



Prosiding-Workshop

**Penguatan Badan Legislasi
Menuju Peningkatan Kinerja Legislasi
Dewan Perwakilan Rakyat
Republik Indonesia**



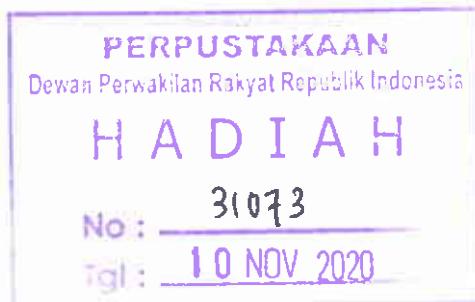
**BADAN LEGISLASI DPR RI
JAKARTA
2015**



328.1 BAD. P

Prosiding-Workshop

Penguatan Badan Legislasi Menuju Peningkatan Kinerja Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia



**BADAN LEGISLASI DPR RI
JAKARTA
2015**

KATA PENGANTAR

Proceding ini merupakan rekam jajak hasil workshop bertema “*Penguatan Badan Legislasi Menuju Peningkatan Kinerja Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*” yang diselenggarakan oleh Badan Legislasi DPR RI. Workshop ini dilaksanakan di Ruang Pustaka Loka Nusantara IV Komplek MPR/DPR/DPD RI pada tanggal 15 April 2015.

Workshop diselenggarakan untuk mendapatkan masukan dan rekomendasi terkait mekanisme penyusunan rancangan undang-undang yang berkualitas, optimalisasi peran Badan Legislasi dalam profesi penyiapan prolegnas dan perancangan undang-undang serta pemantauan dan pengawasan undang-undang sehingga dapat diimplementasikan sebagaimana tujuan pembentukannya. Untuk mencapai tujuan tersebut, workshop telah mengundang narasumber, pembanding, dan peserta yang terlibat aktif dari Mahkamah Agung, Kemenkumham, Lemhannas, Bappenas dan perwakilan perguruan tinggi di Jakarta dan daerah serta para anggota Badan Legislasi, pimpinan komisi yang ada di DPR, para tenaga ahli, peneliti, dan perancang di DPR.

Proceding ini diharapkan dapat menjadi catatan dan rekomendasi kebijakan terkait penguatan Badan Legilasi dan mekanisme pelaksanaan tugas legislasi DPR pada umumnya.

Akhir kata, pimpinan Badan Legislasi DPR mengucapkan terima kasih kepada sekretariat dan tim ahli Badan Legislasi yang telah bekerja keras dalam terselenggarakannya workshop dan serta tim yang menyusun proceeding ini.

Jakarta, Mei 2015

Ketua Badan Legislasi

DR. SAREHWIYONO, SH., MH.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iii
BAB I PENDAHULU	1
A. Latar Belakang Kegiatan	1
B. Identifikasi Masalah	5
C. Tujuan dan Kegunaan yang Ingin Dicapai	5
D. Bentuk Kegiatan	6
E. Pembicara dan Materi	6
F. Peserta Workshop	7
G. Waktu dan Tempat Kegiatan.....	8
H. Susunan acara	9
 BAB II PELAKSANA WORKSHOP	
A. Sesi Sambutan dan Pembukaan	11
1. Sambutan ketua Badan Legislasi DPR-RI	11
2. Sambutan dan Pembukaan Workshop Oleh Ketua DPR-RI	14
B. Sesi : Mekanisme Perencanaan Program Legislasi Nasional, Penyusunan, dan Pembahasan RUU	17
1. Narasumber Pertama : Prof. Dr. Bagir Manan	18
2. Narasumber Kedua : Dr. Irman Putra Putra Sidin	19
3. Pembanding 1 : PSHK	20
4. Pembanding 2 : FORMAPPI	25
C. Sesi II : Upaya Penguatan Badan Legislasi dalam peningkatan Fungsi Legislasi serta peranan Sistem Pendukung	25

1. Narasumber Pertama : Fahri Hamzah, SE	26
2. Narasumber Kedua : DR. Pataniari Siahaan	28
3. Narasumber Ketiga : Irjen. Pol. Djoko Prastowo, MH (Biro Hukum Lemhanas)	30
4. Pembanding 1 : FORMAPPI	31
5. Pembanding 2 : PSHK	32
6. Sesi Diskusi dan Tanya Jawab	32
BAB III KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	41

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Kegiatan

Salah satu substansi penting perubahan UUD 1945 adalah penegasan DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Kekuasaan membentuk Undang-Undang ini menjadi dasar dari fungsi legislasi DPR RI. Untuk melaksanakan fungsi legislasi, Anggota DPR berhak mengajukan Usul Rancangan Undang-Undang. Setiap Rancangan Undang-Undang harus dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.

Pembentukan Undang-Undang mencakup perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan. Dari kelima tahap tersebut, tiga tahap pertama melibatkan DPR, yaitu perencanaan yang tertuang dalam bentuk program legislasi nasional, proses dan mekanisme penyusunan, dan proses dan mekanisme pembahasan. Dari segi kelembagaan, terdapat alat kelengkapan DPR seperti komisi, badan legislasi, pemerintah, dan DPD.

Tahap perencanaan RUU dimulai dengan menjaring usulan RUU baik dari Pemerintah, DPR dan DPD. DPR dapat memperoleh usulan RUU dari komisi, fraksi, anggota DPR, dan masyarakat. RUU yang sudah disertai draft dan naskah akademik disusun dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) untuk jangka waktu 5 tahun dan RUU prioritas untuk 1 tahun yang ditetapkan setiap tahunnya.

Setelah proses perencanaan dilanjutkan dengan penyusunan dan pembahasan. Dalam tahap penyusunan ini, keterlibatan Badan Legislasi

Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945).

Pasal 20A ayat (1). DPR memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.

Pasal 21 UUD 1945.

Pasal 1 angka 1 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan)

menurut UU No 17 tahun 2014 jo UU No 42 Tahun 2014 hanya pada harmonisasi dan pembahasan apabila ditugaskan oleh Badan Musyawarah. Padahal sebagai alat kelengkapan Dewan yang tugas dan fungsinya dalam bidang legislasi semestinya Badan Legislasi lebih banyak terlibat dalam keseluruhan proses pembentukan Undang-Undang.

Badan Legislasi DPR RI periode tahun 2014-2019 merupakan Badan Legislasi periode ke-4, sehingga Badan Legislasi, baik secara kelembagaan maupun tugasnya diharapkan mengalami penguatan dan peningkatan. Apabila pada periode pertama (1999-2004) merupakan masa awal pembentukan dan penataan kelembagaan, pada periode kedua (2004-2009) lebih diorientasikan untuk perbaikan kelembagaan, dan periode ketiga (2009-2014) sudah pada upaya yang mengarah pada pada penyempurnaan peraturan-peraturan yang berkaitan dengan DPR dan Badan Legislasi, maka di periode keempat (2014-2019) ini diharapkan untuk pemantapan kelembagaan dan kinerja Badan Legislasi.

Pada periode 2009-2014 Badan Legislasi, sebagai alat kelengkapan DPR yang khusus menangani fungsi legislasi, sudah memperlihatkan peranan yang signifikan dalam memacu kinerja legislasi DPR. Terbukti, pada kurun 2010-2014 terdapat 107 RUU yang selesai disusun. Dari 107 RUU tersebut, yang merupakan inisiatif DPR berjumlah 71 RUU. Sedangkan dari 71 RUU inisiatif DPR tersebut, 31 RUU disusun oleh Badan Legislasi. Berarti peranan Badan Legislasi DPR dari keseluruhan RUU yang berhasil disusun DPR mencapai 22,01%. Namun, dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, tugas Badan Legislasi untuk menyusun RUU tidak lagi disebutkan secara eksplisit sebagaimana tertulis dalam UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Hal ini jelas menjadi tantangan tersendiri dalam upaya penguatan fungsi legislasi DPR.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD *jo*. Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, tugas Badan Legislasi yang pada periode sebelumnya dapat menyiapkan Rancangan Undang-Undang usul DPR kini sudah dihilangkan. Dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 tersebut, Badan Legislasi mendapatkan tugas baru yaitu melakukan pemantauan dan peninjauan terhadap Undang-Undang. Hal ini tentunya menjadi tantangan Badan Legislasi sebagai satu-satunya alat kelengkapan DPR yang bertugas di bidang legislasi dalam mensukseskan program legislasi nasional 2015-2019. Adapun berkaitan dengan tugas pemantauan dan peninjauan terhadap Undang-Undang, diperlukan penajaman dan pendalaman terhadap tugas baru Badan Legislasi ini.

Selain itu Badan Legislasi membutuhkan landasan hukum agar dapat berperan dalam mempercepat pengajuan RUU yang diusulkan oleh DPR sesuai dalam Prolegnas Prioritas **untuk menghindari terjadinya** keterlambatan pengajuan Rancangan Undang-Undang yang diusulkan oleh komisi atau anggota. Juga berkaitan dengan dua poin dalam Pasal 105 UU No. 17 Tahun 2014, yaitu poin d memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota DPR, komisi, atau gabungan komisi di luar prioritas rancangan undang-undang atau di luar rancangan undang-undang yang terdaftar dalam program legislasi nasional, dan poin h tentang mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan undang-undang melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus. Kedua poin ini belum terimplementasi sepenuhnya dalam periode sebelumnya meski sudah diatur dalam Pasal 102 UU Nomor 27 Tahun 2009.

Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD juga mengatur tentang pembentukan Badan Keahlian yang dituangkan dalam peraturan pelaksananya yaitu Peraturan Presiden Nomor 27 Tahun 2015 tentang Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR. Dimana Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian Dewan merupakan sistem pendukung DPR dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Dengan dibentuknya sistem pendukung ini diharapkan kinerja kedewanan dapat meningkat lebih optimal.

Perubahan sistem pendukung tersebut membutuhkan pendalaman berkaitan dengan tugas, fungsi dan struktur organisasi agar ke depan DPR menjadi lembaga negara yang berwibawa, berkualitas dan mempunyai integritas di mata publik.

Persoalan yang sering muncul sehingga menjadi kendala proses penyusunan dan pembahasan RUU berdasarkan evaluasi periode lalu adalah pertama, tidak setiap RUU yang diusulkan sudah dilengkapi draft dan NA. Kedua, pada tahap penyusunan seringkali perwakilan pemerintah yang menghadiri rapat bukan yang berwenang memutuskan sehingga sulit mencapai progres penyusunan. Ketiga, pencapaian kesepakatan di tingkat fraksi yang belum mencapai kata yang bulat sehingga kemudian ada anggota yang berbeda pandangan dengan fraksinya.

Secara umum pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI masih dihadapkan dengan permasalahan kualitas dan kuantitas. Secara kualitas Undang-Undang belum memadai, sehingga banyak Undang-Undang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Sementara secara kuantitas, jumlah RUU yang diselesaikan jauh dibawah daftar yang telah masuk dalam dokumen program legislasi nasional, dengan demikian kinerja DPR di bidang fungsi legislasi masih belum sesuai dengan harapan, sehingga perlu

mencari berbagai bentuk upaya penguatan fungsi legislasi DPR RI melalui suatu kegiatan workshop. Adapun tema workshop ini adalah “*Penguatan Badan Legislasi Menuju Peningkatan Kinerja Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.*”

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian di atas, dapat diidentifikasi beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah mekanisme penyusunan program legislasi nasional yang mencerminkan kebutuhan hukum untuk menunjang pembangunan pada umumnya?
2. Bagaimanakah mekanisme penyusunan rancangan undang-undang yang menjamin kualitas Undang-Undang yang dihasilkan serta memenuhi jumlah RUU yang telah ditetapkan dalam Prolegnas?
3. Bagaimanakah mekanisme pembahasan rancangan undang-undang yang efektif dan efisien dengan hasil produk Undang-Undang yang berkualitas?
4. Bagaimanakah penguatan Badan Legislasi DPR dalam mendukung penguatan fungsi legislasi DPR?
5. Bagaimanakah mengelola sistem pendukung DPR dalam penguatan fungsi legislasi DPR?

C. Tujuan dan Kegunaan yang Ingin Dicapai

Adapun tujuan dan kegunaan yang ingin dicapai dari penyelenggaraan workshop ini adalah:

1. Memperoleh masukan mengenai sistem dan mekanisme mencapai

penguatan fungsi legislasi, yang didalamnya termasuk:

- a. Mekanisme penyusunan prolegnas;
 - b. Mekanisme penyusunan rancangan undang-undang; dan
 - c. Mekanisme pembahasan rancangan undang-undang.
2. Upaya penguatan peranan Badan Legislasi DPR dalam rangka peningkatan kinerja fungsi legislasi DPR.
 3. Memperoleh masukan mengenai sistem pendukung kelembagaan DPR untuk mendukung, menguatkan dan, meningkatkan kinerja legislasi DPR.

Berbagai masukan yang diperoleh dari workshop ini akan menjadi rumusan rekomendasi Badan Legislasi DPR RI yang dapat dipertanggungjawabkan secara akademis untuk disampaikan kepada Tim Implementasi Reformasi DPR RI.

D. Bentuk Kegiatan

Kegiatan ini dilaksanakan dalam diskusi berbentuk workshop 1 (satu) hari yang dibagi ke dalam 2 (dua) sesi. Dalam kegiatan ini, nara sumber yang diundang memaparkan materi berkenaan dengan tema dan sub tema. Para peserta workshop terlibat aktif dengan mendengarkan, memberikan tanggapan, pertanyaan dan masukan terkait dengan materi yang disajikan para narasumber melalui moderator. Seluruh pertanyaan/tanggapan peserta dan nara sumber direkam melalui notulensi oleh panitia yang selanjutnya dijadikan bahan rumusan dan rekomendasi dari kegiatan.

E. Pembicara dan Materi

Kegiatan workshop dilaksanakan dalam 2 (dua) sesi. Keynote

Speech disampaikan Ketua DPR Setya Novanto, SE. Pada Sesi I, setiap pembicara dan pembanding mengupas sub tema “Mekanisme perencanaan program legislasi nasional, penyusunan, dan pembahasan RUU”.

Narasumber yang memberikan sumbangsih pemikirannya pada sesi ini adalah:

1. Prof. Dr. Bagir Manan
2. Dr. Irman Putra Sidin, S.H, M.H.

Pembanding : PSHK dan FORMAPPI.

Selanjutnya untuk sub tema kedua, dengan topik “Upaya Penguatan Badan Legislasi dalam Peningkatan Fungsi Legislasi serta Peranan Sistem Pendukung”.

Sedangkan yang menjadi Narasumber untuk topik II ini adalah:

1. Fahri Hamzah, SE (Wakil Ketua DPR RI dan Pimpinan Pansus UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD)
2. Dr. Pataniari Siahaan (Wakil Ketua Badan Legislasi DPR RI periode 2004-2009)
3. Irjen. Pol. Djoko Prastowo, MH (Biro Hukum Lemhanas)

Pembanding: PSHK dan FORMAPPI

F. Peserta Workshop

Peserta workshop berasal dari berbagai kalangan, yaitu:

1. Anggota Badan Legislasi;
2. Perwakilan komisi;
3. Panleg DPD;
4. Kemenkumham;

- 
5. BPHN;
 6. Setjen Mahkamah Konstitusi;
 7. Mahkamah Agung;
 8. Kejaksaan Agung;
 9. Lemhanas;
 10. Bappenas;
 11. Mabes POLRI;
 12. Asosiasi DPRD Provinsi, Kabupaten dan Kota;
 13. Asosiasi Pemprov, Kabupaten dan Kota.
 14. IKAHI
 15. Tenaga Ahli Baleg;
 16. Peneliti P3DI;
 17. Perancang Undang-Undang;
 18. Tenaga Ahli Komisi/Fraksi
 19. IPC;
 20. Perguruan Tinggi di Jakarta, yang terdiri dari Fakultas Hukum Unas, Fakultas Hukum UI, Fakultas Hukum Atmajaya, Fakultas Hukum Trisaksi, Fakultas Hukum Untar, Fakultas Hukum UKI, Fakultas Hukum UIN, PTIK, Paramadina, dan Fakultas Hukum Jayabaya;
 21. Perguruan Tinggi di luar Jakarta, yakni: UGM, UNAIR, UNIBRAW, UNPAD, UNS dan UII.

G. Waktu dan Tempat Pelaksanaan Kegiatan

Kegiatan Workshop dilaksanakan pada:

Hari/Tanggal : Rabu, 15 April 2015

Tempat : Ruang Pustakaloka Kompleks MPR, DPR, dan DPD RI.

H. SUSUNAN ACARA

Susunan acara workshop tertera dalam tabel di bawah ini:

HARI/ TANGGAL	PUKUL	MATERI	KETERANGAN
Rabu, 15 April 2015	08.00- 09.30	Registrasi Peserta	Panitia
	09.30- 10.00	Pembukaan <ul style="list-style-type: none"> • Sambutan Ketua Panitia • Sambutan Ketua Badan • Legislasi DPR RI Sambutan Ketua DPR RI (sekaligus membuka acara)	MC
	10.00- 10.15	Keynote Speech	Setya Novanto, S.E
	10.15- 10.30	Morning Coffee	Panitia
	10.30- 12.30	Pemaparan Materi Sesi I “Mekanisme Perencanaan Program Legislasi Nasional, Penyusunan, dan Pembahasan RUU” Narasumber: 1. Prof. Dr. Bagir Manan 2. Dr. Irman Putra Sidin, SH Pembanding: PSHK dan FORMAPPI	Moderator : Firman Soebagyo, SE, MH Notulen : Adi Setiani, SH, MH dan Arwani, S.Ag., M.Si
	12.30- 13.30	Istirahat dan Makan Siang	Panitia

13.30- 16.00	<p>Pemaparan Materi Sesi II “Upaya Penguatan Badan Legislasi dalam Peningkatan Fungsi Legislasi serta Peranan Sistem Pendukung”</p> <p>Narasumber:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fahri Hamzah, SE 2. Dr. Pataniari Siahaan 3. Irjen. Pol. Djoko Prastowo, MH (Biro Hukum Lemhanas) <p>Pembanding : PSHK dan FORMAPPI</p>	<p>Moderator: Totok Daryanto, SE</p> <p>Notulen : Nadya Widiastuti, SH, LLM dan Joko Riskiyono, SH., MH</p>
16.00- 16.30	Penutupan Workshop	Panitia
16.30- 17.00	Penutupan Workshop	Panitia
17.00	Evaluasi	Panitia

BAB II

PELAKSANAAN WORKSHOP

A. Sesi Sambutan dan Pembukaan

Beberapa hal penting yang disampaikan dalam sambutan dan pembukaan:

1. Sambutan Ketua Badan Legislasi DPR RI

- Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menentukan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Fungsi legislasi merupakan pelaksanaan kekuasaan DPR dalam rangka pembentukan undang-undang. Pembentukan Undang-Undang mencakup perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan. Dari kelima tahap tersebut, tiga tahap pertama melibatkan DPR, yaitu perencanaan yang tertuang dalam bentuk program legislasi nasional, proses dan mekanisme penyusunan, serta proses dan mekanisme pembahasan. Dari segi kelembagaan, terdapat alat kelengkapan DPR (komisi, badan legislasi), pemerintah, dan DPD.
- Tahap perencanaan RUU dimulai dengan menjaring usulan RUU baik dari Pemerintah, DPR, DPD, dan masyarakat. RUU yang sudah disertai draft dan naskah akademik disusun dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) untuk jangka waktu 5 tahun dan RUU prioritas untuk disusun pada setiap tahunnya.
- Setelah proses perencanaan dilanjutkan dengan penyusunan dan pembahasan. Dalam tahap penyusunan ini, keterlibatan Badan Legislasi menurut UU Nomor 17 Tahun 2014 dengan

jo UU Nomor 42 Tahun 2014 tentang pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU. Padahal sebagai alat kelengkapan DPR yang tugas dan fungsinya dibidang legislasi, Badan Legislasi semestinya berperan lebih besar dalam keseluruhan proses pembentukan undang-undang sebagaimana diamanatkan konstitusi dan dalam rangka mewujudkan *legislative center*.

- Pada periode 2009-2014 Badan Legislasi, sebagai salah satu alat kelengkapan DPR yang khusus menangani legislasi, sudah memperlihatkan peranan yang signifikan dalam memacu kinerja legislasi DPR. Terbukti, pada kurun 2010-2014 terdapat 107 RUU yang selesai disusun, RUU inisiatif DPR berjumlah 71 RUU. Sedangkan dari 71 RUU inisiatif DPR tersebut, 31 RUU disusun oleh Badan Legislasi. Berarti peranan Badan Legislasi DPR dari keseluruhan RUU yang berhasil disusun DPR mencapai 44%. Namun, dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3, tugas Badan Legislasi dalam mempersiapkan RUU tidak lagi disebutkan secara eksplisit sebagaimana tertulis dalam UU No. 27 Tahun 2009 tentang MD3. Hal ini jelas menjadi tantangan tersendiri dalam upaya penguatan fungsi legislasi DPR.
- Selain itu, Badan Legislasi membutuhkan landasan hukum agar dapat berperan dalam mempercepat pengajuan RUU apabila berkaitan dengan RUU yang diusulkan oleh DPR sesuai dalam Prolegnas RUU Prioritas terjadi keterlambatan pengajuan RUU yang diusulkan oleh komisi atau anggota.

Berkaitan dengan mempercepat proses pengajuan RUU, diperlukan peran Baleg dalam pelaksanaan Pasal 105 UU Nomor 17 Tahun 2014, yaitu poin d memberikan pertimbangan terhadap RUU yang diajukan oleh anggota DPR, komisi, atau gabungan komisi di luar prioritas yang terdaftar dalam Prolegnas, dan poin h tentang mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan RUU melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus. Kedua poin ini belum terimplementasi sepenuhnya dalam periode sebelumnya meski juga diatur dalam Pasal 102 UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

- Dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 juga mengatur tentang pembentukan Badan Keahlian yang dituangkan dalam peraturan pelaksananya yaitu Peraturan Presiden Nomor 27 Tahun 2015 tentang Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR. Dimana Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian Dewan merupakan sistem pendukung DPR dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Dengan dibentuknya sistem pendukung ini diharapkan kinerja kedewanan dapat meningkat lebih optimal, dimana dalam struktur Badan Keahlian tersebut terdapat Pusat Perancang Undang-Undang, Pusat Penelitian, Pusat Kajian Anggaran, dan Pusat Akuntabilitas Keuangan Negara.
- Perubahan sistem pendukung tersebut membutuhkan pendalaman berkaitan dengan tugas, fungsi dan struktur organisasi agar ke depan DPR menjadi lembaga negara yang

berwibawa, berkualitas dan mempunyai integritas di mata publik.

- Berdasarkan pemikiran dan permasalahan di atas, Badan Legislasi DPR RI menyelenggarakan workshop dengan tema: “PENGUATAN FUNGSI LEGISLASI DPR” dengan tujuan untuk mencari masukan dalam rangka meningkatkan kinerja legislasi DPR serta bagaimana upaya penguatan Badan Legislasi agar dapat meningkatkan peran Badan Legislasi dalam rangka penguatan fungsi legislasi DPR lebih signifikan. Masukan-masukan tersebut akan disusun dalam bentuk prosiding yang diharapkan dapat dijadikan pijakan dalam menentukan langkah selanjutnya dalam upaya penguatan legislasi dan Badan Legislasi DPR.

2. Sambutan Dan Pembukaan Workshop Oleh Ketua DPR RI

- Fungsi legislasi DPR merupakan salah satu fungsi penting yang secara konstitutional mendapatkan penguatan melalui beberapa kali perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Perubahan UUD 1945 telah mengubah pendulum kekuasaan membentuk Undang-Undang dari Pemerintah kepada DPR sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang mengamanatkan “DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang”
Sebagai implementasi dari amanat konstitusi tersebut, maka memang mau tidak mau DPR harus menunjukkan kinerja yang baik di bidang pembentukan Undang-Undang.

- Keberadaan Badan Legislasi yang menjadi alat kelengkapan khusus di bidang pembentukan Undang-Undang patut mendapat perhatian, sebab Badan Legislasi sejak awal dibentuk sebagai “*center of law*”-nya DPR RI. Pusat dan kekuatan dari fungsi legislasi DPR RI. Badan Legislasi inilah yang menjaga dan menjamin kualitas Undang-Undang untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat dan agar tidak bertentangan dengan UUD 1945. Demikian juga dari segi jumlah RUU yang dihasilkan, Badan Legislasi berperan untuk mendorong dan menggerakkan Komisi-Komisi untuk mempercepat penyelesaian pembahasan RUU.
- Namun perlu saya sampaikan bahwa baik dari segi jumlah maupun kualitas hasil pembentukan Undang-Undang selama ini masih belum sesuai dengan harapan masyarakat. Masyarakat masih memberikan rapor penilaian yang kurang baik kepada DPR, baik dari segi jumlah atau kuantitas maupun dari segi kualitas. Dari segi jumlah RUU yang disahkan menjadi Undang-Undang masih jauh dari target yang ditetapkan dalam Program Legislasi Nasional. Demikian juga dari segi kualitas, masih banyak Undang-Undang yang mendapatkan penolakan dari masyarakat dan berujung pada pengajuan *Judicial Review* ke Mahkamah Konstitusi.
- Melalui workshop ini diharapkan dapat dihasilkan berbagai masukan untuk penyempurnaan mekanisme pembentukan Undang-Undang, khususnya untuk tahap perencanaan yaitu penyusunan Prolegnas, tahap penyusunan RUU di DPR RI

dan tahap pembahasan bersama Pemerintah. Sedangkan khusus mengenai penguatan Baleg diharapkan dapat memperoleh masukan selain menyusun Prolegnas, juga tentang sosialisasi, pemantauan pelaksanaan undang-undang dan kegiatan sinkronisasi maupun harmonisasi serta pemantabkan konsepsi RUU sebagaimana diamanatkan dalam UU tentang MD3.

- Sebagai catatan yang perlu mendapatkan koordinasi dan evaluasi terhadap komisi-komisi pada saat ini adalah melakukan berbagai terobosan proses pengambilan keputusan dalam pembentukan undang-undang agar Rakyat tidak perlu menunggu terlalu lama proses dan hasil kerja DPR di bidang legislasi.
- Beberapa RUU yang penting untuk disusun dan dibahas adalah revisi terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas, Revisi terhadap Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Perpajakan, RUU tentang Penyiaran, RUU tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, RUU tentang Arsitek, RUU tentang Jasa Konstruksi, dan RUU tentang Perbankan, RUU tentang Penetapan Perppu tentang Perubahan Atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menjadi Undang-Undang, dan RUU tentang KUHP. Terkait dengan banyaknya RUU yang harus diselesaikan DPR pada tahun ini, Badan Legislasi DPR RI diharapkan secara kontinu melakukan koordinasi dan evaluasi terhadap Komisi-Komisi agar mengoptimalkan seluruh sistem pendukung yang ada.

B. Sesi I Workshop: Mekanisme Perencanaan Program Legislasi Nasional, Penyusunan, Dan Pembahasan RUU

Pointers Moderator:

- Apakah perencanaan program legislasi nasional sudah mengakomodasi aspirasi masyarakat akan kebutuhan perundangan yang sesuai dengan perkembangan dinamika masyarakat?
- Bagaimana agar Badan Legislasi sebagai pintu masuk perencanaan program legislasi nasional setiap periode dan prolegnas prioritas setiap tahunnya dapat menyarung usulan RUU yang datang dari *stakeholders* pengusul dengan bersandar pada tujuan legislasi nasional yang dirumuskan bersama antara DPR dengan pemerintah?
- Tugas Badan Legislasi dalam penyusunan RUU adalah penting untuk dipertahankan mengingat secara kelembagaan Baleg sesuai tupoksinya, sudah seharusnya terlibat dalam setiap proses legislasi di DPR.
- Alasan lain mengapa penyusunan RUU seharusnya tetap dikerjakan Badan legislasi adalah: banyaknya bidang yang menjadi permasalahan suatu rumusan RUU secara tupoksi lintas komisi yang sebenarnya dapat dikerjakan oleh Badan Legislasi yang anggotanya meliputi anggota dewan dari berbagai komisi. Misalnya: RUU tentang Pertembakauan.
- Seluruh tahap penyusunan dan pembahasan RUU seharusnya mengusung visi, misi dan semangat yang sama, karena banyak terjadi pembahasan sebuah RUU berubah jauh dari penyusunannya atau bahkan draft berubah pada saat-saat terakhir sebelum penandatanganan yang pada akhirnya undang-undang yang lahir

tidak sesuai dengan naskah akademik yang menjadi dasar berpikir pembentukannya. Contoh kasus, UU No 17 Tahun 2014 tentang MD3.

- Keterlibatan Badan Legislasi yang lebih banyak di setiap tahap perencanaan, penyusunan dan pembahasan diharapkan dapat mendorong ke arah hasil perundangan yang lebih akomodatif dan menjawab kebutuhan hukum masyarakat maupun bangun sistem kenegaraan yang lebih baik.

Narasumber Pertama: Prof. Dr. Bagir Manan

Pembentukan undang-undang seharusnya merujuk pada perencanaan dan program nasional sebagaimana pada masa Orde Baru dulu ada Garis-Garis Besar Haluan Negara. Sehingga tidak sekedar menjadi jawaban untuk setiap kebutuhan perundangan dan kepastian hukum tetapi juga merupakan bagian dari sistem integral program nasional sesuai arah kebijakan nasional yang diusung pemerintah.

Arah pembentukan undang-undang seharusnya:

- Mencerminkan kedaulatan rakyat dan mengandung semangat pelaksanaan demokrasi.
- Menjamin dan menegakkan prinsip negara hukum; UU yang dibentuk selain memberi kepastian hukum di tengah masyarakat sekaligus harus menunjukkan bahwa negara ini diselenggarakan berlandaskan hukum, bukan kekuasaan.
- Mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum; UU yang dibentuk haruslah yang berdampak pada kepentingan kesejahteraan rakyat secara keseluruhan, bukan untuk mengakomodasi kepentingan sebagian anggota masyarakat saja.

Ada dua alasan objektif kesulitan DPR membuat undang-undang secara efektif. Pertama, karena anggota DPR umumnya adalah kaum generalis padahal UU seringkali mengatur hal yang bersifat spesialis dan mereka tidak dipersiapkan untuk menjadi legislator. Kedua, DPR dibebani pekerjaan lain yang sangat sibuk, pengawasan dan penganggaran.

Badan Legislasi yang ada sekarang seharusnya diubah sehingga terjadi pembaruan dari aspek manajerial, Bahan Pembinaan Hukum Nasional menjadi *vocal point*. Selain itu Badan Legislasi haruslah dimungkinkan untuk melakukan kerjasama dengan kementerian untuk sinkronisasi rencana program kerja kementerian. Kerjasama dengan perguruan tinggi juga penting untuk mengadakan pengkajian situasi dan kondisi kebutuhan hukum masyarakat.

Sebagai catatan penting untuk diperhatikan, penambahan lembaga baru dapat menimbulkan masalah inefisiensi pada sumber daya birokrasi dan sengketa kewenangan yang tidak perlu. Politik hukum yang dikembangkan haruslah yang mendukung penguatan kebijakan demi penguatan lembaga penegak hukum yang ada, yang dapat menjamin agar faktor internal dan eksternal lembaga penegak hukum yang sehat dan bersih.

Narasumber Kedua: Dr. Irman Putra Sidin

Membaca TOR yang diberikan panitia dan membolak-balik kembali UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yang meniadakan kewenangan Badan Legislasi DPR untuk melakukan penyusunan RUU yang akan ditetapkan sebagai RUU usul DPR, sehingga memaklumi bagaimana teranayanya Badan Legislasi saat ini. Suka atau tidak penilaian kinerja legislasi DPR akan mengarah kepada Badan Legislasi sebagai penanggung jawab, hal ini merujuk UU tentang MD3 maupun Peraturan DPR RI tentang Tata Tertib.

Seharusnya karena DPR memegang fungsi kekuasaan membentuk undang-undang, maka Badan Legislasi diberikan otoritas ke dalam maupun ke luar (Presiden/Pemerintah) dalam proses legislasi. Misalnya ketika pemerintah mengirim orang dalam proses pembahasan RUU namun tidak berwenang mengambil kebijakan seperti yang terjadi selama ini, seharusnya ke depan Badan Legislasi diberi kewenangan untuk menyepakati terlebih dahulu pihak pemerintah yang diberi kewenangan dalam menyusun maupun membahas RUU di DPR.

Badan Legislasi ke depan haruslah memiliki fungsi primer dalam proses legislasi, yaitu bertanggung jawab dalam proses pengusulan, penyusunan, sampai dengan pembahasan sebuah rancangan undang-undang. Untuk perubahan ini tentunya perlu lobby politik di antara anggota DPR sendiri untuk kembali melakukan perubahan terhadap UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD sehingga memiliki payung hukum yang kokoh.

Pembanding 1: RONALD ROFIANDRI (PSHK)

Masalah dan Rekomendasi Proses Legislasi

Masalah	Akibat Dari Masalah	Usulan Solusi	Unit Pelaksana
TAHAP PERENCANAAN RUU			
a. Problem Prolegnas Sebagai Instrumen Perencanaan Legislasi Prolegnas memuat semua target pembentukan UU yang akan dihasilkan dalam jangka waktu lima tahun. Padahal ini sangat tidak mungkin,	1. Pembagian yang ada dalam Prolegnas dilakukan secara sektoral. 2. Prolegnas tidak bisa memotret kebutuhan riil masyarakat pada tahun yang berjalan.	Prolegnas tidak disusun untuk lima tahun. Penyusunan prioritas legislasi cukup dilakukan tahunan saja.	Baleg Kemenkumham



<p>karena bagaimanapun legislasi harusnya mengikuti perubahan yang ada di masyarakat. Memangari perubahan dalam kerangka yang kaku selama lima tahun merupakan sesuatu yang percuma.</p>			
<p>b. Metode Penyusunan Prolegnas Kemenkumham tidak melakukan seleksi yang ketat terhadap RUU yang diusulkan oleh kementerian teknis. Sedangkan di DPR, metode yang tersedia masih harus diuji, terutama memilih mana yang menjadi kebutuhan penyajian dokumen dan verifikasi lapangan.</p>	<p>1. Prolegnas tidak dapat berfungsi sebagai dokumen perencanaan legislasi. 2. Prolegnas hanya menjadi daftar keinginan (<i>wish list</i>).</p>	<p>Perlu dibentuk tim pendukung di pemerintah maupun di DPR yang melakukan pengumuman, registrasi, dan pengolahan masukan dari masyarakat atau pemangku kepentingan atas RUU yang akan menjadi prioritas tahunan.</p>	<p>Baleg Kemenkumham</p>
<p>c. Perlunya Koridor Waktu Penyusunan Prolegnas dilakukan dalam waktu yang sangat singkat.</p>	<p>Proses penyusunan prolegnas minim publik partisipasi sehingga tidak tepat memotret kebutuhan masyarakat.</p>	<p>Ada koridor waktu yang cukup bagi masyarakat memberikan masukan kepada DPR dan Pemerintah terhadap RUU yang didaftarkan menjadi prioritas</p>	<p>Baleg Kemenkumham</p>

TAHAP PERANCANGAN RUU

<p>a. Campur tangan anggota DPR dalam proses perancangan awal RUU Dalam tahap perancangan awal, keterlibatan anggota DPR harus dibatasi.</p>	<p>Bercampurnya kepentingan politik dalam tahap perancangan yang mestinya dibuat hanya berdasarkan data dan temuan lapangan.</p>	<p>SOP perancangan awal RUU dimana peran anggota DPR tidak terlalu besar.</p>	<p>Baleg Komisi Pansus Sekjen DPR</p>
<p>b. Tidak ada metodologi perancangan UU yang menjadi pedoman Proses perancangan undang-undang selama</p>	<p>1. Substansi UU dipengaruhi oleh kekuatan politik semata tanpa dukungan data yang kuat.</p>	<p>Metode perancangan (<i>draftologi</i>) yang dapat digunakan secara konsisten oleh tenaga perancang.</p>	<p>Baleg Komisi Pansus Sekjen DPR</p>

ini tidak menggunakan metodologi yang tegas dan jelas	2. Kualitas RUU sangat bergantung kepada kemampuan dan pengalaman personalitas perancang.		
TAHAP PEMBAHASAN RUU			
a. DIM tidak tepat sebagai metode pembahasan RUU b. DIM membatasi pembahasan pada hal yang teknis	1. DIM mengurangi peluang memperdebatkan kerangka pikir dan prinsip-prinsip yang dikandung oleh RUU 2. DIM cenderung mendorong perdebatan di antara anggota DPR terpusat pada rincian perumusan norma pengaturan yang sangat menyita waktu.	Perlu metode baru dalam pembahasan rancangan undang-undang. Tidak lagi dengan menggunakan DIM tapi berdasarkan besarannya.	Baleg Komisi Pansus Kemenkumham Sekjen DPR
Informasi dan Partisipasi Yang Tidak Memadai DPR menempatkan proses pembahasan UU sebagai bagian dari proses tawar menawar politik (<i>strategic bargaining</i>) yang sangat bertumpu pada mekanisme kekuasaan dimana kerahasiaan dan pengabaian menjadi logika dasar dalam proses ini. Tentu saja kondisi ini berlawanan secara prinsipil dengan proses musyawarah (deliberasi) yang bertumpu pada mekanisme rasional yang mengandalkan logika keterbukaan dan partisipasi.	Forum di DPR masih sangat tertutup sehingga masyarakat sulit untuk terlibat dan memberikan masukan terhadap substansi RUU yang sedang dibahas	Perlu dilakukan perubahan Tata Bina DPR yang mengatur bahwa: a. rapat pembahasan RUU dilakukan secara terbuka; b. masukan yang disampaikan (secara tertulis maupun lisan) harus dicatat sebagai bagian dari proses penyiapan dan pembahasan; dan c. mewajibkan anggota maupun DPR secara institusional untuk menginformasikan kepada masyarakat status masuknya yang disampaikan	Baleg Komisi Pansus Sekjen DPR
Keberadaan Tim Perumus dan Tim Sinkronisasi Keberadaan Timus dan Timsin dari sisi	Anggaran legislasi membengkak dan inefesiensi proses pembahasan RUU	Pengaturan yang memberikan kewenangan kepada tenaga perancang untuk melakukan	Baleg Komisi Pansus BURT Sekjen DPR

<p>anggaran tidak tepat. Dalam anggaran yang disusun oleh DPR, setiap anggota DPR yang terlibat dalam tim tersebut akan mendapatkan tambahan honorarium. Jadi seorang anggota DPR bisa mendapatkan honorarium berkali-kali dari penyusunan sebuah RUU. Pengaturan seperti ini akan sangat memberatkan pos anggaran legislasi.</p>		<p>perumusan dan sinkronisasi RUU sehingga tidak perlu dibuat Timsin dan Timus yang berisikan anggota DPR</p>	
<h3>TAHAP PERSETUJUAN RUU</h3>			
<p>Rapat Paripurna Sebagai Forum Pembahasan Rapap Paripurna seharusnya hanya sebagai forum internal DPR untuk mengambil keputusan akhir, apakah akan menyetujui atau tidak suatu RUU. Ketika proses ini berjalan, dimana tidak jarang masih banyak pro dan kontra (di internal DPR), pihak Pemerintah tidak perlu hadir. Jika kemudian DPR berhasil mengambil keputusan untuk menerima atau menolak suatu RUU dalam rapat paripurna, maka baru kemudian pihak pemerintah dapat diundang.</p>	<p>Proses pengambilan keputusan menjadi tidak seimbang karena Presiden "menumpang" forum DPR</p>	<p>Perubahan UU tentang MD3, Tatib DPR, dan UU No. 12 Tahun 2011 terkait proses pengambilan keputusan tingkat II. Jika DPR sudah memiliki keputusan akhir terhadap suatu RUU, maka baru kemudian DPR mengambil persetujuan bersama dengan Presiden. Mekanisme persetujuan ini cukup dilakukan dengan dikirimkannya RUU yang telah disetujui oleh DPR kepada Presiden. Persetujuan Presiden terhadap substansi RUU dapat dilihat dari ditandatanganinya RUU tersebut oleh Presiden. Jika Presiden tidak menyetujui maka tidak akan menandatangani RUU tersebut dan oleh</p>	<p>Baleg Komisi Pansus Fraksi Sekjen DPR</p>

		karena itu, RUU harus dibahas kembali antara Presiden dan DPR.	
TAHAP MONITORING DAN EVALUASI UU			
Monitoring dan evaluasi seringkali tidak dianggap menjadi bagian dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan	Setelah RUU diundangkan, prosesnya dianggap selesai dan berhenti begitu saja. Tidak ada suatu metode khusus yang digunakan untuk menilai apakah undang-undang tersebut berlaku dengan baik atau tidak di masyarakat. Apakah undang-undang tersebut merugikan suatu kelompok tertentu atau menimbulkan masalah baru. Akibatnya, tidak heran jika ada suatu undang-undang yang sebenarnya sudah tidak berlaku sama sekali di masyarakat, akan tetapi	1. Perubahan fungsi dari Bagian Pemantauan Pelaksanaan (Panlak) UU Setjen DPR sehingga lebih banyak mendukung kebutuhan monitoring dan evaluasi legislasi 2. Alur tindak lanjut oleh alat kelengkapan dan anggota DPR terhadap output monitoring dan evaluasi UU (yang dihasilkan Bagian Panlak UU).	Sekjen DPR Kemenkumham

Pembanding 2: Jediono (FORMAPPI)

Beberapa poin yang disampaikan Formappi:

- Ada 5 UU yang dibatalkan oleh MK. 3 produk 2004-2009 dan 2 produk 2009-2014.
- Tingkat kehadiran DPR dan ketidak disiplinan anggota DPR menyebabkan kurang berkualitasnya produk yang dihasilkan.
- Rendahnya kualitas legislasi disebabkan kurangnya sosialisasi dan pelibatan masyarakat. Ketika proses pembahasan banyak kepentingan politik yang bercampur dan masing-masing ingin

kepentingannya masuk di dalam RUU. Pembahasan sering kali molor, harus tertib waktu agar efisien.

- Politik legislasi itu meliputi beberapa aspek. Yang perlu diperhatikan seberapa jauh perintah UUD yang belum tercermin dalam UU. Apakah RUU yang diusulkan betul-betul sesuai dengan keinginan masyarakat dan sesuai dengan RPJM RPJP yang dibuat pemerintah.
- Melalui proses legislasi yang jelas maka UU yang dihasilkan lebih berkualitas.
- Penting adanya review ulang oleh Badan Legislasi.
- Kewenangan menyusun RUU tidak jelas dalam Tatib DPR RI.

C. Sesi II: Upaya Penguatan Badan Legislasi dalam Peningkatan Fungsi Legislasi serta Peranan Sistem Pendukung

Pointers Moderator: Totok Daryanto, SE.

- Langkah-langkah apa yang harus dilakukan untuk meningkatkan kinerja Badan Legislasi dalam rangka mencapai target penyelesaian RUU dalam Program Legislasi Nasional?
- Berdasarkan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3, tugas Badan Legislasi tidak termasuk menyiapkan/menyusun Rancangan Undang-Undang. Padahal, pada periode 2009-2014, peranan Badan Legislasi dalam menyiapkan/menyusun RUU inisiatif DPR amat signifikan, yakni 31 RUU dari 71 RUU (44%). Bagaimana upaya memperkuat Badan Legislasi ke depan?
- Berdasarkan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3, Badan Legislasi mendapatkan tugas baru yaitu melakukan

pemantauan dan peninjauan terhadap Undang-Undang. Apa dasar pemikiran dari tugas baru Badan Legislasi tersebut? Bagaimanakah implementasi pelaksanaannya?

- Untuk mendukung pelaksanaan wewenang dan tugas DPR RI, dibentuk Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian. Sekretariat Jenderal bertugas memberikan dukungan dibidang administrasi dan persidangan, sedangkan Badan Keahlian bertugas memberikan dukungan keahlian meliputi perancangan undang-undang, kajian anggaran, akuntabilitas keuangan negara, dan bidang penelitian. Bagaimana mensinergikan kedua sistem pendukung tersebut?
- Selain Setjen dan Badan Keahlian, terdapat tenaga ahli baik tenaga ahli fraksi, alat kelengkapan maupun anggota, bagaimana mensinergikan tenaga ahli dengan Badan Keahlian?

Narasumber Pertama: Fahri Hamzah, SE.

- Sistem demokrasi yang ada di Indonesia saat ini menuntut penyesuaian-penyesuaian dalam peraturan perundang-undangan dan hukum ketatanegaraan di Indonesia. Hal ini menyebabkan banyak orang, warga negara menjadi canggung dalam melaksanakannya.
- Puncak perubahan dalam UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 adalah perubahan di DPR, dimana kuasa membuat undang-undang merupakan kuasa yang paling mendasar di DPR. Sehingga setiap anggota DPR memiliki kuasa untuk membuat undang-undang.
- Atas dasar itulah, kini anggota DPR tidak dapat terbelah-belah antara alat kelengkapan dewan dengan sistem pendukungnya. Semua mendukung kuasa anggota DPR sebagai politisi, pengambil kebijakan dan pembuat undang-undang.

- Pada saat pembahasan UU MD3, ada wacana BAKN dan Baleg dibubarkan. Namun sesungguhnya BAKN tidak dihilangkan begitu saja. Maka dimunculkan Pusat kajian Akuntabilitas Keuangan Negara. Hal ini dikarenakan, BAKN pada saat lalu, hanya menjadi alat BPK dalam parlemen. Padahal *supreme auditor* itu sesungguhnya adalah legislatif, sebagai fungsi menjalankan pengawasan secara menyeluruh kepada eksekutif.
- Hal ini pun sama halnya terhadap perdebatan soal Badan Anggaran DPR, Badan Anggaran seharusnya menjalankan fungsi sebagai Pusat Kajian Anggaran, sehingga peran penyusunan anggaran tidak lagi didominasi hanya oleh anggota Badan Anggaran. Tetapi semua anggota DPR, juga memiliki fungsi yang sama dalam menyusun anggaran. Sebagaimana kuasa dasar yang diberikan konstitusi kepada DPR. Yaitu pengawasan, penyusunan anggaran, dan pembuatan undang-undang.
- Perdebatan yang sama juga terjadi saat wacana Baleg akan dihapus saat pembahasan UU tentang MD3, karena dominasi penyusunan undang-undang hanya ada di Badan Legislasi. Dengan adanya perubahan ini, diharapkan seluruh anggota DPR juga berperan sama dalam mengajukan, menyusun dan membuat undang-undang.
- Saat ini BPHN (Badan Pembinaan Hukum Nasional) ada di pemerintah, seharusnya BPHN ini adalah instrumen dari DPR. Oleh karena itu, UU tentang MD3 mensyaratkan pembentukan sistem pendukung yang kuat. Setiap pernyataan dari anggota DPR, seperti perintah dan segera dikaji oleh sistem pendukung untuk menjadi undang-undang.
- Ke depan, DPR akan terus menata dirinya untuk menjadi lebih

mandiri dan optimal dalam menjalankan fungsi-fungsinya. Diantaranya termasuk soal kemandirian pegawainya. Ke depan, tidak lagi ada PNS dan non PNS, melainkan pegawai parlemen yang totalitas kepada parlemen, seperti yang ada di Bank Indonesia. DPR juga menginginkan komplek parlemen yang lebih mencerminkan keberadaan parlemen, yaitu dengan dibangunnya perpustakaan parlemen semacam perpustakaan kongres di Amerika Serikat, lalu juga ada museum parlemen di komplek parlemen. Sehingga parlemen, khususnya DPR menjadi *resource center* dalam proses membangun sejarah peradaban bangsa dan negara Indonesia.

Narasumber Kedua : DR. Pataniari Siahaan.

- Prolegnas merupakan sarana dari politik legislasi di DPR saat ini. Salah satu amandemen konstitusi adalah pengembalian kedaulatan kepada rakyat. Konsekuensinya adalah seluruh RUU harus bersumber dan mengacu kepada UUD 1945 dan Pancasila. Itu sebabnya dalam penyusunan prolegnas harus juga memperhatikan hal tersebut.
- Dalam penyusunan undang-undang, dibutuhkan sumber daya dan daya pikir banyak orang, namun tetap yang menjadi motornya adalah anggota DPR. Selama ini yang terjadi adalah adanya salah penafsiran terhadap tiga fungsi DPR. Sehingga dalam beberapa hal tupoksi DPR dipisahkan ketiga hal tersebut. Padahal seharusnya ketiga fungsi tersebut dijalankan sepenuhnya oleh setiap anggota DPR. Setiap anggota DPR harus paham dan mengerti ketiga fungsi DPR tersebut.
- Baleg sebagai instrumen pendukung bertugas membantu anggota

dalam pembuatan undang-undang, untuk kemudian dikembalikan kepada semua anggota. Dalam konteks ini, Baleg sebenarnya tetap membuat undang-undang, namun berdasarkan instruksi Bamus. Dalam hal ini kesimpulannya adalah yang boleh mengusulkan RUU seharusnya anggota, bukan komisi-komisi. Kualitas dari undang-undang dibuat itu menjadi tanggung jawab dari Badan Legislasi

- Pekerjaan rumah dari DPR dan Baleg saat ini adalah terdapat ratusan undang-undang dari masa lalu yang sudah tidak sesuai dengan kondisi perkembangan saat ini. Evaluasi terhadap hal ini tidak dikerjakan dengan baik oleh pemerintah.
- Dalam pembahasan rancangan undang-undang, Badan Legislasi dapat memantau perumusan rancangan undang-undang. Namun terkadang, dalam beberapa hal yang menjadi permasalahan, Sekretariat Jenderal DPR tidak mendukung fungsi DPR dan Baleg tersebut, sehingga hal ini perlu diintegrasikan dalam sistem pendukung yang terdiri dari Sekjen DPR dan Badan Keahlian DPR. Badan Keahlian DPR kedepannya perlu diperbanyak dengan menyelenggarakan lokakarya di awal-awal pembentukannya ini, sehingga dapat berfungsi untuk meningkatkan kualitas anggota DPR.
- UU tentang MD3 kedepannya harus memisahkan DPRD dari UU MD3, karena DPRD bukanlah bagian dari legislatif. Perlu dikaji untuk mengembalikan DPRD kepada rezim Pemerintahan Daerah.

Narasumber Ketiga:

Irjen. Pol. Djoko Prastowo, MH. (Biro Hukum Lemhanas)

- Dalam penyusunan undang-undang tidak bisa lepas dari paradigma

nasional. yaitu Pancasila, UUD 1945, wawasan nusantara, dan ketahanan nasional.

- Tujuan dibuatnya undang-undang adalah untuk menjamin adanya kepastian hukum sehingga tidak terjadi kegaduhan. Di lemhanas, ada yang namanya laboratorium pengukuran ketahanan nasional (lapkurtanas). Lapkurtanas Indonesia saat ini skornya 2,12 masuk kategori hijau yang artinya cukup tangguh. Semua kegiatan berjalan dengan baik dan aman. Untuk menentukan indeks dilakukan berdasarkan indikator-indikator tertentu. Ada 821 indikator yang dijadikan ukuran setiap provinsi. Gabungan dari indikator provinsi menjadi indikator nasional. Indikator-indikator dan hasilnya ini selalu update.
- Pada akhirnya undang-undang tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai, norma, dan 4 konsensus dasar. Bicara mengenai 4 konsensus dasar yang dicetuskan oleh Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 1 Juni 2006, yaitu Pancasila, UUD NRI 1945, NKRI, dan Bhineka Tunggal Ika, sebagaimana 4 pilar di MPR. Jadi UU tidak boleh diskriminasi dan bertentangan dengan Pancasila, UUD 1945, NKRI, karena Indonesia sangat beragam dan harus menjamin keutuhan NKRI.

Pembanding 1 :

Jediono (FORMAPPI)

- Tingkat kehadiran DPR dan ketidak disiplinan anggota DPR menyebabkan kurang berkualitasnya produk yang dihasilkan.
- Rendahnya kualitas legislasi disebabkan kurangnya sosialisasi dan

pelibatan masyarakat. Ketika proses pembahasan banyak kepentingan politik yang bercampur dan masing-masing ingin kepentingannya masuk di dalam rancangan undang-undang. Pembahasan sering kali molor, harus tertib waktu agar efisien.

- Politik legislasi itu meliputi beberapa aspek. Yang perlu diperhatikan seberapa jauh perintah UUD yang belum tercermin dalam UU. Apakah RUU yang diusulkan betul-betul sesuai dengan keinginan masyarakat dan sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Rencana Pembangunan Jangka Panjang yang dibuat pemerintah.
- Melalui proses legislasi yang jelas maka UU yang dihasilkan lebih berkualitas.
- Badan Legislasi harus memiliki kewenangan untuk mereview rancangan undang-undang yang akan diusulkan menjadi RUU Inisiatif DPR dan saat RUU akan disahkan pada tahap pembicaraan tingkat 2.
- Dalam Peraturan DPR RI tentang Tata Tertib yang baru terdapat ketidakjelasan dalam penyusunan rancangan undang-undang, harusnya Badan legislasi tetap memiliki peran dalam penyusunan rancangan undang-undang.

Pembanding 2:

Ronald Rofiandri (PSHK)

- Rekomendasi perencanaan legislasi:
 - ✓ Penambahan **parameter (tambahan)** yang bersifat **operasional** meliputi cakupan pemangku kepentingan (*stakeholders*), sektor, dan durasi pembahasan

- ✓ Penggunaan *form registrasi* (pengumuman dan pengolahan) yang baku untuk menjamin RUU yang masuk dan diprioritaskan memiliki standar yang sama
- ✓ **Alokasi waktu** yang memadai demi kepentingan internalisasi norma di masyarakat dan filterisasi usulan
- Tim Pendukung: tidak sekedar diartikan sebagai kelompok ahli dan legislative drafter, tapi juga menjalankan fungsi data gathering, manajemen mitra/jaringan dan mendeteksi tren legislasi secara berkala
- Tim Pendukung: mampu mengidentifikasi “strategic sourcing” yang belum dan sudah dimiliki
- Tim Pendukung: tidak perlu harus memiliki “strategic sourcing”, tapi membangun relasi agar setiap kebutuhan yang layak didukung dapat segera direspon
- Tim Pendukung: handal dalam menjaring informasi dan memprosesnya dalam pembuatan kebijakan

SESI DISKUSI TANYA JAWAB

Penanya 1:

Supandi, Kamar Tata Usaha Negara Mahkamah Agung RI

- o Sependapat bahwa acuan utama untuk menyusun suatu peraturan perundangan adalah tujuan nasional. Kemudian penyusunan sistem hukum nasional yang mengabdi kepada tujuan nasional. Baleg DPR RI hendaknya menjadi suatu institusi dimana setiap anggotanya dikelilingi oleh para ahli, para ahli hukum tata negara, hukum administrasi negara dan disiplin ilmu yang berkaitan dan dilengkapi oleh para *legal drafter*

yang *qualified* yang dididik untuk itu. Begitu juga nanti para hakim agung, tidak cukup hakim agung, harus juga dijadikan institusi, membutuhkan beberapa ahli di bidang itu.

- o Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang berlaku tanggal 17 Oktober 2014 menyebabkan perubahan sistem penyelenggaraan negara dari *power culture* menjadi *service and delivery culture*, negara melayani rakyatnya. Banyak perubahan terjadi dan undang-undang itu sebagai undang-undang payung, sementara Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara tidak masuk prioritas di dalam Prolegnas ini. Untuk sementara dapat diatasi dengan penyusunan Rancangan Peraturan Mahkamah Agung. Tetapi di dalam daftar Prolegnas 2015-2019 tidak tercantum sama sekali. Bagaimana jika terdapat sengketa administrasi negara di lapangan? Kemudian undang-undang tersebut sebagai payung hukum apriori terhadap Peradilan Hukum Tata Usaha Negara.
- o Pergeseran politik penegakan hukum pidana, khususnya pemberantasan korupsi dari represif menjadi preventif, sebagai praktisi mohon kebutuhan ini diakomodasi dalam Prolegnas 2015-2019.
- o Saat ini yang mendesak adalah Undang-Undang *Contemp of Court*. Kita semua bercita-cita memiliki peradilan yang terhormat dan dihormati. Oleh sebab itu Undang-Undang *Contemp of Court* sangat mendesak untuk diundangkan.

Penanya 2:

Muktasin Billah, Mahasiswa Universitas Brawijaya

- o Bagaimana bentuk kontrol pelaksanaan pembentukan perundang-

undangan yang dilakukan oleh Baleg. Menurut para pemateri sekalian bagaimakah bentuk pemantauan pelaksanaan yang dapat dilakukan oleh Baleg? Tindakan tersebut apakah dapat melahirkan tindakan atau upaya yang bersifat represif atau preventif?

- o Terkait usulan *take over* atau pengambilalihan pembentukan undang-undang yang dilakukan oleh fraksi apabila tidak dapat diselesaikan dalam waktu sidang yang ditentukan diambil alih oleh Badan Legislasi, apakah hal tersebut tidak menimbulkan konflik wewenang atau konflik internal lainnya?



Penanya 3:

Salman Farisi, Media

Mengapa terjadi disharmonisasi antara hirarki undang-undang di negeri kita ini? Kedua, bagaimana mengatasi disharmonisasi?

Tanggapan Anggota Baleg:

H. MAMAN IMANUL HAQ (Anggota Badan Legislasi DPR RI, FPKB)

Badan Legislasi secara terus-menerus melakukan strategi memenuhi target yang diharapkan oleh masyarakat. Menjadi persoalan ketika Undang-Undang MD3 hanya mengharmonisasi. Makanya kita sempat berpikir MD3 ini harus kembali direvisi agar fungsi Baleg ini betul-betul berkualitas. Kita tidak mau bekerja atas nama desakan publik. Kita mau bekerja atas sebuah nilai perjuangan undang-undang yang memberi kemaslahatan kepada ummat.

Tanggapan Pemateri:

Prof. Dr. IRMAN PUTRA SIDDIN

Memang Baleg harus dimaksimalkan dan dioptimalkan seperti yang telah dijelaskan. Baleg berbeda keberadaannya dengan Pimpinan DPR. Pimpinan DPR ada karena kebutuhan administratif, organisasi, personalia dan anggaran. Baleg ada karena DPR pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang, rahimnya langsung dari Undang-Undang Dasar 1945.

Boleh tidak Baleg itu *men-take over* RUU atau proses RUU dari fraksi? Boleh, hanya harus dibuat dasarnya, Karena fraksi itu bukan instrumen konstitusional di DPR. Bukan instrumen negara, tapi instrumen politik yang diberikan ruangan di DPR. Tapi realitasnya agak sulit. Sekali lagi harus dibuatkan dasar. Secara konstitusional bisa.

Pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Agung dilakukan karena banyak sekali yang bertabrakan. Ke depannya memang Baleg tidak hanya diberikan fungsi harmonisasi, tapi juga harmonisasi seluruh undang-undang yang *berlaku*. Biasanya undang-undang yang bermasalah di Mahkamah Konstitusi yang dibatalkan banyak yang bukan karena kebodohan legislasi, tapi karena kepentingan politik. Ada juga karena keteleedoran, tapi tidak banyak, biasanya yang suka teledor itu Perpu karena banyak *copy-paste*. Jadi memang disharmoni peraturan perundang-undangan kita itu lebih banyak karena kepentingan politik.

Oleh karenanya dibutuhkan fungsi penetralisir. Nantinya Badan Legislasi perlu di beri peran lagi setelah pembahasan sebelum persetujuan untuk

melakukan *constitutional review*. Badan Legislasi melakukan *review* terhadap RUU sebelum disetujui untuk kemudian menyelaraskannya dengan konstitusi. Jadi tidak ada lagi pertimbangan politik, semuanya adalah pertimbangan konstitusional. Di sinilah Baleg diberikan peran tidak hanya pada fungsi tersier pembentukan perundang-undangan, tapi diberikan peran di fungsi primer, tidak hanya dalam hal pengusulan, termasuk pembahasan, sampai jelang persetujuan.

Setuju dengan pendapat Bapak Ustadz Imanulhaq bahwa sebaiknya pembuatan legislasi jangan karena desakan publik, karena akan menimbulkan ketidakpastian hukum di mana-mana. Salah satu contoh Undang-Undang KPK yang dibuat tahun 2002 di buat saat masyarakat sedang marah. Jadi DPR ke depan harus berpikir matang dalam membuat Rancangan Undang-Undang. Sebab undang-undang yang disetujui itu nanti tidak hanya mengikat saya orang yang di luar DPR, tapi juga mengikat Bapak/Ibu semua anak cucunya juga dia ikat di situ. Jadi hati-hati dalam membuat undang-undang.

Tanggapan Pemateri:

Prof. Dr. BAGIR MANAN, S.H., M.C.L.

Pertama, perlu mengubah Badan Legislasi yang ada sekarang menjadi Badan Perencanaan dan Penyusunan Program Legislasi DPR. Konsekuensi perubahan ini adalah pembaharuan seluruh aspek manajerial Badan Legislasi antara lain tenaga tetap dan macam-macam tata kerja sebuah manajemen.

Kedua, dalam kaitan dengan pemerintah, diusulkan agar Badan Pembinaan Hukum Nasional menjadi *vocal point* antara Badan Legislasi dengan pemerintah untuk soal harmonisasi, soal perencanaan, dan sebagainya, sekaligus menolong Badan Pembinaan Hukum Nasional menjadi satu lembaga yang tidak semata-mata merupakan subsistem birokrasi, tapi satu sistem dalam rangka pembangunan hukum nasional.

Ketiga, Badan Legislasi harus dimungkinkan melakukan kerja sama dengan kementerian untuk mengetahui rencana dan program masing-masing kementerian itu yang memerlukan dukungan undang-undang. Dengan demikian setiap undang-undang yang dibuat akan mempunyai hubungan, mempunyai relasi dengan program yang akan dikerjakan itu, tentu termasuk dengan lembaga-lembaga negara yang lain.

Keempat, Badan Legislasi secara institusional melakukan kerja sama dengan perguruan tinggi untuk melakukan pengkajian untuk menjamin integrasi antara RUU dengan tujuan nasional dengan program nasional dan dapat menguji apakah satu undang-undang itu kelak akan diterima atau ada resistensi publik terhadap undang-undang itu, sekaligus juga dapat menjamin adanya harmonisasi. Kalau ini dapat dilakukan mudah-mudahan hal-hal yang tadi menjadi persoalan dapat langsung diatasi. Undang-undang juga buatan manusia. Kalau kita bicara *judicial review* misalnya, di Amerika Serikat, di Jerman, di Perancis, juga ada undang-undang yang dibatalkan karena dianggap itu bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Di negara-negara lain kalau ada disharmonisasi antara dua undang-undang, hakim yang sangat berperan untuk menentukan yang mana.

Tanggapan Pembanding: RONALD ROFIANDRI (PSHK)

Menanggapi yang disampaikan oleh Bapak Supandi dari Mahkamah Agung. Sulit untuk memagari dinamika politik legislasi melalui Prolegnas. Ternyata setelah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2015 disahkan ada kebutuhan untuk menghadirkan hukum acara PTUN dan itu ternyata tidak cukup jeli ditangkap oleh pembentuk undang-undang, sehingga tidak muncul di Prolegnas. Namun hal ini merupakan kebutuhan dari Mahkamah Agung.

Baleg perlu didukung oleh tenaga ahli dan *legal drafter* atau *legislative drafter*. Memperbesar kewenangan pasti membutuhkan dukungan yang sedemikian besar. Mengenai catatan tentang bagaimana seharusnya Badan Keahlian DPR (BKD) pasca pemberlakuan Perpres Nomor 27 TAHun 2015 tentang Struktur Setjen juga telah disampaikan.

Bentuk-bentuk pemantauan pelaksanaan undang-undang yang baik mutlak membutuhkan MONEF yang baik pula maka bagian pemantauan pelaksanaan undang-undang yang ada di Biro Hukum Setjen memang harus diperkuat sumber daya manusia-nya, jaringannya dengan BPHN dan JDIH (Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum) dan kaya dengan metodologi. Bisa juga bermitra dengan Bappenas.

Disharmoni antara peraturan perundang-undangan, merupakan masalah tersendiri. Di pemerintah sudah mulai di-endorse keberadaan Komite Regulasi. Ada Kementerian Kumham, Kementerian Dalam Negeri, Setneg,

Kementerian Keuangan agar posisinya kuat untuk melakukan harmonisasi. Baleg juga bisa menerapkan praktek demikian.

Mengenai pertanyaan Pak Maman *collective action* penting untuk perbaikan kinerja legislasi serta penguatan fungsi Badan Legislasi. Peraturan turunan dari undang-undang yang lama pembuatannya memang menjadi catatan tersendiri. Pertama, bagi DPR atau bagi Anggota DPR agar tidak dengan mudah memberikan kuasa pembentukan peraturan pemerintah atau peraturan teknis, karena sebenarnya itu merupakan kuasa legislasi. Kedua, lebih baik meminta pemerintah untuk menerbitkan PP yang sifatnya saku jagat.

Tanggapan Pembanding Jediono (FORMAPPI)

Menanggapi usulan Anggota Baleg tentang perlunya revisi Undang-Undang MD3 yang sudah direvisi. Menurut kami Pasal 99 itu tidak kaku membatasi dalam berapa kali masa sidang sebuah RUU harus selesai. Sekarang ini dalam tiga kali masa sidang, namun bisa diperpanjang melalui keputusan Rapat Paripurna. Tetapi berapa kali? Satu kali masa sidang lagi atau dua kali masa sidang? Perlu ada ketegasan agar proses pembahasan tidak menjadi terlalu lama. Lalu, terkait kewenangan menyusun draft RUU, dalam undang-undang yang baru ini menjadi tidak jelas. Dalam Undang-Undang MD3 yang lama, Badan Legislasi memiliki kewenangan menyusun. Sekarang menjadi tidak jelas apakah ada di Badan Legislasi, atau di komisi, atau di mana?

FIRMAN SOEBAGYO, S.E., M.H. (F-PG) WAKIL KETUA BALEG

Menanggapi pertanyaan Pak Jediono, sebetulnya terhadap pembahasan undang-undang itu sudah ada waktunya yang diatur oleh MD3 yaitu dua kali masa sidang. Apabila dalam dua kali masa sidang tidak selesai maka ada pengajuan perpanjangan. Ketika dibahas di tingkat I, Paripurna tinggal mensahkan. Jadi tidak mungkin ada undang-undang yang tanpa diproses kemudian disahkan di Paripurna. Oleh karena itu ada terobosan baru dalam Tata Tertib DPR RI atas arahan Pimpinan DPR bahwa bilamana undang-undang itu tidak selesai di komisi maka Badan Legislasi diberikan otoritas untuk mengambil alih dengan alasan-alasan tertentu. Ini dalam rangka mempercepat proses pembahasan Rancangan Undang-Undang dan ini perbaikan kinerja.

BAB III

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Adapun kesimpulan dan rekomendasi workshop adalah sebagai berikut:

1. Eksistensi Badan Legislasi merupakan pengejawantahan amanat konstitusi yang menentukan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang, oleh karena itu perlu diperkuat dengan melibatkan Badan Legislasi dalam seluruh proses legislasi mulai dari perencanaan, penyusunan sampai dengan pembahasan Rancangan Undang-Undang.
2. Badan Legislasi DPR perlu difungsikan sebagai penjamin kualitas Rancangan Undang-Undang (*Clearing House*) yang dihasilkan oleh DPR serta mendorong peningkatan kuantitas undang-undang yang dihasilkan.
3. Perencanaan dan persiapan suatu RUU harus dilakukan secara cermat dan teliti dengan mempertimbangkan relevansi dan signifikansi RUU bagi perkembangan dan kemajuan masyarakat yang mencerminkan kedaulatan rakyat, menjamin prinsip negara hukum, serta mewujudkan keadilan sosial dan kesejahteraan masyarakat.
4. Tugas Badan Legislasi di bidang pemantauan dan penginjauan terhadap Undang-Undang sangat perlu diimplementasikan dan didukung dengan anggaran yang cukup, karena:
 - a. Untuk memastikan setiap undang-undang yang telah disahkan yang memerlukan peraturan pelaksanaan telah atau belum dibuat oleh pemerintah.
 - b. Masih banyak peraturan perundang-undangan warisan masa lalu

(kolonial) yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan sistem pemerintahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

5. Pejabat pemerintah yang ditugaskan mewakili pemerintah dalam pembahasan RUU di DPR hendaknya merupakan pejabat yang memiliki kewenangan untuk memutuskan sikap pemerintah terhadap isu yang dibahas dalam RUU tersebut.
6. Badan Legislasi DPR perlu dilengkapi dengan sistem pendukung yang professional dan independen sebagai pegawai parlemen (bukan PNS) yang terdiri dari para peneliti, Tenaga Ahli, dan Perancang Undang-Undang dengan mekanisme kerja yang jelas, terukur serta efisien dan efektif dalam memberikan dukungan pelaksanaan fungsi legislasi DPR.