan kelembagaan;
5. Seluruh ketentuan yang mereduksi atau mengurangi kewenangan DPD dalam Undang-Undang MD3 dan P3, baik yang dimohonkan atau tidak dimohonkan oleh DPD, tetapi berkaitan dengan kewenangan

---

<sup>6</sup> DPD RI. "Sidang Bersama DPR RI dan DPD RI dengan acara Pidato Kenegaraan Presiden RI dalam rangka HUT RI Ke-68 Kemerdekaan RI di Gedung Nusantara Senayan". Kedaulatan Rakyat. (16 Agustus 2013), hlm.1.

DPD harus dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (inkonstitusional).

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tersebut telah berdampak pada kewenangan dan fungsi legislasi DPD. Dengan menguatnya kewenangan DPD diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *double check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat Indonesia melalui DPR sebagai representasi politik (*political representation*) dan DPD sebagai representasi territorial atau regional (*regional representation*).<sup>7</sup>

Indonesia sampai saat ini masih memerlukan pembenahan terhadap sistem yang dianutnya. Terjadinya ketimpangan dalam hubungan kerja khususnya dalam hal menjalankan fungsi legislasi selalu menjadi permasalahan pokok sehingga terjadi perdebatan yang tidak kunjung usai. Tindak lanjut terhadap putusan Mahkamah Konstitusi tersebut sama sekali tidak diakomodir dengan baik dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014.

Ini tentunya menjadi menarik untuk dikaji agar dapat diketahui apakah DPD RI telah menjalankan fungsi legislasinya sesuai dengan konstitusi, dan bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi yang telah dijalankan oleh DPD Republik Indonesia dalam periode kedua nya.

---

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi.... Op. Cit.*, hlm. 119.

Dari uraian di atas maka permasalahan yang dapat disusun antara lain:

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Periode 2009-2014?
2. Apa hambatan yang dihadapi oleh Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia periode 2009-2014 dalam proses pelaksanaan fungsi legislasi, dan apa saja upaya yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia periode 2009-2014 guna menghadapi hambatan tersebut?

## II. METODE

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif, yaitu suatu pendekatan yang mengacu pada hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>8</sup>, sedangkan pendekatan normatif adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder terhadap azas-azas hukum serta studi kasus yang dengan kata lain sering disebut sebagai penelitian hukum kepustakaan<sup>9</sup>.

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif-analitis, yaitu menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dalam hal ini

Penulis menggunakan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Undang-Undang Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Putusan Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, untuk kemudian dikaitkan dengan praktik pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan di atas, yaitu mengenai pelaksanaan fungsi legislasi DPD RI Periode 2009-2014.

Metode pengumpulan data yang digunakan yaitu melakukan wawancara, penelitian kepustakaan yang dilakukan dengan cara mengumpulkan data yang terdapat dalam buku-buku literatur, peraturan perundang-undangan, hasil seminar, karya ilmiah dan sumber lain yang terkait dengan masalah yang diambil.<sup>10</sup>

Penelitian ini menggunakan metode analisis data kualitatif. Penelitian yang menggunakan metode analisis data kualitatif dilakukan dengan memahami dan merangkai data yang telah diperoleh dan disusun sistematis, kemudian ditarik kesimpulan. Kesimpulan yang

---

<sup>8</sup> Roni Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982), h.2

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004), h.13

---

<sup>10</sup> Roni Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian....* hl. 2

diambil menggunakan cara berpikir deduktif, yaitu dengan cara berpikir yang mendasar pada hal-hal yang bersifat umum kemudian ditarik kesimpulan secara khusus yang selanjutnya disajikan secara teratur dan sistematis.

### **III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. LATAR BELAKANG LAHIRNYA DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA**

Sejalan dengan tuntutan demokrasi guna memenuhi rasa keadilan masyarakat di daerah, memperluas serta meningkatkan semangat dan kapasitas partisipasi daerah dalam kehidupan nasional; serta untuk memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka dalam rangka pembaharuan konstitusi, MPR RI membentuk sebuah lembaga perwakilan baru, yakni Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI). Pembentukan DPD RI ini dilakukan melalui perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) pada bulan November 2001.

Sejak perubahan itu, maka sistem perwakilan dan parlemen di Indonesia berubah dari sistem unikameral menjadi sistem bikameral<sup>11</sup>. Perubahan

tersebut tidak terjadi seketika, tetapi melalui tahap pembahasan yang cukup panjang baik di masyarakat maupun di MPR RI, khususnya di Panitia Ad Hoc I. Proses perubahan di MPR RI selain memperhatikan tuntutan politik dan pandangan-pandangan yang berkembang bersama reformasi, juga melibatkan pembahasan yang bersifat akademis, dengan mempelajari sistem pemerintahan yang berlaku di negara-negara lain khususnya di negara yang menganut paham demokrasi.

Dalam proses pembahasan tersebut, berkembang kuat pandangan tentang perlu adanya lembaga yang dapat mewakili kepentingan-kepentingan daerah, serta untuk menjaga keseimbangan antar daerah dan antara pusat dengan daerah, secara adil dan serasi. Gagasan dasar pembentukan DPD RI adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk hal-hal terutama yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah. Keinginan tersebut berangkat dari indikasi yang nyata bahwa pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik pada masa lalu ternyata telah mengakibatkan ketimpangan dan rasa ketidakadilan, dan diantaranya juga memberi indikasi ancaman keutuhan wilayah negara dan

---

11

[http://www.dpd.go.id/halaman-392\\_latar-belakang](http://www.dpd.go.id/halaman-392_latar-belakang) (Diakses pada tanggal 20 Februari 2017 Pukul 21.52 WIB)

persatuan nasional. Keberadaan unsur Utusan Daerah dalam keanggotaan MPR RI selama ini (sebelum dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945) dianggap tidak memadai untuk menjawab tantangan-tantangan tersebut.

Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia lahir pada tanggal 1 Oktober 2004, ketika 128 anggota DPD yang terpilih untuk pertama kalinya dilantik dan diambil sumpahnya. Pada awal pembentukannya, masih banyak tantangan yang dihadapi oleh DPD. Tantangan tersebut mulai dari wewenangnya yang dianggap jauh dari memadai untuk menjadi kamar kedua yang efektif dalam sebuah parlemen bikameral, sampai dengan persoalan kelembagaannya yang juga jauh dari memadai. Tantangan-tantangan tersebut timbul terutama karena tidak banyak dukungan politik yang diberikan kepada lembaga baru ini.

## **B. PROSES PENYUSUNAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG DI DPR RI**

Proses penyusunan RUU dari DPD RI harus melalui tahapan sebagai berikut:

- 1) Tahap Inventarisasi Materi  
Tahapan ini merupakan tahapan awal penyusunan sebuah RUU untuk menginventarisir materi-materi yang akan masuk sebagai materi muatan sebuah RUU. Dalam proses ini dilakukan berbagai macam kegiatan penyerapan aspirasi

masyarakat seperti seminar, *focus group discussion*, termasuk rapat kerja dengan pemerintah. Selain itu dimungkinkan juga apabila bahan-bahan dalam melakukan inventarisasi materi ini berasal dari hasil kajian maupun penelitian dari universitas, pakar/tim ahli, serta tim asistensi Sekretariat Jenderal. Hasil inventarisasi materi diolah lebih lanjut dalam bentuk Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) sebagai bahan lebih lanjut penyusunan naskah akademik.

- 2) Tahap Penyusunan Naskah Akademik

Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang telah disusun dibahas bersama-sama dengan hasil kajian/penelitian dari universitas/pakar/tim ahli/tim asistensi, dan selanjutnya menjadi bahan pembentukan naskah akademik. Naskah akademik yang disusun harus mendasarkan kepada kerangka permasalahan yang ditemukan dalam tahapan inventarisasi masalah dan pijakan drafting RUU tersebut.

- 3) Tahap Drafting Usul RUU

Setelah naskah akademik selesai disusun dilakukan drafting pasal per pasal dengan memperhatikan hasil inventarisasi materi, Daftar Inventarisasi Masalah, dan naskah akademik. Untuk lebih memaksimalkan

rancangan undang-undang yang berasal dari DPD, pada tahapan ini dilakukan proses harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan rancangan undang-undang sebagai bagian terakhir proses penyusunan rancangan undang-undang.

- 4) Tahap Uji Sahih/Asmas  
Draf RUU yang telah selesai, dilakukan sosialisasi lebih lanjut selain untuk melakukan penyerapan aspirasi masyarakat juga dalam rangka penyempurnaan materi RUU. Tahapan ini dapat dilakukan dengan berbagai kegiatan seperti rapat kerja dengan pemerintah (dan DPR), seminar, RDPU, telaahan sejawat (*peer review*), dan sebagainya. Dari hasil kegiatan penyerapan aspirasi tersebut, draf RUU tersebut selanjutnya disempurnakan.
- 5) Tahap Penyampaian kepada DPR  
Setelah tahapan pembahasan selesai dilakukan dan telah dilakukan pengesahan dalam Sidang Paripurna DPD, RUU selanjutnya disampaikan kepada DPR dengan surat Pimpinan DPD. Penyampaian sebagaimana dimaksud dilakukan secara langsung dari Ketua DPD RI kepada Ketua DPR RI. Ketua DPD RI didampingi oleh Wakil Ketua DPD RI dan Pimpinan alat kelengkapan yang relevan serta dilanjutkan

dengan konferensi pers bersama antara Ketua DPD RI dan Ketua DPR RI.

Setelah RUU disampaikan ke DPR, selanjutnya DPD menyampaikan pendapat pada pembahasan Tingkat I sejak awal sampai dengan akhir pembahasan Tingkat I, pada rapat-rapat komisi atau panitia khusus DPR RI, yaitu dimulai dengan penyampaian pengantar musyawarah/penjelasan/pandangan, mengajukan dan membahas Daftar Inventaris Masalah (DIM), serta menyampaikan pendapat mini sebagai tahap akhir dalam pembahasan di Tingkat I.

Pada Pembahasan Tingkat II, DPD RI menyampaikan pendapat akhir dalam pembahasan pada rapat paripurna DPR RI sampai dengan sebelum tahap persetujuan.

### **C. HASIL PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA PERIODE 2009-2014**

Pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia pada periode 2009–2014, selama tahun 2009 sampai awal 2014 telah mengajukan beberapa RUU yaitu sebagai berikut:

#### **Tahun 2009**

Tidak ada.

#### **Tahun 2010**

1. 46/DPD RI/IV/2009-2010 tentang Usul Rancangan

Undang-Undang tentang Tata Informasi Geospasial Nasional

2. 08/DPD RI/I/2009-2010 tentang Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)
3. 09/DPD RI/I/2010-2011 tentang Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Sistem Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (SP3)

**Tahun 2011**

1. 21/DPD RI/III/2010-2011 tentang Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Kelautan
2. 31/DPD RI/III/2010-2011 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Kepala Daerah
3. 38/DPD RI/III/2010-2011 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah
4. 44/DPD RI/IV/2010-2011 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Desa
5. 4/DPD RI/I/2011-2012 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan Pejabat Negara
6. 15/DPD RI/II/2011-2012 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Minyak dan Gas Bumi
7. 17/DPD RI/II/2011-2012 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan

Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Luar Negeri

**Tahun 2012**

1. 28/DPD RI/III/2011-2012 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Jalan
2. 49/DPD RI/III/2011-2012 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Partisipasi Masyarakat
3. 74/DPD RI/IV/2011-2012 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Keuangan
4. 13/DPD RI/I/2012-2013 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Kesetaraan dan Keadilan Gender
5. 14/DPD RI/I/2012-2013 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Hak Atas Tanah
6. 25/DPD RI/II/2012-2013 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemerintah di Wilayah Kepulauan
7. 31/DPD RI/I/2012-2013 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (MINERBA)
8. 32/DPD RI/II/2012-2013 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)
9. 36/DPD RI/II/2012-2013 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Keperawatan

**Tahun 2013**

1. 47/DPD RI/III/2012-2013 tentang Rancangan Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata

2. 11/DPD RI/I/2013-2014 tentang Rancangan Undang-Undang Usul Inisiatif DPD RI Tentang Rancangan Undang-Undang Tentang Perkebunan
  3. 12/DPD RI/I/2013-2014 tentang Rancangan Undang-Undang Usul Inisiatif DPD RI Tentang Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air
  4. 16/DPD RI/I/2013-2014 tentang Rancangan Undang-Undang Usul Inisiatif DPD RI Tentang Rancangan Undang-Undang Tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan
  5. 23/DPD RI/II/2013-2014 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Dewan Perwakilan Daerah
  6. 24/DPD RI/II/2013-2014 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Bali
  7. 32/DPD RI/II/2013-2014 tentang RUU Tentang Perubahan Atas UU No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional
  8. 35/DPD RI/II/2013-2014 tentang RUU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
  9. 36/DPD RI/II/2013-2014 tentang RUU tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak
  10. 37/DPD RI/II/2013-2014 tentang RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
- Tahun 2014**
1. 61/DPD RI/IV/2013-2014 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Pengadilan Agraria
  2. 88/DPD RI/IV/2013-2014 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
  3. 90/DPD RI/IV/2013-2014 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Terpadu Kawasan Megapolitan Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi dan Cianjur
  4. 96/DPD RI/IV/2013-2014 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal
  5. 97/DPD RI/IV/2013-2014 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan
  6. 102/DPD RI/IV/2013-2014 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Pengetahuan Tradisional dan Ekspresi Budaya Tradisional
  7. 105/DPD RI/IV/2013-2014 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Penyusunan, Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban APBN dan APBD
  8. 106/DPD RI/IV/2013-2014 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Kekayaan Negara

9. 107/DPD RI/IV/2013-2014 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan

Dari data banyaknya rancangan undang-undang yang telah diajukan dan di bahas selama tahun 2009 sampai dengan 2014, hanya ada 1 (satu) buah undang-undang yang berasal dari inisiatif DPD RI, yaitu Undang-Undang Kelautan.

Fungsi legislasi DPD RI dalam pembentukan peraturan undang-undang dapat dikatakan masih kurang optimal, meskipun ruu atas usul inisiatif DPD RI sudah banyak namun akhirnya yang dapat dibahas hanya sedikit, karena banyak ruu yang sama dengan ruu yang diajukan oleh DPR.

#### **D. FAKTOR - FAKTOR YANG MENGHAMBAT PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA PERIODE 2009-2014 DAN UPAYA YANG DILAKUKAN**

Beberapa hambatan yang muncul saat pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Periode 2009-2014, antara lain adalah:

- a. Salah satu yang menjadi faktor penghambat DPD untuk mengoptimalkan fungsi dan perannya sebagai lembaga legislatif, adalah UUD NRI Tahun 1945.

Meski hasil amandemen (empat kali amandemen) melahirkan lembaga tinggi negara bernama DPD, namun pada sisi lain dalam amandemen tersebut pasal yang mengkerdilkan DPD yakni khususnya Pasal 22D ayat (2), namun sebaliknya memberikan kekuasaan legislasi yang besar kepada DPR yakni Pasal 20 ayat (1), hal inilah kemudian yang menjadi masalah yang begitu mendasar atas kewenangan dan eksistensi DPD dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

- b. Sumber Daya Manusia dari para Panitia Perancang Undang-Undang (PPUU) atau pihak-pihak lain yang terlibat dapat kita ketahui bahwa tidak semua adalah orang-orang yang ahli dalam bidang legislasi atau seorang *legal drafter*. Hal ini membuat proses menjadi semakin panjang dan lama dalam pembahasan RUU dan sangat berpengaruh dalam pencapaian target setiap tahunnya.
- c. Pemahaman masyarakat yang minim mengenai tugas dan wewenang DPD RI khususnya dalam fungsi legislasi. Masyarakat seakan sangat asing dengan DPD. Padahal DPD merupakan representasi teritorial, yang berarti mewakili daerah mereka masing-masing.

Dari hambatan-hambatan diatas, ada beberapa upaya agar pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, antara lain :

- a. Memperkuat kedudukan DPD RI dengan mengusulkan beberapa poin dalam Amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang kelima. Dalam usulan amandemen kelima tersebut, ada tiga isu strategis yang disampaikan oleh DPD RI, yakni penguatan sistem presidensial, penguatan lembaga perwakilan, dan penguatan sistem otonomi daerah. Kajian tersebut dilakukan berdasarkan Rekomendasi MPR RI Tahun 2009-2014 atas desakan masyarakat yang masih merasakan perlunya penyempurnaan terhadap konstitusi Negara Republik. Dalam dukungannya untuk amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945, secara khusus Kelompok DPD di MPR RI telah menyepakati, untuk mendorong dilakukannya penataan kewenangan DPD RI dalam bingkai penguatan daerah yang selama ini masih dirasakan tidak seimbang dengan kewenangan yang ada pada DPR RI.
- b. Untuk mengoptimalisasikan pengembangan hubungan Pusat-Daerah dan kepentingan daerah, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mengembangkan sistem

pendukung (*supporting system*), yaitu Law Center, Budget Office, dan Natural Resources Center yang menjadi sistem pendukung alat-alat kelengkapan DPD. Instrumen tersebut akan memperkuat format kerja hubungan pusat-daerah dengan menyediakan data dan informasi, menganalisa kebijakan yang *interface* antara kepentingan daerah dan pusat, sekaligus memediasi berbagai kepentingan yang belum harmonis.

- c. DPD RI mengharapkan adanya dukungan masyarakat dan akademisi dari perguruan tinggi untuk meningkatkan peranannya dalam legislatif terutama dalam menyeimbangkan fungsi dari DPR. Dukungan dari akademisi dapat berupa bentuk pemikiran ataupun telaah mengenai positif dan negatifnya setiap upaya DPD untuk meningkatkan peranan menjadi perantara legislatif. Untuk mewujudkan hal tersebut, para anggota DPD melakukan diskusi bersama akademisi sekaligus meninjau beberapa kampus di Indonesia. Manfaatnya akan memberikan pengetahuan terbaru sekaligus riset dari para akademisi bagi perkembangan tugas dan fungsi DPD.
- d. Mensosialisasikan kepada masyarakat tentang

kedudukan DPD RI sebagai perwakilan daerah yang mempunyai wewenang untuk mengajukan usul Prolegnas.

#### IV. KESIMPULAN

1. Bahwa tata cara pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Periode 2009 – 2014 berjalan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selama periode tersebut, DPD RI telah menghasilkan sebanyak 38 rancangan, dan hanya ada 1 rancangan yang berhasil menjadi Undang-Undang, yaitu Rancangan Undang-Undang tentang Kelautan.
2. Pelaksanaan fungsi legislasi DPD RI Periode 2009-2014 terhambat dikarenakan beberapa faktor, antara lain kewenangan DPD RI yang terbatas, kurangnya pemahaman legislasi oleh Sumber Daya Manusia yang terlibat dalam pelaksanaan fungsi legislasi tersebut. Selain itu, adanya pemahaman masyarakat yang minim mengenai tugas dan wewenang DPD khususnya dalam fungsi legislasi. Kemudian, upaya untuk mengatasi hambatan tersebut antara lain mengajukan beberapa isu strategis ke dalam usulan Amandemen kelima yang bertujuan untuk menguatkan kedudukan DPD dalam tugas serta fungsinya sebagai lembaga legislatif, mengembangkan sistem

pendukung (*supporting system*), yaitu Law Center, Budget Office, dan Natural Resources Center, melakukan diskusi bersama akademisi sekaligus meninjau beberapa kampus di Indonesia, dan melakukan sosialisasi kepada masyarakat mengenai tugas dan fungsi DPD sebagai perwakilan daerah.

#### V. DAFTAR PUSTAKA

##### Buku Literatur

- Amir, M., & Purnomowati, R. (2005). *Lembaga Perwakilan Rakyat*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara.
- Asshiddiqie, J. (2009). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Asshiddiqie, J. (2010). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: PT. Sinar Grafika.
- Dewan Pimpinan Daerah. (19 Agustus 2013). *DPD Pimpinan Sidang Bersama dengan DPR*. Jakarta: Koran Tempo.
- Haid, S. (2014). *Prinsip Checks and Balances Dalam Struktur Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia*. Jakarta: Jurnal Ilmu Hukum Edisi Januari-Juni.
- Hanitijo, R. (1990). *Metodologi Penelitian dan Jurumetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Maleong, L. J. (1990). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Safa'at, M. A. (2010). *Parlemen Bikameral, Studi*



*Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria, dan Indonesia.* Malang: UB-Press.

Saldi, I. (2010). *Pergeseran Fungsi Legislasi.* Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Setjen DPD RI. (2013). *Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi.* Jakarta: Setjen DPD RI

Soekanto, S. (1986). *Pengantar Penelitian Hukum.* Jakarta: UI Press.

Soekanto, S., & Mamudji, S. (1990). *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat.* Jakarta: Rajawali Press.

Tutik, T. T. (2008). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945.* Jakarta: Cerdas Pustaka.

Yuhana, A. (2009). *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945. Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI.* Bandung: Fokus Media.

### **Wawancara**

Hary Setiawan, S.H., M.H., Kepala Bagian Panitia Perancang Undang-Undang (PPUU) DPD RI. Wawancara. Kamis, 5 Januari 2017.

### **Jurnal dan Artikel**

Pradita, Titus Wembie. 2016, "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XIII/2015 Perihal

Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Terhadap Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah". *Jurnal Hukum* Nomor 1 Volume 6.

### **Website**

<http://hukum.kompasiana.com/2013/04/16/anotasi-putusan-mahkamah-konstitusi-nomor-92puu-x2012-551772.html> (diakses pada tanggal 8 Februari pukul 17.00 WIB)  
[http://setia-ceritahati.blogspot.com/2009/05/teknik\\_penelitian\\_hukum.html](http://setia-ceritahati.blogspot.com/2009/05/teknik_penelitian_hukum.html) diakses tanggal 18 Desember 2016