

# BADAN LEGISLASI DPR - RI

(Kinerja dan Evaluasi Periode 2004 - 2009)



328.1

/KD

B

Badan Legislati





# **BADAN LEGISLASI DPR RI**

**(KINERJA DAN EVALUASI PERIODE 2004-2009)**



Dengan mengingat bahwa  
periode 2004-2009 akan segera berakhir,  
dan akan menjadi keterang-kerang  
dalam sejarah, maka  
diperlukan segera  
penilaian, sekaligus

**Diterbitkan oleh:**  
**BADAN LEGISLASI DPR RI**  
**2009**



## **Kata Pengantar**

### **Ketua Badan Legislasi DPR RI**

Puji syukur kita panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, atas segala rahmat dan karunia-Nya kepada kita sekalian.

Perubahan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945 membawa perubahan penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia khususnya dalam hal kekuasaan membentuk undang-undang, yaitu perubahan kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden kepada DPR. Perubahan tersebut membawa implikasi terhadap peningkatan peran dan tanggung jawab DPR dalam bidang pembentukan undang-undang, baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Karena itu dibentuklah Badan Legislasi DPR RI pada tahun 1999.

Badan Legislasi periode tahun 2004-2009 merupakan Badan Legislasi periode kedua, sehingga Badan Legislasi baik secara kelembagaan maupun tugasnya mengalami penguatan dan peningkatan. Apabila pada periode pertama (1999-2004) merupakan masa awal pembentukan dan penataan kelembagaan maka pada periode kedua (2004-2009) sudah ada upaya untuk perbaikan kelembagaan yang mengarah pada penyempurnaan. Salah satunya ialah penetapan kedudukan Badan Legislasi DPR sebagai pusat pembentukan undang-undang/hukum nasional berdasarkan Keputusan DPR Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR.

Buku yang ada di tangan pembaca, awalnya lahir dari keinginan Badan Legislasi untuk memiliki buku saku tentang profil Badan Legislasi. Sebuah buku profil yang mampu menampilkan wajah Badan Legislasi sebagai alat kelengkapan DPR RI yang bersifat tetap yang berkedudukan sebagai pusat pembentukan undang-undang/hukum nasional sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 39 Peraturan Tata Tertib DPR RI. Ide tersebut ternyata belum dapat terlaksana, karena kesibukan yang luar biasa terkait dengan begitu banyaknya tugas yang harus dikerjakan Badan Legislasi.

Dengan mengingat bahwa masa bakti Badan Legislasi periode tahun 2004-2009 akan segera berakhir, maka diputuskan untuk membuat buku yang dapat menjadi kenang-kenangan bagi masyarakat luas. Sebuah buku yang menjelaskan sejarah, kedudukan, susunan, tugas, dan struktur pendukung Badan Legislasi, sekaligus buku yang berisi program legislasi nasional (Prolegnas), pe-

nyusunan RUU usul inisiatif DPR, harmonisasi RUU usul inisiatif DPR, kunjungan kerja untuk mencari masukan atas RUU, dan kunjungan tamu yang datang ke Badan Legislasi.

Buku yang berada di tangan anda berusaha mendeskripsikan keberadaan Badan Legislasi secara apa adanya dengan menampilkan ulasan mengenai kinerja dan evaluasi Badan Legislasi selama satu periode. Kinerja Badan Legislasi tersebut dapat dilihat dari peran dan tugas Badan Legislasi dalam penyusunan Prolegnas, penyusunan dan harmonisasi RUU usul inisiatif DPR, serta kunjungan kerja untuk mencari masukan atas RUU.

Oleh karena itu, buku ini sangat penting untuk dibaca dan diketahui, tidak hanya untuk masyarakat luas melainkan untuk anggota Badan Legislasi periode yang akan datang. Karena diharapkan ke depan para anggota Badan Legislasi akan memperoleh pemahaman dan peningkatan kinerja yang lebih baik mengenai proses penyusunan Prolegnas, penyusunan dan harmonisasi RUU usul inisiatif DPR, kunjungan kerja untuk mencari masukan atas RUU, serta kunjungan tamu Badan Legislasi.

Akhirnya, saya mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada pimpinan dan seluruh anggota Badan Legislasi, sekretariat dan tenaga ahli Badan Legislasi, serta semua pihak yang terlibat dalam penerbitan buku ini. Semoga buku ini bermanfaat bagi para pembaca.

Jakarta, 14 September 2009

**F.X. Soekarno, S.H.**

A. 104

# **BADAN LEGISLASI DPR RI**

## **(KINERJA DAN EVALUASI PERIODE 2004-2009)**

### **DAFTAR ISI**

Kata Pengantar: Ketua Badan Legislasi .....	i
<b>A. Badan Legislasi DPR .....</b>	<b>1</b>
1. Sejarah Terbentuknya Badan Legislasi .....	1
2. Kedudukan dan Susunan Badan Legislasi .....	7
3. Tugas Badan Legislasi .....	9
4. Struktur Pendukung Badan Legislasi .....	10
<b>B. Prolegnas .....</b>	<b>11</b>
a. Penyusunan Prolegnas .....	11
b. Kerangka Pikir Prolegnas .....	14
c. Maksud dan Tujuan Prolegnas .....	15
d. Visi dan Misi Prolegnas .....	16
e. Arah Kebijakan Prolegnas .....	16
f. Skala Prioritas Prolegnas .....	17
g. Kendala dan Tantangan dalam Penyusunan Prolegnas .....	19
<b>C. Penyusunan RUU Usul Inisiatif DPR .....</b>	<b>24</b>
<b>D. Harmonisasi RUU Usul Inisiatif DPR .....</b>	<b>29</b>
<b>E. Kunjungan Kerja Untuk Mencari Masukan RUU .....</b>	<b>45</b>
<b>F. Kunjungan Tamu Badan Legislasi .....</b>	<b>57</b>
<b>G. Lampiran .....</b>	<b>63</b>

Badan Legislasi DPR RI yang beroperasi sejak 1999 atas pengalihan peran dan tugas dan tanggung jawab bersama dengan pembentukan Badan Legislasi DPR RI yang dilaksanakan dengan bereset tetapi, Pembentukan badan legislasi tidak dimaksudkan untuk mengambil alih hak-hak amanah dan kewajiban yang dimiliki oleh Badan Legislasi DPR RI saat itu dan sebelumnya berlakunya amanah



## **A. Badan Legislasi DPR RI**

### **1. Sejarah Terbentuknya Badan Legislasi**

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan lembaga perwakilan rakyat yang kedudukan dan perannya sangat penting dalam negara demokrasi. DPR merupakan salah satu manifestasi dari prinsip kedaulatan rakyat. Rakyat melalui wakil-wakilnya di lembaga ini membuat hukum dan kebijakan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif. Melalui DPR juga wakil-wakil rakyat melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan hukum dan kebijakan tersebut.

Oleh karena itu, agar DPR dapat menjalankan peran dan fungsinya dengan baik, harus memiliki tugas dan wewenang tertentu agar dapat menjalankan fungsinya sebagai wakil rakyat, serta menjalin hubungan dengan cabang kekuasaan lain berdasarkan prinsip checks and balances. Jika lembaga tersebut tidak memiliki tugas dan wewenang yang seimbang dengan kekuasaan lain, akan cenderung terjadi penyalahgunaan kekuasaan karena hukum dan kebijakan tidak dibuat demi kepentingan rakyat serta lemahnya pengawasan terhadap jalannya pemerintahan.

Adanya perubahan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) membawa perubahan penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia khususnya dalam hal kekuasaan membentuk undang-undang, yaitu perubahan kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden kepada DPR. Perubahan tersebut membawa implikasi terhadap peningkatan peran dan tanggung jawab DPR dalam bidang pembentukan undang-undang, baik secara kuantitatif maupun kualitatif.

Salah satu bentuk dari tanggapan DPR atas peningkatan peran dan tanggung jawab tersebut ialah pembentukan Badan Legislasi DPR sebagai alat kelengkapan yang bersifat tetap. Pembentukan badan tersebut tidak dimaksudkan untuk mengambil alih hak-hak anggota DPR untuk mengajukan RUU usul inisiatif tetapi hanya berfungsi untuk

memberikan dukungan, dan/atau membantu, baik secara teknis maupun pengembangan substansi suatu RUU.

Badan Legislasi DPR, pertama kali dibentuk pada tahun 1999 berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPR yang ditetapkan oleh DPR pada tanggal 23 September 1999. Dalam Peraturan Tata Tertib tersebut, ketentuan yang mengatur mengenai kelembagaan Badan Legislasi DPR ada dalam Pasal 43 sampai dengan Pasal 46. Dalam Pasal 46 Peraturan Tata Tertib DPR, Badan Legislasi DPR mempunyai tugas sebagai berikut:

- a. merencanakan dan menyusun program serta urutan prioritas pembahasan rancangan undang-undang, baik yang datang dari Pemerintah maupun usul inisiatif DPR, untuk 1 (satu) masa keanggotaan DPR dan setiap tahun sidang;
- b. membantu menyiapkan rancangan undang-undang usul inisiatif DPR;
- c. mengikuti perkembangan dan mengawasi pelaksanaan undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya berkoordinasi dengan komisi-komisi;
- d. melakukan evaluasi terhadap program penyusunan rancangan undang-undang;
- e. membuat inventarisasi masalah hukum dan perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR.

Pembentukan Badan Legislasi DPR secara tersirat juga sesuai dengan rekomendasi Sidang Tahunan MPR Tahun 2002, yang antara lain merekomendasikan sebagai berikut: "*mengenai pelaksanaan fungsi legislasi Dewan, Majelis merekomendasikan agar Dewan meningkatkan produktivitas undang-undang sebagai tindak lanjut dari Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (DPR, 2003: 4)."

Badan Legislasi DPR sebagai alat kelengkapan DPR yang relatif baru dibandingkan dengan alat kelengkapan DPR lainnya, terdiri dari unsur pimpinan dan anggota. Pimpinan Badan Legislasi DPR periode

tahun 1999-2004 terdiri dari Ketua: Zein Badjeber (Fraksi Partai Persatuan Pembangunan) dan tiga orang Wakil Ketua: Azhar Muchlis (Fraksi Partai Golongan Karya), I Nyoman Gunawan, S.H. (Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan), dan Handoyo P (Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan). Handoyo P selaku Wakil Ketua Badan Legislasi digantikan oleh Hj. Tumbu Saraswati, S.H. (Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan), dan Hj. Tumbu Saraswati, S.H. kemudian diganti oleh Dwi Ria Latifah (Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan). Adapun anggota Badan Legislasi DPR berasal dari masing-masing perwakilan fraksi yang ada di DPR dengan jumlah ditentukan secara proporsional.

Selama tahun 1999-2004, kegiatan yang ditangani oleh Badan Legislasi DPR antara lain: menyusun mekanisme kerja, menyusun perencanaan dan program prioritas pembahasan RUU untuk tahun 1999-2004, menyusun rancangan perubahan Peraturan Tata Tertib DPR, dan mempersiapkan berbagai RUU usul inisiatif. Selain itu dalam melaksanakan tugas-tugasnya, Badan Legislasi DPR juga melakukan koordinasi dan konsultasi dengan Pemerintah dan/atau alat kelengkapan DPR yang lainnya.

Kini memasuki periode kedua yaitu tahun 2004-2009, Badan Legislasi DPR, baik secara kelembagaan maupun tugasnya mengalami penguatan dan peningkatan. Apabila pada periode pertama (1999-2004) merupakan masa awal pembentukan dan penataan kelembagaan maka pada periode kedua (2004-2009) sudah ada upaya untuk perbaikan kelembagaan yang mengarah pada penyempurnaan. Salah satunya ialah penetapan kedudukan Badan Legislasi DPR sebagai pusat pembentukan undang-undang/hukum nasional berdasarkan Keputusan DPR Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR. Selain itu, Badan Legislasi DPR juga telah merekrut tenaga ahli sebanyak 19 (sembilan belas) orang yang berfungsi sebagai sistem pendukung (*supporting system*) guna membantu tugas-tugas Badan Legislasi DPR. Dalam hal tugas, jika dibandingkan dengan periode sebelumnya, tugas-tugas Badan Legislasi juga mengalami peningkatan yang signifikan. Apabila pada periode pertama (1999-2004), Badan

Legislati DPR hanya mempunyai lima jenis tugas maka pada periode kedua (2004-2009), Badan Legislati DPR mempunyai 11 (sebelas) jenis tugas. Kesebelas jenis tugas tersebut sebagai berikut:

- a. menyusun Program Legislati Nasional (Prolegnas) yang memuat daftar urutan Rancangan Undang-Undang (RUU) untuk satu masa keanggotaan dan prioritas setiap Tahun Anggaran, yang selanjutnya dilaporkan dalam Rapat Paripurna DPR untuk ditetapkan dengan Keputusan DPR;
- b. menyiapkan RUU Usul Inisiatif DPR berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
- c. melakukan pengharmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi RUU yang diajukan Anggota, Komisi, atau Gabungan Komisi sebelum RUU tersebut disampaikan kepada Pimpinan DPR;
- d. memberikan pertimbangan terhadap pengajuan RUU yang diajukan oleh Anggota, Komisi, dan Gabungan Komisi di luar RUU yang terdaftar dalam Prolegnas atau prioritas RUU tahun berjalan;
- e. melakukan pembahasan, perubahan/penyempurnaan RUU yang secara khusus ditugaskan Badan Musyawarah (Bamus);
- f. melakukan penyebarluasan dan mencari masukan untuk RUU yang sedang dan akan dibahas dan sosialisasi Undang-Undang (UU) yang telah disahkan;
- g. mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap materi UU, melalui koordinasi dengan Komisi;
- h. melakukan evaluasi dan penyempurnaan Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik;
- i. memberikan masukan kepada pimpinan DPR atas RUU usul DPD;
- j. memberikan pertimbangan terhadap RUU yang sedang dibahas oleh Presiden dan DPR; dan
- k. membuat inventarisasi masalah hukum dan perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat digunakan

sebagai bahan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.

Dalam perkembangannya, sesuai dengan Pasal 102 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disebutkan bahwa tugas Badan Legislasi DPR menjadi sebagai berikut:

- a. menyusun rancangan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan undang-undang beserta alasannya untuk satu masa keanggotaan dan untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPR dengan mempertimbangkan masukan dari DPD;
- b. mengkoordinasi penyusunan program legislasi nasional antara DPR dan Pemerintah;
- c. menyiapkan rancangan undang-undang usul DPR berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
- d. melakukan pengharmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang diajukan anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD sebelum rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR;
- e. memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD di luar prioritas rancangan undang-undang tahun berjalan atau di luar rancangan undang-undang yang terdaftar dalam program legislasi nasional;
- f. melakukan pembahasan, pengubahan, dan/atau penyempurnaan rancangan undang-undang yang secara khusus ditugaskan oleh Badan Musyawarah;
- g. mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan undang-undang melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;
- h. memberikan masukan kepada pimpinan DPR atas rancangan

undang-undang usul DPD yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah; dan

- i. membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat digunakan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.

Badan Legislasi DPR sebagai alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap terdiri dari unsur pimpinan dan anggota. Pimpinan Badan Legislasi DPR periode tahun 2004-2009 terdiri atas seorang Ketua dan 3 (tiga) orang Wakil Ketua. Sementara setelah adanya perubahan Peraturan Tata Tertib DPR, dengan Keputusan DPR RI Nomor 08/DPR RI/I/2005-2006, maka jumlah Pimpinan Badan Legislasi DPR mengalami perubahan yakni menjadi seorang Ketua dan empat orang Wakil Ketua.

Pada periode tahun 2004-2009 terjadi beberapa kali perubahan pimpinan Badan Legislasi, yaitu:

- a. Tahun 2004-2005 terdiri atas: Ketua: A.S. Hikam, Ph.D., APU. (Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa), dengan Wakil Ketua: Prof. Drs. H. Rustam E. Tamburaka, M.A., Ph.D. (Fraksi Partai Golongan Karya), Pataniari Siahaan (Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan), dan Pastor Saut M. Hasibuan (Fraksi Partai Damai Sejahtera).
- b. Tahun 2005-2007 terdiri atas: Ketua: F.X. Soekarno, S.H. (Fraksi Partai Demokrat), dengan Wakil Ketua: Prof. Dr (IPB) H. Bomer Pasaribu, S.H., S.E., M.S. (Fraksi Partai Golongan Karya), Pataniari Siahaan (Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan), Nursyahbani Katjasungkana S.H. (Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa), dan Drs. Muttamimul Ula (Fraksi Partai Keadilan Sejahtera).
- c. Tahun 2007-2008 terdiri atas: Ketua: F.X. Soekarno, S.H. (Fraksi Partai Demokrat), dengan Wakil Ketua: Prof. Dr (IPB) H. Bomer Pasaribu, S.H., S.E., M.S. (Fraksi Partai Golongan Karya), Pataniari Siahaan (Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan), Prof. Dr.

- Mahfud MD., SU (Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa), dan Drs. Al Muzammil Yusuf (Fraksi Partai Keadilan Sejahtera).
- d. Tahun 2007-2008 terdiri atas: Ketua: F.X. Soekarno, S.H. (Fraksi Partai Demokrat), dengan Wakil Ketua: Prof. Dr (IPB) H. Bomer Pasaribu, S.H., S.E., M.S. (Fraksi Partai Golongan Karya), Pataniari Siahaan (Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan), Dr. Imam Anshori (Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa), dan Drs. Al Muzammil Yusuf (Fraksi Partai Keadilan Sejahtera).
  - e. Tahun 2008-2009 terdiri atas: Ketua: F.X. Soekarno, S.H. (Fraksi Partai Demokrat), dengan Wakil Ketua: Drs. Ferry Mursyidan Baldan (Fraksi Partai Golongan Karya), Pataniari Siahaan (Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan), Nursyahbani Katjasungkana S.H. (Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa), dan Drs. Al Muzammil Yusuf (Fraksi Partai Keadilan Sejahtera).

Adapun anggota Badan Legislasi DPR terdiri atas 50 orang anggota yang berasal dari masing-masing perwakilan fraksi yang ada di DPR dengan jumlah ditentukan secara proporsional.

Selama tahun 2004-2009, kegiatan yang ditangani oleh Badan Legislasi DPR antara lain: menyusun mekanisme kerja, menyusun Program Legislasi Nasional tahun 2005-2009 dan Program Legislasi Nasional prioritas setiap tahun, menyusun rancangan perubahan Peraturan Tata Tertib DPR, dan mempersiapkan berbagai RUU usul inisiatif. Selain itu dalam melaksanakan tugas-tugasnya, Badan Legislasi DPR juga melakukan koordinasi dan konsultasi dengan Pemerintah dan/ atau alat kelengkapan DPR yang lainnya.

## **2. Kedudukan dan Susunan Badan Legislasi**

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara fundamental telah mengubah format kelembagaan negara dan perubahan kekuasaan dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Di bidang legislasi misalnya, kekuasaan membentuk undang-undang yang semula berada pada Presiden berubah menjadi kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). Hal itu ditandai

dengan terjadinya perubahan dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945.

Sebelum diubah, Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, "*Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.*" Setelah perubahan, Pasal 5 ayat (1) tersebut menjadi "*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.*" Sebaliknya sebelum perubahan, Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 mengatur, "*Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.*" Namun setelah perubahan Pasal 20 ayat (1) tersebut menjadi "*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*"

Adanya perubahan pemegang kekuasaan membentuk undang-undang tersebut, secara normatif menghendaki agar DPR mempunyai struktur kelembagaan yang bersifat tetap guna menjalankan kukuasaannya tersebut. Itu sebabnya, setelah dilakukan Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada tahun 1999, DPR membentuk satu alat kelengkapan bersifat tetap yang dinamakan Badan Legislasi. Badan ini secara historis didirikan pada masa keanggotaan DPR RI periode 1999-2004. Susunan keanggotaan Badan Legislasi ditetapkan pada permulaan masa keanggotaan DPR, untuk satu periode masa keanggotaan dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR berdasarkan perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi (Lampiran 1). Keanggotaan Badan Legislasi tidak boleh dirangkap dengan keanggotaan Badan Urusan Rumah Tangga (BURT) dan Badan Kerja Sama Antar Parlemen (BKSAP). Pimpinan Badan Legislasi merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif yang terdiri dari seorang Ketua dan beberapa orang Wakil Ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Legislasi.

Berdasarkan Keputusan DPR Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR (Peraturan Tatib DPR), Badan Legislasi berkedudukan sebagai pusat pembentukan undang-undang/ hukum nasional yang dibentuk oleh DPR sebagai alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap.

### 3. Tugas Badan Legislasi

Tugas Badan Legislasi sebagai pusat pembentukan undang-undang/hukum nasional adalah:

- a. menyusun rancangan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan dan prioritas Rancangan Undang-Undang beserta alasannya untuk satu masa keanggotaan dan untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPR dengan mempertimbangkan masukan dari DPD;
- c. mengkoordinasi penyusunan program legislasi nasional antara DPR dan Pemerintah;
- c. menyiapkan Rancangan Undang-Undang usul DPR berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
- d. melakukan pengharmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang diajukan anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD sebelum Rancangan Undang-Undang tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR;
- e. memberikan pertimbangan terhadap Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD di luar prioritas Rancangan Undang-Undang tahun berjalan atau di luar Rancangan Undang-Undang yang terdaftar dalam program legislasi nasional;
- f. melakukan pembahasan, pengubahan, dan/atau penyempurnaan Rancangan Undang-Undang yang secara khusus ditugaskan oleh Badan Musyawarah;
- g. mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan Rancangan Undang-Undang melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;
- h. memberikan masukan kepada pimpinan DPR atas Rancangan Undang-Undang usul DPD yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah; dan
- i. membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk

dapat digunakan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.

Badan Legislasi dalam melaksanakan berbagai tugas tersebut dapat mengadakan rapat dengan Pimpinan Fraksi, Komisi, Alat Kelengkapan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang menangani bidang legislasi dan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan masyarakat; Memberikan rekomendasi kepada Bamus dan/atau Komisi yang terkait berdasarkan hasil pemantauan terhadap materi UU; Mengadakan Rapat Kerja (Raker), Rapat Dengar Pendapat (RDP), dan RDPU; Mengadakan Kunjungan Kerja (Kunker) dalam rangka menyerap aspirasi masyarakat dan studi banding untuk penyiapan RUU dengan persetujuan Pimpinan DPR yang hasilnya dilaporkan dalam Rapat Badan Legislasi untuk ditentukan tindak lanjutnya; Membentuk Panitia Kerja (Panja) atau Tim; Mengusulkan kepada Bamus hal yang dipandang perlu dimasukkan dalam acara DPR. Selain itu, Badan Legislasi juga dapat mengadakan koordinasi dan konsultasi dengan pihak Pemerintah, DPD, Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA) atau pihak lain yang dianggap perlu mengenai hal yang menyangkut ruang lingkup tugasnya melalui Pimpinan DPR.

Badan Legislasi dalam rangka pelaksanaan tugas untuk penyusunan Prolegnas, penyusunan prioritas RUU, penyiapan dan penyusunan RUU, pembahasan RUU, sosialisasi UU, dan pelaksanaan tugas Badan Legislasi untuk evaluasi materi UU, evaluasi dan penyempurnaan Tata Tertib DPR, inventarisasi hukum dan perundang-undangan serta melakukan Kunker dan studi banding, menyusun rancangan anggaran untuk selanjutnya disampaikan kepada BURT.

#### **4. Struktur Pendukung Badan Legislasi**

Dalam Pasal 40 ayat (4) Tatib DPR diatur, "Badan Legislasi mempunyai Sekretariat, Tenaga Ahli, serta didukung Peneliti dan Perancang Undang-Undang." Sekretariat Badan Legislasi dipimpin oleh seorang Kepala Bagian (Kabag) Sekretariat Badan Legislasi yang membawahi 2 (dua) orang Kepala Subbagian (Kasubag) dan beberapa orang staf administrasi (Lampiran 2). Terkait dengan Tenaga Ahli, Tatib

DPR telah memberikan limitasi bahwa Badan Legislasi sekurang-kurangnya mempunyai 15 (lima belas) orang Tenaga Ahli yang bekerja penuh waktu dan serendah-rendahnya berpendidikan Strata Dua (S.2) Bidang Ilmu Hukum, Politik, Ekonomi dan disiplin ilmu lainnya yang dibutuhkan. Saat ini, Tenaga Ahli Badan Legislasi berjumlah 19 (sembilan belas) orang (Lampiran 3) dengan latar-belakang pendidikan dari berbagai disiplin ilmu, yaitu Ilmu Hukum, Politik, Ekonomi, Sosiologi, dan Agama. Kesembilan belas Tenaga Ahli tersebut merupakan tenaga tidak tetap (honorar) yang setiap tahun dapat diangkat kembali atau diberhentikan oleh Badan Legislasi berdasarkan evaluasi kinerja yang dilakukan oleh Pimpinan Badan Legislasi. Itu sebabnya, Tenaga Ahli Badan Legislasi wajib memberikan seluruh keahliannya untuk membantu seluruh tugas Badan Legislasi sebagaimana diatur dalam Tatib DPR dan bertanggung jawab kepada Pimpinan Badan Legislasi.

Khusus terkait dengan Peneliti dan Perancang Undang-Undang, Tata Tertib DPR tidak memberikan limitasi baik jumlah, atau kualifikasi bidang dan jenjang pendidikan. Dalam Pasal 40 ayat (6) Tatib DPR hanya diatur bahwa “Peneliti dan Perancang Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat berasal dari luar atau dari dalam Sekretariat Jenderal.”

## **B. Program Legislasi Nasional (Prolegnas)**

### **a. Penyusunan Prolegnas**

Dalam Pasal 22A UUD 1945 dinyatakan bahwa *“Ketentuan mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.”* Sebagai pelaksanaan dari ketentuan Pasal 22A tersebut, diundangkan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan UU 10 Tahun 2004, pembentukan sebuah undang-undang dimulai dari perencanaan, persiapan teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan sampai dengan pengundangan dan penyebarluasan. Dalam Pasal 15 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2004, diatur bahwa perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam

suatu Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Prolegnas merupakan instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis yang memuat daftar undang-undang yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu serta dijewi oleh visi dan misi pembangunan hukum nasional. Prolegnas memuat program legislasi jangka panjang, menengah, dan tahunan. Prolegnas disusun bersama oleh DPR dengan Pemerintah secara terkoordinasi, terarah, dan terpadu.

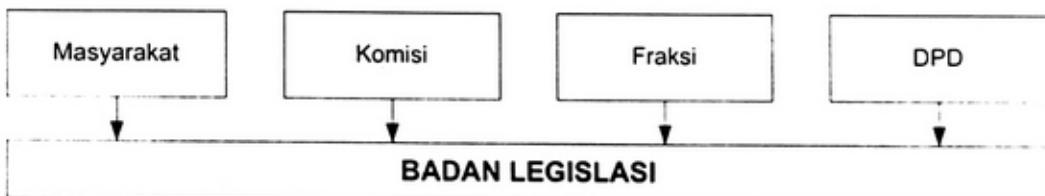
Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Prolegnas (PP Nomor 61 Tahun 2005), penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh Badan Legislasi sedangkan di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Menkumham).

Di lingkungan Pemerintah, penyusunan Prolegnas dilakukan dalam 5 (lima) tahapan. Tahap pertama, merupakan tahap kompilasi dan konsep Rencana Legislasi Nasional (Relegnas). Tahap kedua, merupakan tahap klasifikasi dan sinkronisasi Relegnas. Tahap ketiga, merupakan tahap konsultasi dan komunikasi Relegnas. Tahap keempat, merupakan tahap penyusunan naskah. Tahap kelima, merupakan tahap koordinasi dan penetapan Prolegnas. Berikut digambarkan skema alur penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah:

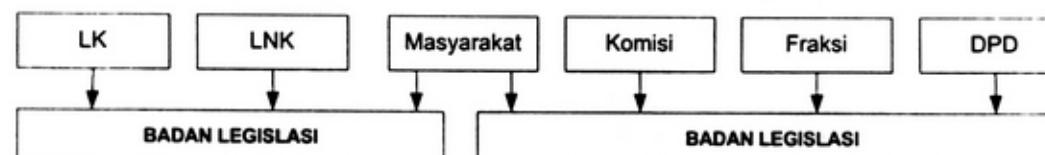


Menkumham dalam mengoordinasikan Prolegnas meminta kepada menteri lain dan pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) untuk menyerahkan dokumen perencanaan pembentukan Rancangan Undang-Undang di lingkungan instansi masing-masing sesuai dengan lingkup bidang tugas dan tanggung jawabnya. Menkumham sebelum menetapkan suatu rancangan undang-undang masuk ke dalam daftar Prolegnas usulan Pemerintah, wajib meminta persetujuan Presiden.

Badan Legislasi dalam mengoordinasikan penyusunan Prolegnas dapat meminta atau memperoleh bahan dan/atau masukan dari Masyarakat, Komisi, Fraksi, dan/atau DPD. Berikut digambarkan skema alur penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR:



Hasil penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dan Pemerintah dibahas bersama antara DPR dan Pemerintah yang pelaksanaannya dikoordinasikan oleh DPR melalui Badan Legislasi. Prolegnas yang disusun di lingkungan DPR dan Pemerintah yang telah memperoleh kesepakatan bersama antara DPR dan Pemerintah, dilaporkan pada Rapat Paripurna DPR untuk mendapatkan penetapan. Berikut digambarkan skema alur penetapan Prolegnas:



Pembahasan bersama  
DRAFT PROLEGNAS oleh Menkumham & Badan Legislasi

Rapat Paripurna DPR

PROLEGNAS

Berdasarkan Keputusan DPR Nomor 01/DPR-RI/III/2004-2005 tentang Persetujuan Penetapan Prolegnas Tahun 2005-2009, telah ditetapkan sebanyak 284 Rancangan Undang-Undang (RUU). Penetapan RUU tersebut dilakukan berdasarkan kerangka pikir, maksud dan tujuan, visi, misi, serta arah kebijakan Prolegnas. Daftar RUU tersebut juga setiap tahun dapat dievaluasi, diverifikasi, dan dimutakhirkan sesuai dengan dinamika dan perkembangan masyarakat.

Menyadari urgensi Prolegnas bagi arah pembangunan hukum nasional, maka dalam kerangka itu Badan Legislasi juga telah mengadakan *Workshop* dan *Focus Group Discussion (FGD)* mengenai "Prolegnas Sebagai Politik Pembangunan Hukum Nasional" yang diadakan di Jakarta pada tanggal 21-22 Mei 2008. Acara tersebut diikuti oleh berbagai pemangku kepentingan (stakeholders), antara lain Anggota DPR, Pemerintah, Pemerintah Daerah (Pemda), akademisi, praktisi, dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Salah satu hasil yang dicapai dari acara tersebut adalah rekomendasi butir-butir kesepakatan yang dapat dijadikan sebagai acuan dalam penyusunan suatu Prolegnas.

#### **b. Kerangka Pikir Prolegnas**

Prolegnas sebagai bagian dari pembangunan hukum nasional merupakan instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis. Secara operasional, Prolegnas memuat daftar Rancangan Undang-Undang yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu serta dijiwai oleh visi dan misi pembangunan hukum nasional.

Pembangunan hukum nasional merupakan bagian dari system pembangunan nasional yang bertujuan mewujudkan tujuan negara yaitu melindungi segenap rakyat dan bangsa, serta seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, melalui suatu sistem hukum nasional.

Pembangunan hukum perlu menjadi prioritas utama karena perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memiliki implikasi yang luas dan mendasar dalam system ketatanegaraan Indonesia yang perlu diikuti dengan perubahan-perubahan di bidang hukum. Di samping itu, arus globalisasi yang berjalan pesat yang ditunjang oleh perkembangan teknologi informasi telah mengubah pola hubungan antara negara dan warga negara dengan pemerintahnya. Perubahan tersebut tentu menuntut adanya penataan system hukum dan kerangka hukum untuk melandasinya.

Atas dasar itulah, Prolegnas diperlukan untuk menata sistem hukum nasional secara menyeluruh dan terpadu yang senantiasa harus didasarkan pada cita-cita proklamasi dan landasan konstitusional yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.

**c. Maksud dan Tujuan Prolegnas**

Maksud penyusunan Prolegnas adalah:

- a. memberikan gambaran obyektif tentang kondisi umum di bidang peraturan perundang-undangan di tingkat pusat;
- b. menyusun skala prioritas penyusunan rancangan undang-undang sebagai suatu program yang berkesinambungan dan terpadu sebagai pedoman bersama dalam pembentukan undang-undang oleh lembaga yang berwenang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional; dan
- c. menyelenggarakan sinergi antar lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan di tingkat pusat.

Tujuan penyusunan Prolegnas adalah:

- a. mempercepat proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari pembentukan sistem hukum nasional;
- b. membentuk peraturan perundang-undangan sebagai landasan dan perekat bidang pembangunan lainnya serta mengaktualisasi fungsi hukum sebagai sarana perekayaan sosial/pembangunan, instrumen pencegahan/ penyelesaian sengketa, pengaturan perilaku anggota masyarakat dan sarana pengintegrasian bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. mendukung upaya dalam rangka mewujudkan supremasi, terutama penggantian terhadap peraturan perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat;
- d. menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang sudah

- ada selama ini namun tidak sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat; dan
- e. membentuk peraturan perundang-undangan baru sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat.

**d. Visi dan Misi Prolegnas**

Visi Prolegnas adalah terwujudnya negara hukum yang adil dan demokratis melalui pembangunan sistem hukum nasional dengan membentuk peraturan perundang-undangan yang aspiratif, berintikan keadilan dan kebenaran yang mengabdi kepada kepentingan rakyat dan bangsa dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk melindungi segenap rakyat dan bangsa, serta tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Untuk mencapai visi tersebut, maka misi Prolegnas adalah:

- a. mewujudkan materi materi hukum di segala bidang dalam rangka penggantian terhadap peraturan perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat yang mengandung kepastian, keadilan, dan kebenaran, dengan memperhatikan nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat;
- b. mewujudkan budaya hukum dan masyarakat yang sadar hukum;
- c. mewujudkan aparatur hukum yang berkualitas, profesional, bermoral, dan berintegritas tinggi; dan
- d. mewujudkan lembaga hukum yang kuat, terintegrasi, dan berwibawa.

**e. Arah Kebijakan Prolegnas**

Kebijakan Prolegnas diarahkan untuk:

- a. membentuk peraturan perundang-undangan di bidang hukum, ekonomi, politik, agama, pendidikan, ilmu pengetahuan dan

- teknologi, sosial budaya, pembangunan daerah, sumber daya alam dan lingkungan hidup, pertahanan dan keamanan, sebagai pelaksanaan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. mengganti peraturan perundang-undangan peninggalan kolonial dan menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang ada yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan jaman;
  - c. mempercepat proses penyelesaian rancangan undang-undang yang sedang dalam proses pembahasan dan membentuk undang-undang yang diperintahkan oleh undang-undang;
  - d. membentuk peraturan perundang-undangan yang baru untuk mempercepat reformasi, mendukung pemulihan ekonomi, perlindungan hak asasi manusia dan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme dan kejahatan transnasional;
  - e. meratifikasi secara selektif konvensi internasional yang diperlukan untuk mendukung pembangunan ekonomi, demokrasi dan perlindungan hak asasi manusia serta pelestarian lingkungan hidup;
  - f. membentuk peraturan perundang-undangan baru sesuai dengan tuntutan masyarakat dan kemajuan jaman;
  - g. memberikan landasan yuridis bagi penegakan hukum secara tegas professional dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan prinsip-prinsip kesetaraan dan keadilan jender; dan
  - h. menjadikan hukum sebagai sarana pembaruan dan pembangunan di segala bidang yang mengabdi kepada kepentingan rakyat, bangsa dan Negara guna mewujudkan prinsip keseimbangan antara ketertiban, legitimasi, dan keadilan.

**f. Skala Prioritas Prolegnas**

Berdasarkan kerangka pikir, maksud dan tujuan, visi, misi, serta arah kebijakan Prolegnas, Badan Legislasi dalam jangka pendek menetapkan RUU prioritas setiap tahunnya. Penentuan skala prioritas ditetapkan berdasarkan atas pertimbangan yaitu:

- a. merupakan perintah dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. merupakan perintah dari Ketetapan MPR;
- c. terkait dengan pelaksanaan suatu undang-undang;
- d. mendorong percepatan reformasi;
- e. merupakan warisan dari Prolegnas periode sebelumnya yang disesuaikan dengan kondisi saat ini;
- f. menyangkut perubahan terhadap suatu undang-undang yang bertentangan dengan undang-undang lainnya;
- g. merupakan ratifikasi terhadap perjanjian internasional;
- h. berorientasi pada pengaturan perlindungan hak-hak asasi manusia dengan memperhatikan prinsip-prinsip kesetaraan dan keadilan jender;
- i. mendukung pemulihan dan pembangunan ekonomi kerakyatan yang berkeadilan; dan
- j. secara langsung menyentuh kepentingan rakyat untuk memulihkan dan meningkatkan kondisi kesejahteraan social masyarakat.

Berdasarkan berbagai pertimbangan tersebut di atas, ditetapkan RUU prioritas yaitu:

- a. Tahun 2005 sebanyak 55 RUU; tetapi DPR dan Pemerintah sepakat menambah 17 RUU lagi sehingga jumlah total RUU sepanjang tahun 2005 sebanyak 72 RUU.
- b. Tahun 2006 sebanyak 43 RUU;
- c. Tahun 2007 sebanyak 32 RUU;
- d. Tahun 2008 sebanyak 31 RUU; dan
- e. Tahun 2009 sebanyak 36 RUU.

Dalam perjalannya, RUU Prioritas tahunan yang telah ditetapkan dalam Sidang Paripurna DPR dapat mengalami perubahan atau tambahan karena UU Nomor 10 Tahun 2004 membuka adanya

kemungkinan untuk mengajukan usul inisiatif RUU di luar Prolegnas. Sebagai contoh misalnya, pada tahun 2006 dari 43 RUU prioritas ada tambahan 4 RUU tambahan yang ditetapkan melalui penetapan DPR pada tanggal 3 Oktober 2006 dan pada tahun 2007 dari 30 RUU prioritas mendapat tambahan 3 RUU melalui penetapan DPR pada tanggal 23 Februari 2007 dan 25 September 2007.

#### **g. Kendala dan Tantangan dalam Penyusunan Prolegnas**

Sebagai instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang, Prolegnas disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis dan didalamnya termuat daftar undang-undang yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu serta dijewai oleh visi dan misi pembangunan hukum nasional. Prolegnas berisi program legislasi jangka panjang, menengah, dan tahunan yang disusun bersama oleh DPR dan Pemerintah secara terkoordinasi, terarah, dan terpadu. Dengan demikian, Prolegnas sudah barang tentu dapat menjadi arah pelaksanaan pembangunan hukum nasional dalam rangka mewujudkan Indonesia menjadi sebuah negara hukum, sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945 Pasal 1 Ayat (3) yang berbunyi: Negara Indonesia adalah Negara Hukum, yang menjunjung tinggi supremasi hukum sebagai landasan penting bagi pembangunan nasional. Dalam pelaksanaan pembangunan nasional, supremasi hukum dapat memastikan bahwa proses pembangunan nasional akan berjalan secara teratur, mewujudkan distribusi manfaat hasil pembangunan dan rasa keadilan masyarakat, serta menjamin adanya kepastian hukum.

Selain itu, supremasi hukum juga dapat dijadikan landasan perekat kehidupan berbangsa dan bernegara yang bermakna bahwa adanya satu kesatuan sistem hukum nasional di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan kenusantaraan sehingga tetap mengakui keanekaragaman atau heterogenitas hukum yang masih berlaku dan hidup di dalam masyarakat. Untuk itu diperlukan sistem hukum yang kondusif bagi keberagaman subsistem, keberagaman substansi, pengembangan bidang-bidang hukum yang dibutuhkah masyarakat, serta kondusif bagi terciptanya kesadaran hukum masyarakat, kebebasan untuk melaksanakan hak-hak dan kewajiban-

kewajiban sesuai aturan yang berlaku. Untuk mewujudkan hal tersebut diperlukan sebuah perencanaan pembangunan hukum yang akurat dan komprehensif, yang dalam Pasal 15 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2004 disebut Prolegnas.

Berdasarkan UU No. 10 Tahun 2004 diatas, DPR menetapkan Prolegnas jangka menengah 2005 – 2009, yang merupakan Prolegnas yang pertama dalam sejarah perundang-undangan di Indonesia, melalui keputusan DPR tanggal 1 Februari 2005 yang memuat 284 judul RUU. Meskipun Prolegnas tersebut telah disusun bersama oleh Pemerintah bersama DPR berdasarkan metode dan parameter tertentu secara terkoordinasi, terarah, dan terpadu, namun ternyata Penyusunan Prolegnas tersebut masih memiliki beberapa kelemahan. Diantaranya adalah terlalu banyaknya jumlah RUU yang ditetapkan dalam Prolegnas 2005 – 2009, yang mencapai 284 RUU. Jumlah tersebut ternyata jauh melebihi kapasitas DPR, baik dari segi waktu dan daya dukung, untuk diselesaikan dalam satu periode. Ini berarti proses penyusunan Prolegnas belum secara cermat mempertimbangkan aspek ketersediaan kapasitas dimaksud. Prolegnas 2005-2009 menetapkan sebanyak 284 RUU dengan perincian 150 RUU yang tidak diajukan dalam prolegnas, 130 RUU yang masuk Prolegnas tahunan, dan 27 RUU non Prolegnas, dengan perincian sebagai berikut:

Jumlah RUU dalam list Prolegnas 2005-2009	76
Jumlah RUU Non-Prolegnas 2005-2009	11
Daftar RUU kumulatif terbuka ttg Pembentukan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota	58
Daftar RUU kumulatif terbuka ttg pengesahan perjanjian internasional (diluar daftar prolegnas)	9
Daftar RUU kumulatif terbuka akibat Putusan Mahkamah Konstitusi	7
Daftar RUU tentang APBN	16
Daftar RUU tentang Pembentukan Pengadilan Tinggi Agama	4
Daftar RUU tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang	2
<b>Total yang telah disahkan menjadi UU</b>	<b>193</b>

Dengan jumlah RUU sebanyak itu, DPR RI periode 2004 – 2009 berhasil menyelesaikan 193 RUU yang dapat disahkan sampai berakhirknya masa keanggotaan dengan perincian 96 RUU inisiatif DPR RI dan 97 RUU inisiatif pemerintah.

Selain itu, dalam Prolegnas 2005 – 2009 juga ditemukan 4 judul RUU yang merupakan duplikasi karena memiliki judul yang sama. Ini menunjukkan proses penyusunan Prolegnas masih membuka peluang terjadinya ketidaktelitian. Sangat mungkin ketidaktelitian tersebut disebabkan karena Prolegnas saat itu hanya memuat daftar judul RUU saja, sehingga sulit untuk mengetahui apakah substansi materi muatan dalam 4 judul RUU tersebut sebenarnya memiliki perbedaan atau tidak. Karena itu, menjadi sangat penting apabila Prolegnas yang akan datang tidak hanya memuat daftar judul RUU, tetapi juga mencantumkan ringkasan (review) atau justifikasi kebutuhan sebuah RUU (*need analysis*), sehingga substansi materi muatan RUU dalam Prolegnas dapat diketahui dan duplikasi dapat dihindarkan.

Hal lain yang juga perlu menjadi perhatian adalah adanya 150 judul RUU dalam Prolegnas 2005 – 2009 yang tidak pernah diajukan menjadi prioritas tahunan, baik oleh Pemerintah maupun oleh DPR. Beberapa kemungkinan yang menjadi penyebab terjadinya hal tersebut adalah: (a) kesamaan materi muatan dalam RUU tersebut dengan RUU yang sudah disahkan sehingga tidak lagi diperlukan, (b) ketidaksiapan naskah akademik dan draft RUU pada saat pembahasan prioritas, (c) susbtansi materi muatan RUU tersebut ternyata tidak sesuai dengan arah kebijakan prioritas tahunan Prolegnas. Sebenarnya kriteria penentuan prioritas tersebut diatas masih dapat dinilai sangat umum sehingga kurang efektif untuk memilih RUU prioritas tahunan. Kriteria yang terlalu umum tentu saja membuka peluang bagi semua RUU yang diajukan untuk memenuhi minimal satu dari kriteria tersebut. Hal ini tentu saja menyulitkan proses penentuan prioritas sehingga dalam Prolegnas mendatang, kriteria tersebut perlu dipertajam.

Hal lain yang juga menjadi masalah adalah tidak adanya jaminan bahwa Pemerintah dan DPR tidak mengajukan usulan RUU baru di luar Prolegnas yang telah ditetapkan. Selama periode keanggotaan DPR

2004 – 2009, terdapat 27 RUU yang dibahas tetapi tidak termasuk dalam Prolegnas 2005 - 2009. Memang hal tersebut dimungkinkan menurut UU No. 10 Tahun 2004, terutama apabila kebutuhan akan suatu Undang-Undang dipandang sangat mendesak. Namun, kriteria urgensi tersebut masih perlu dipertegas sehingga jumlah RUU yang diajukan tanpa melalui Prolegnas akan semakin sedikit. Sebagai sebuah Perencanaan yang komprehensif, Prolegnas seharusnya secara antisipatif mampu mewadahi seluruh kebutuhan Undang-Undang dalam periode 5 tahunan sehingga DPR tidak lagi perlu membahas RUU baru sementara RUU yang sudah termuat dalam Prolegnas terabaikan.

Berdasarkan deskripsi diatas, terdapat 150 judul RUU dalam Prolegnas 2005 - 2009 yang tidak pernah diajukan sebagai Prioritas untuk dibahas baik oleh DPR maupun Pemerintah. Sehingga hanya 130 judul RUU saja yang tercantum dalam Prolegnas 2005 – 2009 yang berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tertentu merupakan RUU yang ditetapkan untuk dibahas oleh DPR sampai tahun 2009. Jika ditambah 27 judul RUU non Prolegnas, maka DPR 2004 – 2009 hanya perlu membahas 157 RUU saja, bukan 284 RUU seperti yang tertuang dalam Prolegnas 2005 – 2009.

Lebih jauh, jika dilihat dari aspek materi hukumnya, masih ditemukan materi hukum yang saling tumpang tindih (*overlapping*) dan tidak konsisten, baik secara vertikal maupun horizontal, belum menunjukkan komitmen dan karakter yang responsif terhadap masalah perlindungan hak asasi manusia, masyarakat lemah dan marginal, nilai-nilai keadilan jender, serta proses pembentukannya yang kurang aspiratif dan partisipatif. Indikatornya adalah masih banyaknya produk UU yang diujimaterikan ke Mahkamah Konstitusi (MK). Berdasarkan data MK, sejak tahun 2005 hingga 2009, terdapat 150 putusan MK atas 73 UU yang diajukan *Judicial Review*. Dari jumlah putusan tersebut, 40 putusan diantaranya dikabulkan MK.

Berbagai kelemahan tersebut di atas salah satunya disebabkan oleh sistem pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengabaikan pentingnya kegiatan koordinasi lintas atau antar kelembagaan, inventarisasi, sinkronisasi, harmonisasi seluruh peraturan

perundang-undangan, lemahnya diseminasi peraturan perundang-undangan untuk membuka akses dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang, serta kurangnya sosialisasi produk perundang-undangan yang terbentuk dan yang telah diundangkan.

Oleh karena itu, penguatan dan optimalisasi peran dan fungsi Prolegnas menjadi sangat penting untuk dilakukan. Sebagai langkah korektif, Prolegnas selayaknya terus mendapatkan kajian dan evaluasi agar program tersebut selalu dapat mengakselerasi perubahan dan perkembangan hukum nasional kita.

Secara ringkas, berbagai permasalahan yang menyebabkan munculnya kelemahan-kelemahan dalam Prolegnas antara lain adalah:

- a. masih lemahnya tingkat koordinasi lintas atau antar kelembagaan terkait;
- b. masih lemahnya komitmen terhadap Prolegnas sebagai satu-satunya instrumen perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini terbukti dengan masih banyaknya Rancangan Undang-Undang yang masuk dalam pembahasan diluar Prolegnas;
- c. lemahnya rasionalisasi pen-target-an RUU yang masuk dalam Prolegnas dengan penyelesaian pembahasan RUU (pengesahan UU). Hal ini dapat dilihat dari tahun ke tahun DPR tidak memenuhi target penyelesaian UU sebagaimana yang diamanatkan dalam Prolegnas;
- d. masih kurang/lemahnya inventarisasi, sinkronisasi dan harmonisasi terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku yang mengakibatkan terjadinya *overlapping* pengaturan dan bahkan dimungkinkan terjadinya pertentangan diametral antar peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- e. masih lemahnya diseminasi peraturan perundang-undangan untuk membuka akses dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang;

- f. kurangnya sosialisasi produk perundang-undangan yang terbentuk dan yang telah diundangkan.

Berbagai permasalahan tersebut menunjukkan bahwa Prolegnas selanjutnya terus mendapat kajian dan evaluasi. Berdasarkan hasil kajian dan evaluasi tersebut, DPR dan Pemerintah dapat senantiasa meyempurnakan Prolegnas dari periode ke periode. Dengan demikian Prolegnas dalam perjalannya betul-betul dapat dijadikan suatu sistem yang 'mapan' dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari pembagunan hukum nasional.

### C. Penyusunan RUU Usul Inisiatif dan Peraturan DPR

Pembentukan undang-undang merupakan suatu proses yang dinamis sesuai dengan perkembangan sosial, politik, ekonomi, dan berbagai aspek lain yang terjadi di dalam masyarakat. Dalam pembentukan undang-undang perlu memperhatikan heterogenitas hukum yang terdiri dari hukum adat, hukum Islam, hukum agama lainnya, hukum kontemporer, serta Pancasila dan UUD 1945 sebagai sumber hukum tertinggi.

Di samping itu, dalam pembentukan undang-undang perlu dipegang teguh 3 (tiga) prinsip, yaitu:

- a. kesetiaan kepada cita-cita Sumpah Pemuda, Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, serta nilai-nilai filosofis yang terkandung dalam Pancasila, serta nilai-nilai konstitusional sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. terselenggaranya negara hukum Indonesia yang demokratis, adil, sejahtera, dan damai; dan
- c. dikembangkannya norma-norma hukum dan pranata hukum baru dalam rangka mendukung dan melandasi masyarakat secara berkelanjutan, tertib, lancar, dan damai serta mengayomi seluruh tumpah darah dan segenap bangsa Indonesia.

Dengan berpegang teguh pada prinsip tersebut, proses transformasi hukum positif yang heterogen dan transformasi hukum *ius constituendum* (cita-cita hukum) menjadi *ius constitutum* (realisasi hukum) dalam rangka

mewujudkan sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, perlu dilakukan secara sistematis, bertahap, dan berencana.

Dalam Pasal 21 UUD 1945 diatur bahwa "Anggota Dewan Perwakilan Raklat berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang." Tata cara pelaksanaan hak tersebut kemudian diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004 dan Peraturan Tata Tertib DPR RI. Dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur bahwa RUU yang berasal dari DPR disusun berdasarkan Prolegnas. Namun dalam keadaan tertentu, DPR dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas. Dalam Peraturan Tata Tertib DPR diatur juga bahwa sekurang-kurangnya 13 orang anggota DPR dapat mengajukan usul inisiatif RUU. Usul inisiatif RUU sebagaimana dimaksud disampaikan kepada Pimpinan DPR disertai dengan daftar nama dan tanda tangan pengusul serta nama fraksinya setelah dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi. Selain itu, penyampaian RUU tersebut juga disertai dengan penjelasan keterangan dan/atau naskah akademis.

Dalam Rapat Paripurna DPR, Pimpinan DPR memberitahukan kepada anggota mengenai masuknya usul RUU tersebut dan membagikannya kepada seluruh anggota. Rapat Paripurna memutuskan, apakah usul RUU tersebut dapat diterima secara prinsip setelah diberikan kesempatan kepada fraksi untuk memberikan pendapatnya. Keputusan Rapat Paripurna tersebut dapat menyetujui tanpa perubahan, atau menyetujui dengan perubahan, atau penolakan. Dalam hal RUU disetujui dengan perubahan, DPR menugaskan kepada Komisi, Badan Legislasi, atau Panitia Khusus (Pansus) untuk menyempurnakan RUU tersebut. Dalam hal disetujui tanpa perubahan atau RUU sudah disempurnakan, maka RUU tersebut langsung disampaikan kepada Presiden oleh Pimpinan DPR dengan permintaan agar Presiden menunjuk menteri yang akan mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan RUU tersebut bersama-sama dengan DPR. RUU juga disampaikan kepada Pimpinan DPD jika terkait dengan kewenangan DPD.

No	RUU/Peraturan DPR	TAHUN	KETERANGAN
1	RUU tentang Badan Pemeriksa Keuangan	2005	Sudah diundangkan menjadi UU No. 15 Tahun 2006
2	RUU tentang Pornografi	2005	Sudah diundangkan menjadi UU No. 44 Tahun 2008

No	RUU/Peraturan DPR	TAHUN	KETERANGAN
3	RUU tentang Ombudsman Republik Indonesia	2005	Sudah diundangkan menjadi UU No. 37 Tahun 2008
4	RUU tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta Sebagai Ibu-kota Negara Kesatuan RI	2005	Sudah diundangkan menjadi UU No. 29 Tahun 2007
5	Peraturan DPR tentang Tata Cara Penyusunan Prolegnas dan Pembahasan RUU	2006	Sudah diplenokan dan diserahkan ke BAMUS
6	Peraturan DPR tentang Tata Beracara Badan Kehormatan	2006	Ditangani di Badan Kehormatan
7	RUU Perubahan Atas UU 17/2003 tentang Keuangan Negara	2006	Masih dalam pembahasan di Komisi XI (deadlock)
8	RUU tentang Mata Uang	2006	Masih dalam Pembahasan di Pansus Mata Uang
9	RUU JAMSOSTEK	2006	Masih dalam pembahasan di Komisi IX
10	RUU tentang Wilayah Negara	2007	Sudah diundangkan menjadi UU No. 43 Tahun 2008 (LN No. 177 TLN: 4925)
11	RUU tentang Gelar, Tanda Jasa & Kehormatan	2007	Sudah diundangkan menjadi UU No. 20 Tahun 2009
12	RUU tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang MA	2007	Sudah diundangkan menjadi UU No. 3 Tahun 2009
13	RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK	2007	MK masih dalam pembahasan di Komisi III
14	RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 2 Tahun 2004 tentang KY	2007	KY masih dalam pembahasan di Komisi III
15	RUU Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan	2007	Sudah diundangkan menjadi UU No. 24 Tahun 2009
	4 RUU Bidang Peradilan:		Sedang dalam pembahasan di Pansus
16	1. RUU Kekuasaan Kehakiman	2008	Sudah disahkan menjadi UU
17	2. RUU Perubahan atas UU Peradilan Umum	2008	Sudah disahkan menjadi UU
18	3. RUU Perubahan atas UU Peradilan TUN	2008	Sudah disahkan menjadi UU
19	4. RUU Perubahan atas UU Peradilan Agama	2008	Sudah disahkan menjadi UU

No	RUU/Peraturan DPR	TAHUN	KETERANGAN
20	Rancangan Peraturan DPR tentang Penggunaan Lambang DPR 2008	2008	Sudah disahkan dalam Rapat Paripurna
21	RUU Pembangunan Perdesaan	2008	Sedang dalam pembahasan di Pansus
22	RUU Perubahan UU No. 32 Tahun 2004	2008	Sudah diundangkan dengan UU No. 12 Tahun 2008
23	RUU tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan	2008	Sudah disahkan menjadi UU
24	RUU tentang Demokrasi Ekonomi	2009	Sudah disampaikan ke Pimpinan DPR
25	RUU tentang Protokol	2009	Masih dalam penyusunan
26	RUU tentang Praktik Keperawatan	2009	Sudah disampaikan ke Pimpinan DPR
27	RUU tentang Konservasi Tanah dan Air	2009	Masih dalam penyusunan
28	RUU tentang Penanganan Konflik Sosial	2009	Masih dalam penyusunan
29	RUU tentang Konservasi SDA Hayati	2009	Masih dalam penyusunan
30	RUU Otonomi Khusus Bali	2009	Masih dalam penyusunan

Usul inisiatif RUU sebagaimana dimaksud dapat juga diajukan oleh Badan Legislasi. Khusus RUU yang menjadi usul inisiatif Badan Legislasi, maka RUU tersebut disampaikan oleh Pimpinan Badan Legislasi kepada Pimpinan DPR disertai dengan daftar nama dan tanda tangan pengusul serta nama fraksinya. Selain itu, penyampaian RUU tersebut juga disertai dengan penjelasan keterangan dan/atau naskah akademis. Badan Legislasi dalam menyusun RUU usul inisiatif DPR dapat melibatkan masyarakat.

Dalam penyusunan RUU usul inisiatif, Badan Legislasi bersikap proaktif dengan mencermati berbagai persoalan yang muncul terkait dengan peraturan perundang-undangan kemudian membingkainya dalam rumusan RUU inisiatif, seperti ketika muncul wacana tentang calon independen atau calon perseorangan dalam pemilihan umum kepala daerah, maka Badan Legislasi kemudian mengusulkan RUU inisiatif Perubahan atas UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang disahkan menjadi UU No. 12 Tahun 2008. Selain penyusunan, Badan Legislasi diminta oleh Pimpinan

DPR ataupun alat kelengkapan DPR untuk membuat kajian terkait dengan UU paket politik, kajian atas munculnya calon perseorangan, kajian atas putusan MK dan MA, dan lain sebagainya.

Selama periode tahun 2004-2009 Badan Legislasi telah melakukan beberapa penyusunan RUU inisiatif dan Peraturan DPR RI, yaitu:

Berdasarkan data di atas, dapat dibuat suatu rekapitulasi jumlah RUU dan Peraturan DPR yang telah dikerjakan oleh Badan Legislasi sebagai berikut:

Tahun	RUU	Rancangan Peraturan DPR	Jumlah
	Perancangan		
2005	2	-	2
2006	3	2	5
2007	6	-	6
2008	7	1	8
2009	7	-	7
<b>JUMLAH TOTAL DARI TAHUN 2005-2009</b>			<b>28</b>

Dalam penyusunan RUU inisiatif, Badan Legislasi menghadapi beberapa kendala, yaitu:

1. RUU inisiatif Badan Legislasi ketika sudah disetujui di tingkat Badan Legislasi dan selanjutnya dibahas lebih lanjut di dalam Pansus atau komisi untuk pembahasan tingkat I seringkali mengalami perubahan yang tidak sesuai dengan substansi dan semangat awal penyusunan RUU tersebut. Kondisi ini terjadi, karena sebagian besar anggota Pansus kurang memahami semangat dan substansi awal RUU karena sebagian besar anggota Pansus tidak mengikuti atau terlibat dalam pembahasan RUU tersebut ketika masih di Badan Legislasi.
2. Dalam penyusunan RUU inisiatif belum ada batasan jangka waktu penyelesaian, sehingga terkadang ada RUU yang begitu cepat penyusunannya, tetapi ada juga RUU yang begitu lama penyusunannya.
3. Dalam penyusunan RUU, terkadang RUU inisiatif oleh Badan Legislasi kurang sepenuhnya mencerminkan semangat (*zeitgeist*) yang muncul

dan berkembang di Badan Legislasi. Karena RUU itu sebetulnya sudah ada naskahnya dari masyarakat, tetapi diajukan penyusunannya sebagai inisiatif Badan Legislasi.

4. Dalam penyusunan RUU inisiatif dan Peraturan DPR, terkadang Badan Legislasi mengalami kendala dalam hal koordinasi dengan alat kelengkapan lain, sebab tidak dipahaminya kedudukan Badan Legislasi sebagai pusat pembentukan undang-undang/hukum nasional. Hal ini menghambat proses penyusunan dan pembahasan suatu RUU inisiatif dan Peraturan DPR.
5. Dalam penyusunan RUU inisiatif dan Peraturan DPR kadang terkendala masalah teknis berupa mekanisme kerja yang *rigid*, waktu legislasi yang terbatas, serta tata hubungan dengan alat kelengkapan lain yang kurang maksimal, sehingga dapat menganggu berlarut-larutnya proses penyusunan RUU dan Peraturan DPR.

## D. Harmonisasi RUU Usul Inisiatif DPR

### 1. Pengertian

Istilah harmonisasi berasal dari kata *harmony* yang berarti keselarasan, keserasian, kesesuaian, kecocokan, kerukunan atau *harmonize* yang artinya berpadanan, seimbang, cocok, dan berpadu. Istilah *harmony* (*armony*) muncul pertama kali pada abad 14 Masehi yang menunjukkan struktur musik (melodi) yang komposisi dan kombinasi antar notnya melahirkan alunan musik yang padu, merdu, dan indah untuk didengarkan (Merriam-Webster's 11<sup>th</sup> Collegiate Dictionary, 2003). Sementara dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1998), harmonisasi memiliki arti serasi, selaras, sepadan, dan sebagai lawan dari kejanggalan dan ketidakselarasan. Selain itu, harmonisasi juga berarti mencocokkan hal-hal yang tidak tertata baik secara proporsional agar membentuk suatu keseluruhan sebagai satu sistem, sehingga tercipta suatu keselarasan dan keserasian.

Dalam ilmu hukum, harmonisasi atau pengharmonisasian hukum merupakan ilmu, teknik perancangan, seni, penerapan metode

dalam melihat asas, norma, dan pranata hukum dalam peraturan perundang-undangan. Pengharmonisasian dilakukan untuk mengetahui apakah ada konflik, kontradiksi, tumpang tindih, kesenjangan (*gap/disparity*), inkonsistensi, dan inkompatibilitas (*mismatch*) di dalam peraturan perundang-undangan atau tidak. Jika ditemukan adanya ketidakharmonisan atau ketidaksinkronan, maka harus dilakukan perbaikan dan penyempurnaan, sehingga akan terwujud suatu peraturan perundang-undangan yang norma hukumnya memiliki: a). keintegrasian (*integration*); b). keteraturan (*regularity*); c). keutuhan (*wholeness*); d). keterorganisasian (*organization*); e). koherensi antara komponen satu dengan komponen lain (*coherence*); f). keterkaitan antara komponen satu dengan komponen lain (*connectedness*); dan g). kesinergisan antara komponen satu dengan komponen lain (*interdependency*).

Dalam konteks pembentukan undang-undang, pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang atau yang lazim disebut pengharmonisasian dilakukan sebagai upaya untuk menyelaraskan, menyesuaikan, memantapkan, dan membulatkan konsepsi suatu rancangan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain, baik yang lebih tinggi, sederajat maupun yang lebih rendah, dan hal-hal lain selain peraturan perundang-undangan, sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (*overlapping*).

## 2. Dasar Hukum Pengharmonisasian

Pengharmonisasian terhadap peraturan perundang-undangan merupakan konsekuensi dari adanya hierarki peraturan perundang-undangan, sekaligus sebagai upaya yang sistematis dan terukur untuk menjadikan peraturan perundang-undangan sebagai bagian integral yang utuh dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan.

Pengharmonisasian terhadap Rancangan Undang-Undang didasarkan pada 2 (dua) ketentuan hukum, yaitu:

- a. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 18 ayat (2), yaitu: pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi

rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden, dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan.

- b. Keputusan DPR RI Nomor 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam Pasal 42 ayat (1) huruf c, bahwa tugas Badan Legislasi sebagai pusat pembentukan undang-undang adalah melakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang diajukan Anggota, Komisi, atau Gabungan Komisi sebelum Rancangan Undang-Undang tersebut disampaikan kepada Pimpinan Dewan.

### **3. Mekanisme dan Teknis Pengharmonisasian**

Pengharmonisasian secara umum dilakukan sebagai upaya untuk menyelaraskan, menyesuaikan, memantapkan, dan membulatkan konsepsi suatu Rancangan Undang-Undang, tetapi secara prinsip ada 3 (tiga) alasan diperlukan pengharmonisasian Rancangan Undang-Undang, yaitu:

- a. Peraturan perundang-undangan adalah bagian integral dari sistem hukum.

Pengharmonisasian dilakukan untuk menjaga keselarasan, kemantapan, dan kebulatan konsepsi peraturan perundang-undangan agar dapat berfungsi efektif dalam kesatuan sistem hukum yang integral. Pengharmonisasian dilakukan mengingat bahwa peraturan perundang-undangan merupakan suatu sistem hierarki yang memiliki keterkaitan dan saling tergantung dalam satu kebulatan yang utuh. Dalam konteks hukum negara, Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara, dan karena itu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Sementara Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar negara dan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawahnya. Selanjutnya, kekuatan hukum peraturan

perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Sistem hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan ketentuan Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 7 ayat (5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.

- b. Peraturan perundang-undangan dapat diuji baik secara materiil maupun formal.

Kekuasaan kehakiman memiliki kewenangan untuk menguji (judicial review) atas Undang-Undang. Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 24 A ayat (1) UUD Tahun 1945 bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang. Kemudian Pasal 24 C ayat (1) menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar.

Dalam konteks ini pengharmonisasian dilakukan sebagai upaya preventif untuk mencegah diajukannya permohonan pengujian peraturan perundang-undangan kepada kekuasaan kehakiman yang berkompeten.

- c. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus dilakukan secara taat asas demi kepastian hukum.

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan secara taat asas dalam rangka membentuk peraturan perundang-undangan yang baik, memiliki kepastian hukum, dan memenuhi berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyampaian dan pembahasan, teknis penyusunan, serta pemberlakuan dilakukan dengan membuka akses dan peranserta masyarakat. Dengan adanya kepastian hukum, maka tujuan negara menciptakan tujuan bersama yang dinamis, tertib, dan teratur dalam kesatuan sistem yang integral akan terwujud. Untuk itulah perlu dilakukan pengharmonisasian terhadap peraturan perundang-undangan, sehingga akan dapat menjamin proses pembentukan dan kualitas produk peraturan perundangan-undangan yang taat asas dan memiliki kepastian hukum.

Dalam praktek pembentukan peraturan perundang-undangan, pengharmonisasian peraturan perundang-undangan dilakukan berkaitan dengan dua aspek, yaitu:

1. Materi Muatan Rancangan Undang-Undang.

Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan berkaitan dengan aspek konsepsi materi muatan yang mencakup:

- a. Pengharmonisasian materi muatan RUU dengan Pancasila;
- b. Pengharmonisasian materi muatan RUU dengan UUD Tahun 1945;
- c. Pengharmonisasian RUU dengan asas pembentukan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan;
- d. Pengharmonisasian materi muatan RUU secara horizontal agar tidak tumpang tindih dan saling bertentangan, sebab hal ini akan menimbulkan ketidakpastian hukum dan ambiguitas dalam penerapannya;
- e. Pengharmonisasian materi muatan RUU dengan konvensi/ perjanjian internasional;
- f. Pengharmonisasian materi muatan RUU dengan putusan Mahkamah Konstitusi atas pengujian terhadap undang-undang; dan
- g. Pengharmonisasian materi muatan RUU dengan teori hukum, pendapat para ahli, yurisprudensi, hukum adat, norma-norma tidak tertulis, rancangan peraturan perundang-undangan, rancangan pasal demi pasal dalam RUU yang bersangkutan, dan kebijakan-kebijakan yang terkait dengan undang-undang yang akan disusun.

2. Teknik Penyusunan Rancangan Undang-Undang.

Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan berkaitan dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, mencakup: kerangka peraturan perundang-undangan, hal-hal

khusus, ragam bahasa, dan bentuk peraturan perundangan sebagaimana diatur dalam lampiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.

Badan Legislasi dalam melakukan pengharmonisasian suatu RUU dapat memanggil para pengusul RUU untuk dimintakan keterangannya, atau memanggil para pakar baik akademisi ataupun praktisi guna dimintakan masukannya atas berbagai rumusan kaidah yang ada dalam RUU tersebut. Kemudian dalam realisasinya, pelaksanaan pengharmonisasian RUU Usul Anggota, komisi, dan gabungan komisi oleh Badan Legislasi dilakukan dalam 2 (dua) tahap pembahasan. Tahap Pertama dilakukan dalam bentuk Panitia Kerja (Panja), dan Tahap Kedua dilakukan dalam Rapat Pleno. Setiap RUU yang akan dilakukan pengharmonisasian oleh Badan Legislasi dibuat suatu kajian terlebih dahulu secara utuh, baik terkait dengan materi muatan maupun teknis penyusunannya. Selanjutnya dilakukan teknis pengharmonisasian sesuai UU Nomor 10 Tahun 2004 di dalam Rapat Panja Badan Legislasi. Kemudian hasil pengharmonisasian di Rapat Panja diteruskan ke pembahasan tahap kedua dalam Rapat Pleno Badan Legislasi. Di sinilah masing-masing fraksi yang ada di Badan Legislasi memberikan pendapatnya atas hasil pengharmonisasian: apakah menyetujui atau menyetujui dengan catatan atau menolak RUU yang diusulkan untuk diharmonisasikan tersebut.

Dalam kaitannya dengan pengharmonisasian Rancangan Undang-Undang yang telah dilakukan oleh Badan Legislasi DPR RI selama periode tahun 2005-2009, maka dapat dilihat dalam bagan pengharmonisasian RUU di bawah ini:

NO	JUDUL RUU	PENGUSUL	PRIORITAS PROLEGN	STATUS
1	4 RUU Pemekaran: 1. RUU tentang Pembentukan Kab. Dogiyai di Provinsi Papua; 2. RUU tentang Pembentukan Kab. Puncak Jaya di Provinsi Papua;	Anggota	Maret 2006	1. UU Nomor 7 Tahun 2008 tentang Pembentukan Kab. Dogiyai di Provinsi Papua; 2. UU Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pembentukan Kab. Puncak Jaya di Provinsi Papua;

NO	JUDUL RUU	PENGUSUL	PRIORITAS PROLEGISLASI	STATUS
	3. RUU tentang Pembentukan Aceh Barat Selatan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam; dan 4. RUU tentang Pembentukan Aceh Lauser Antara di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam			3. - 4. -
2	16 RUU Pemekaran: 1. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Sumba Tengah dan Kabupaten Sumba Barat Daya di Provinsi Nusa Tenggara Timur  2. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Utara, Kota Kotamobago, Kabupaten Kepulauan Sitaro dan Kabupaten Minahasa Tenggara di Provinsi Sulawesi Utara 3. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Gorontalo Utara di Provinsi Gorontalo 4. RUU tentang Pembentukan Kota Tual di Provinsi Maluku 5. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Nduga, Kabupaten Lanny Jaya, Kabupaten Yalimo dan Kabupaten Mamberamo Tengah di Provinsi Papua	Anggota	Mei 2006	1. UU 3 Tahun 2007 Pembentukan Kabupaten Sumba Tengah di Provinsi Nusa Tenggara Timur UU 16 Tahun 2007 Pembentukan Kabupaten Sumba Barat Daya di Provinsi Nusa Tenggara Timur 2. UU 10 Tahun 2007 Pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Utara di Provinsi Sulawesi Utara UU 9 Tahun 2007 Pembentukan Kabupaten Minahasa Tenggara di Provinsi Sulawesi Utara 3. UU 11 Tahun 2007 Pembentukan Kabupaten Gorontalo Utara di Provinsi Gorontalo 4. UU 31 Tahun 2007 Pembentukan Kota Tual di Provinsi Maluku 5. UU 6 Tahun 2008 Pembentukan Kabupaten Nduga di Provinsi Papua UU 5 Tahun 2008 Pembentukan Kabupaten Lanny Jaya di Provinsi Papua UU 4 Tahun 2008 Pembentukan Kabupaten Yalimo di Provinsi Papua UU 3 Tahun 2008 Pembentukan Kabupaten Mamberamo Tengah di Provinsi Papua

NO	JUDUL RUU	PENGUSUL	PRIORITAS PROLEGISLASI	STATUS
	<p>6. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Kayong Utara dan Kabupaten Kubu Raya di Provinsi Kalimantan Barat</p> <p>7. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Tana Tidung di Provinsi Kalimantan Timur</p> <p>8. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Bandung Barat di Provinsi Jawa Barat</p> <p>9. RUU tentang Pembentukan Kota Serang di Provinsi Banten</p> <p>10. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Pesawaran di Provinsi Lampung</p> <p>11. RUU tentang Pembentukan Kota Subulussalam dan Kabupaten Pidie Jaya di Nanggroe Aceh Darussalam</p> <p>12. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Padang Lawas, Kabupaten Angkola Sipirok, dan Kabupaten Batubara di Provinsi Sumatera Utara;</p>			<p>6. UU 6 Tahun 2007 Pembentukan Kabupaten Kayong Utara di Provinsi Kalimantan Barat</p> <p>UU 35 Tahun 2007 Pembentukan Kabupaten Kubu Raya di Provinsi Kalimantan Barat</p> <p>7. UU 34 Tahun 2007 Pembentukan Kabupaten Tana Tidung di Provinsi Kalimantan Timur</p> <p>8. UU 12 Tahun 2007 Pembentukan Kabupaten Bandung Barat di Provinsi Jawa Barat</p> <p>9. UU 32 Tahun 2007 Pembentukan Kota Serang di Provinsi Banten</p> <p>10. UU 33 Tahun 2007 Pembentukan Kabupaten Pesawaran di Provinsi Lampung</p> <p>11. UU 8 Tahun 2007 Pembentukan Kota Subulussalam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam</p> <p>UU 7 Tahun 2007 Pembentukan Kabupaten Pidie Jaya di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam</p> <p>12. UU 38 Tahun 2007 Pembentukan Kabupaten Padang Lawas di Provinsi Sumatera Utara</p> <p>UU 37 Tahun 2007 Pembentukan Kabupaten Angkola Sipirok di Provinsi Sumatera Utara</p> <p>UU 5 Tahun 2007 Pembentukan Kabupaten Batubara di Provinsi Sumatera Utara</p>

NO	JUDUL RUU	PENGUSUL	PRIORITAS PROLEGISLATION	STATUS
	13. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Meranti dan Kabupaten Mandau di Provinsi Riau; 14. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Mamberamo Raya di Provinsi Papua; 15. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Buton Utara dan Kabupaten Konawe Utara di Provinsi Sulawesi Tenggara; dan 16. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Manggarai Timur di Provinsi Nusa Tenggara Timur.			13. UU 12 Tahun 2009 Pembentukan Kabupaten Kepulauan Meranti di Provinsi Riau 14. UU 19 Tahun 2007 Pembentukan Kabupaten Mamberamo Raya di Provinsi Papua 15. UU 14 Tahun 2007 Pembentukan Kabupaten Buton Utara di Provinsi Sulawesi Tenggara UU 13 Tahun 2007 Pembentukan Kabupaten Konawe Utara Di Provinsi Sulawesi Tenggara 16. UU 36 Tahun 2007 Pembentukan Kabupaten Manggarai Timur Di Provinsi Nusa Tenggara Timur
3	28 RUU Pemekaran: 1. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Labuhan Batu Selatan di Provinsi Sumatera Utara. 2. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Labuhan Batu Utara di Provinsi Sumatera Utara. 3. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Bengkulu Tengah di Provinsi Bengkulu. 4. RUU tentang Pembentukan Kota Sungai Penuh di Provinsi Jambi. 5. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Lombok Utara di Provinsi Nusa Tenggara Barat. 6. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Sigi di Sulawesi Tengah.	Anggota	Juli 2007	1. UU 22 Tahun 2008 Pembentukan Kabupaten Labuhanbatu Selatan di Provinsi Sumatera Utara 2. UU 23 Tahun 2008 Pembentukan Kabupaten Labuhanbatu Utara di Provinsi Sumatera Utara 3. UU 24 Tahun 2008 Pembentukan Kabupaten Bengkulu Tengah di Provinsi Bengkulu 4. UU 25 Tahun 2008 Pembentukan Kota Sungai Penuh di Provinsi Jambi 5. UU 26 Tahun 2008 Pembentukan Kabupaten Lombok Utara di Provinsi Nusa Tenggara Barat 6. UU 27 Tahun 2008 Pembentukan Kabupaten Sigi di Provinsi Sulawesi Tengah

NO	JUDUL RUU	PENGUSUL	PRIORITAS PROLEGISLATION	STATUS
	<p>7. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Toraja Utara di Sulawesi Selatan.</p> <p>8. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur di Sulawesi Utara.</p> <p>9. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan di Sulawesi Utara.</p> <p>10. RUU tentang Pembentukan Maluku Barat Daya di Provinsi Maluku.</p> <p>11. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Buru Selatan di Provinsi Maluku.</p> <p>12. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Anambas di Provinsi Kepulauan Riau.</p> <p>13. RUU tentang Pembentukan Kota Gunungsitoli di Provinsi Sumatera Utara.</p> <p>14. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Nias Barat di Provinsi Sumatera Utara.</p> <p>15. RUU tentang Pembentukan Nias Utara di Provinsi Sumatera Utara.</p> <p>16. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Mesuji di Provinsi Lampung.</p> <p>17. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Tulang Bawang Barat di Provinsi Lampung.</p> <p>18. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Pringsewu di Provinsi Lampung.</p>			<p>7. UU 28 Tahun 2008 Pembentukan Kabupaten Toraja Utara di Provinsi Sulawesi Selatan</p> <p>8. UU 29 Tahun 2008 Pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur di Provinsi Sulawesi Utara</p> <p>9. UU 30 Tahun 2008 Pembentukan Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan di Provinsi Sulawesi Utara</p> <p>10. UU 31 Tahun 2008 Pembentukan Kabupaten Maluku Barat Daya di Provinsi Maluku</p> <p>11. UU 32 Tahun 2008 Pembentukan Kabupaten Buru Selatan di Provinsi Maluku</p> <p>12. UU 33 Tahun 2008 Pembentukan Kabupaten Kepulauan Anambas di Provinsi Kepulauan Riau</p> <p>13. UU 47 Tahun 2008 Pembentukan Kota Gunungsitoli di Provinsi Sumatera Utara</p> <p>14. UU 46 Tahun 2008 Pembentukan Kabupaten Nias Barat di Provinsi Sumatera Utara</p> <p>15. UU 45 Tahun 2008 Pembentukan Kabupaten Nias Utara di Provinsi Sumatera Utara</p> <p>16. –</p> <p>17. UU 50 Tahun 2008 Pembentukan Kabupaten Tulang Bawang Barat di Provinsi Lampung</p> <p>18. UU 48 Tahun 2008 Pembentukan Kabupaten Pringsewu di Provinsi Lampung</p>

NO	JUDUL RUU	PENGUSUL	PRIORITAS PROLEGISLATION	STATUS
	<p>19. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Maybrat di Provinsi Papua.</p> <p>20. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Deiyai di Provinsi Papua.</p> <p>21. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Intan Jaya di Provinsi Papua.</p> <p>22. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Tambrauw di Provinsi Papua.</p> <p>23. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Sabu Raijua di Provinsi Nusa Tenggara Timur.</p> <p>24. RUU tentang Pembentukan Kota Berastagi di Provinsi Sumatera Utara.</p> <p>25. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Pulau Morotai di Provinsi Maluku Utara.</p> <p>26. RUU tentang Pembentukan Kota Tangerang Selatan di Provinsi Banten</p> <p>27. RUU tentang Pembentukan Provinsi Tapanuli di Provinsi Sumatera Utara.</p> <p>28. RUU tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singgingi, dan Kota Batam di Provinsi Riau.</p>			<p>19. UU 13 Tahun 2009 Pembentukan Kabupaten Maybrat di Provinsi Papua Barat</p> <p>20. UU 55 Tahun 2008 Pembentukan Kabupaten Deiyai di Provinsi Papua</p> <p>21. UU 54 Tahun 2008 Pembentukan Kabupaten Intan Jaya di Provinsi Papua</p> <p>22. UU 56 Tahun 2008 Pembentukan Kabupaten Tambrauw di Provinsi Papua Barat</p> <p>23. UU 52 Tahun 2008 Pembentukan Kabupaten Sabu Raijua di Provinsi Nusa Tenggara Timur</p> <p>24. -</p> <p>25. UU 53 Tahun 2008 Pembentukan Kabupaten Pulau Morotai di Provinsi Maluku Utara</p> <p>26. UU 51 Tahun 2008 Pembentukan Kota Tangerang Selatan di Provinsi Banten</p> <p>27. -</p> <p>28. -</p> <p>29. UU 34 Tahun 2008 Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singgingi, dan Kota Batam</p>

NO	JUDUL RUU	PENGUSUL	PRIORITAS PROLEGISLATION	STATUS
4	15 RUU Pemekaran: 1. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Morowali Utara di Provinsi Sulteng 2. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Grime Nawa di Provinsi Papua 3. RUU tentang Pembentukan Kota Raha di Provinsi Sultra 4. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Muna Barat di Provinsi Sultra 5. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Rokan Danussalam di Provinsi Riau 6. RUU tentang Pembentukan Provinsi Kalimantan Utara di Provinsi Kaltim 7. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Papua Tengah di Provinsi Papua 8. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Pesisir Barat di Provinsi Lampung 9. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Kolaka Timur di Provinsi Sultra 10. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Musi Rawas Utara di Provinsi Sumsel 11. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Manokwari Selatan Papua di Provinsi Papua Barat 12. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Banggai Laut di Provinsi Sultra 13. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Pegunungan Arfak di Provinsi Papua 14. RUU tentang Pembentukan Provinsi Papua Selatan di Provinsi Papua 15. RUU tentang Pembentukan Kabupaten Penukal Abab Lematang Ilir di Provinsi Sumsel	Anggota	Nov 2007	
5	RUU tentang Perpustakaan Nasional	Komisi X	2007	UU 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan

NO	JUDUL RUU	PENGUSUL	PRIORITAS PROLEGN	STATUS
6	RUU tentang Kepariwisataan	Komisi X	2007	UU 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan
7	RUU tentang Perposan	Komisi I	2008	Sudah disahkan menjadi UU
8	RUU tentang Kesejahteraan Sosial	Komisi VIII	2008	UU 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial
9	RUU tentang Minyak dan Gas Bumi	Komisi VII	2008	UU 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara
10	RUU tentang Perfilman	Komisi X	2009	Sudah disahkan menjadi UU
11	RUU tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	Komisi VII	2009	Sudah disahkan menjadi UU
12	RUU Panitia Penyelesaian Piutang Negara (PUPN)	Komisi XI	2009	Dipending untuk diperbaiki oleh Komisi XI
13	RUU Pengelolaan Zakat	Komisi VIII	2009	sudah disampaikan kepada Pimpinan DPR
14	RUU Arsitek	Komisi VI	2009	sudah disampaikan kepada Pimpinan DPR
15	RUU Perikanan	Komisi IV	2009	Sudah disahkan menjadi UU
16	RUU Pendidikan Kedokteran	Komisi X	2009	sudah disampaikan kepada Pimpinan DPR
17	RUU Pengendalian Produk Tembakau terhadap Kesehatan	Anggota	2009	sudah disampaikan kepada Pimpinan DPR
18	13 RUU Pemekaran: 1. Provinsi Buton Raya, Prov Sulawesi Tenggara 2. Kab Kutai Pesisir, Prov Kalimantan Timur 3. Kab Buton Tengah, Prov Sulawesi Tenggara 4. Kab Buton Selatan, Prov Sulawesi Tenggara 5. Kab Konawe Kepulauan, Prov Sulawesi Tenggara 6. Kota Meurake, Prov Papua 7. Kab. Muman, Prov Papua 8. Kab. Maibrat Sau, Prov Papua 9. Kab. Malamoi, Prov Papua 10. Kab. Luwu Tengah, Prov Sulawesi Selatan 11. Kab. Pangandaran, Prov Jawa Barat 12. Kab. Pulau Taliabu, Prov Maluku Utara 13. Provinsi Kapuas Raya, Prov Kalimantan Barat	Anggota	2009	Sudah disampaikan kepada Pimpinan DPR dengan catatan sebelum dibahas harus dimasukkan sebagai daftar dalam Prolegnas prioritas 2009. Sedangkan untuk persyaratan yang belum lengkap untuk dilengkapi terlebih dahulu.

Berdasarkan data di atas, maka dapat dibuat rekapitulasi harmonisasi RUU yang telah dikerjakan oleh Badan Legislasi sebagai berikut:

Tahun	RUU Harmonisasi	Jumlah
2005		
2006	4 RUU Pemekaran 16 RUU Pemekaran	20
2007	43 RUU Pemekaran RUU Perpustakaan Nasional RUU Kepariwisataan	45
2008	RUU tentang Kesejahteraan Sosial RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi RUU tentang Perposan	3
2009	RUU tentang Perfilman RUU tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup RUU Panitia Penyelesaian Piutang Negara (PUPN) RUU Pengelolaan Zakat RUU Arsitek RUU Perikanan RUU Pendidikan Kedokteran RUU Pengendalian Produk Tembakau terhadap Kesehatan 13 RUU Pemekaran	21
<b>JUMLAH TOTAL DARI TAHUN 2005-2009</b>		<b>21</b>

Demikianlah beberapa pengharmonisasian Rancangan Undang-Undang yang telah diselesaikan oleh Badan Legislasi DPR RI Periode 2005-2009. Untuk melengkapi data pengharmonisasian di atas dan sekaligus sebagai petunjuk tentang bagaimana pengharmonisasian tersebut dilakukan, maka di *Lampiran* diberikan 2 (dua) contoh pengharmonisasian Rancangan Undang-Undang yang pernah dilakukan oleh Badan Legislasi DPR RI.

#### 4. Kendala dan Tantangan dalam Proses Pengharmonisasian

Dalam proses pengharmonisasian Rancangan Undang-Undang, baik yang diajukan oleh Anggota, Komisi, atau Gabungan Komisi kepada Badan Legislasi kadangkala ditemukan beberapa kendala atau masalah, seperti:

1. Penjadwalan Pengharmonisasian Rancangan Undang-Undang selama ini bersifat tentatif, sehingga dalam prakteknya agak menyulitkan dalam proses pelaksanaan maupun penargetan penyelesaiannya.
2. RUU yang masuk ke Badan Legislasi untuk diharmonisasikan kebanyakan berupa RUU yang secara substansi (materi muatan) maupun teknis penyusunannya masih belum utuh dan sesuai dengan tujuan penyusunannya, terlebih lagi ada beberapa RUU yang sebelumnya diajukan oleh Pemerintah tetapi karena prosesnya sangat lama, maka kemudian dimasukkan sebagai RUU inisiatif DPR yang harus diharmonisasikan oleh Badan Legislasi. Kondisi ini terkadang juga diperparah karena pengusul kurang menguasai substansi RUU yang diusulkan untuk diharmonisasi tersebut.
3. Pengharmonisasian RUU oleh Badan Legislasi seringkali oleh pengusul hanya dipahami semata-mata mengharmonisasikan teknis penyusunan RUU tersebut berdasarkan UU Nomor 10 Tahun 2004.
4. RUU pemekaran yang diajukan untuk dilakukan pengharmonisasian dalam banyak hal cenderung formalitas sebab lebih kental dengan kepentingan tertentu dan kurang dilengkapi dengan beberapa persyaratan yang memadai, yaitu:
  - a. persyaratan administratif pembentukan daerah otonom baru tidak sesuai dengan Pasal 5 ayat (2) dan ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
  - b. syarat teknis sesuai Pasal 5 ayat (4) UU Nomor 32 Tahun 2004 di *mark up* dan kurang mencerminkan kenyataan riil di lapangan;

- c. syarat fisik sesuai Pasal 5 ayat (5) UU Nomor 32 Tahun 2004 kurang terpenuhi dengan baik, serta terkadang masih ada perdebatan mengenai lokasi calon ibukota kabupaten/kota atau provinsi, seperti yang terjadi pada pemekaran Kabupaten Maybrat Papua Barat dengan ibukota Kumurkek Distrik Aifat sebagaimana yang diatur dalam UU 13 Tahun 2009 Pembentukan Kabupaten Maybrat di Provinsi Papua Barat. Hal ini menyalahi hasil Musyawarah Adat Masyarakat Maybrat dan Musyawarah Badan Perwakilan Kampung (BAPEKAM) yang telah menunjuk Fategomi sebagai ibukota Kabupaten Maybrat, sehingga ketika diajukan judicial review status ibukota Kumurkek Distrik Aifat dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Dengan mencermati adanya beberapa kendala atau masalah di atas, maka diperlukan upaya perbaikan ke depannya, yaitu:

1. Untuk lebih memaksimalkan pelaksanaan tugas pengharmonisasi, maka sebaiknya dibuat mekanisme dan tahapan kerja yang dapat dijadikan pedoman dalam melakukan pengharmonisasi terhadap RUU yang masuk ke Badan Legislasi. Sehingga dapat dilakukan proses harmonisasi sesuai tata kerja dan tenggat waktu sebaiknya suatu RUU diharmonisasi oleh Badan Legislasi. Dengan demikian penjadwalan dan penargetan harmonisasi RUU menjadi lebih terencana dan lebih dapat diatur untuk dilaksanakan lebih baik lagi.
2. Setiap RUU yang diajukan untuk dilakukan pengharmonisasi, semestinya bukan semata-mata formil dilengkapi dengan draft RUU dan naskah akademis. Tetapi benar-benar merupakan RUU yang secara umum memenuhi kualifikasi peraturan perundang-undangan, baik dari sisi materi muatannya maupun teknis penyusunannya. Hal ini untuk memudahkan proses pengharmonisasi dapat berjalan lebih cepat dan lebih baik lagi.
3. Badan Legislasi dalam melakukan pengharmonisasi RUU meliputi substansi (muatan materi) dan teknis penyusunan

- RUU. Dengan demikian diharapkan setiap RUU yang telah diharmonisasikan oleh Badan Legislasi merupakan RUU yang secara substansi (materi muatan) belum pernah diatur sebelumnya, materi muatannya sesuai dengan tujuan RUU tersebut disusun, dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, serta secara teknis penyusunan RUU selaras dengan ketentuan yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Untuk memberikan pemahaman yang lebih baik, maka Badan Legislasi perlu membuat informasi mengenai teknis dan aturan pengharmonisasian RUU yang mudah dipahami oleh pengusul dan stakeholders terkait.
4. RUU pemekaran semestinya didasarkan pada studi kelayakan dan perkiraan (*forecasting*) penyelenggaraan otonomi daerah untuk setiap kabupaten/kota atau provinsi yang akan dibentuk termasuk daerah induknya, sehingga pengharmonisasian RUU pemekaran benar-benar sesuai dengan persyaratan dan mencerminkan keinginan semua pihak/unsur terkait. Dalam konteks pengharmonisasian RUU pemekaran persetujuan DPRD, bupati/walikota ataupun gubernur di samping harus sesuai dengan PP Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah, juga sesuai dengan representasi riil masyarakat di daerah induk maupun daerah yang akan dimekarkan, sehingga proses pembentukan suatu daerah menjadi lebih selektif dan mencerminkan representasi dan kebutuhan pihak/unsur terkait.

## **E. Kunjungan Kerja Untuk Mencari Masukan RUU**

Setiap perencanaan dan pembentukan undang-undang yang dilakukan oleh Badan Legislasi memerlukan partisipasi masyarakat dan perluasan wawasan serta pengetahuan dari berbagai negara. Sebagaimana diatur dalam Keputusan DPR RI Nomor 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam Pasal 42 ayat (2) huruf e, Badan Legislasi dapat mengadakan kunjungan kerja dalam rangka menyerap aspirasi masyarakat dan studi banding untuk memperluas

wawasan, pengetahuan dan masukan dalam rangka penyiapan Rancangan Undang-Undang.

Kunjungan kerja dan studi banding merupakan upaya untuk memperoleh masukan, usulan, dan pengetahuan substantif sebuah Rancangan Undang-Undang. Masyarakat harus mengetahui, memahami, bahkan memberikan masukan dan pemikiran terhadap peraturan yang berlaku secara nasional. Semakin baik usulan dan pemikiran dari masyarakat, membuat penyusunan Rancangan Undang-Undang semakin sempurna yang selanjutnya dapat diberlakukan karena telah memperoleh kesepakatan dan kesepahaman dari masyarakat luas.

Secara umum kunjungan kerja dan studi banding dalam penyiapan dan penyusunan Rancangan Undang-Undang dilakukan dalam rangka:

1. Rancangan Undang-Undang yang akan dibahas oleh Badan Legislasi perlu diketahui masyarakat karena peraturan tersebut akan berlaku secara nasional.
2. Dasar pemikiran dan pengaturan dalam Rancangan Undang-Undang perlu diketahui masyarakat dan melibatkan partisipasi mereka dalam penyempurnaan sebelum diputuskan dalam pembahasan di Badan Legislasi. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal Pasal 53, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah.
3. Perkembangan hukum maupun perundang-undangan tidak lepas dari perkembangan dan pengaruh global. Karena itu, perlu pengetahuan perkembangan hukum di negara-negara lain, demi penerapan hukum yang sesuai dengan kebutuhan nasional.

Adapun tujuan dilakukannya kunjungan kerja dan studi banding adalah:

1. Melakukan sosialisasi dan uji publik atas Rancangan Undang-Undang yang sedang disusun.

2. Menyebarluaskan dan menyosialisasikan dasar pemikiran dan rincian pengaturan dalam Rancangan Undang-Undang yang sedang disusun.
3. Meminta tanggapan dan masukan pemikiran substantif maupun teknis untuk perbaikan Rancangan Undang-Undang yang disebarluaskan saat kunjungan kerja;
4. Melakukan perbandingan (komparasi) Rancangan Undang-Undang dengan undang-undang sejenis yang berlaku di negara lain.
5. Memahami dan mengetahui latar belakang, dasar pemikiran, dan pengaturan dalam undang-undang sejenis yang berlaku di negara lain untuk memperkaya dan menyempurnakan Rancangan Undang-Undang.
6. Menambah pengetahuan tentang sistem penyiapan penyusunan undang-undang di negara lain.

Kunjungan kerja dan dalam rangka penyebarluasan dan memperoleh masukan untuk penyempurnaan penyusunan Rancangan Undang-Undang yang dilakukan pada suatu provinsi atau negara, selama ini dilakukan terhadap:

1. Kalangan pemerintah daerah, baik pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota maupun institusi pemerintahan atau negara di daerah.
2. Kalangan civitas akademika di daerah bersangkutan.
3. Kalangan kelompok kepentingan atau masyarakat yang secara khusus berkaitan atas pengaturan dalam Rancangan Undang-Undang di daerah bersangkutan.

Jika kunjungan kerja lebih banyak dilakukan ke provinsi-provinsi, maka studi banding lebih banyak dilakukan terhadap negara-negara lain. Selama ini dilakukan terhadap:

1. Negara-negara yang memiliki sistem ketatanegaraan yang hampir sama maupun berbeda, bergantung kepada tujuan spesifik dalam memperluas pengetahuan tentang negara tersebut.

2. Institusi pemerintahan maupun parlemen di negara bersangkutan.
3. Kalangan civitas akademika maupun kelompok kepentingan atas sebuah peraturan perundang-undangan di negara bersangkutan.
4. Observasi langsung atas sebuah mekanisme penyusunan Rancangan Undang-Undang maupun obyek yang diatur dalam Undang-Undang.

Kunjungan kerja dan studi banding yang telah dilakukan Badan Legislasi DPR RI periode tahun 2004-2009, sebagai berikut:

NO	MASA PERSIDANGAN	TEMPAT	TUJUAN
1	Masa Persidangan III 2004-2005	Provinsi Sumatera Utara: - Universitas Sumatera Utara - Universitas Negeri Medan - Universitas Nommensen Provinsi Jawa Timur : - Universitas Airlangga - Universitas Negeri Surabaya - Universitas Brawijaya - Universitas Muhammadiyah Malang Provinsi Sulawesi Utara: - Universitas Sam Ratulangi - Universitas Negeri Manado - Universitas Kristen Tomohon	Memperoleh data-data untuk penyusunan Rancangan Undang-Undang.
2	Masa Persidangan I 2004-2005	Provinsi Bali: - Universitas Udayana - Institut Hindu Dharma Negeri Denpasar Provinsi Kepulauan Riau : - Universitas Internasional Batam - STIE Ibnu Sina - Universitas Batam	Menyebarluaskan dan mencari masukan atas: - RUU Perubahan atas UU Nomor 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja - RUU Perubahan atas UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

NO	MASA PERSIDANGAN	TEMPAT	TUJUAN
		Provinsi Sulawesi Tenggara: - Universitas Haluoleo - STAIN Sulawesi Tenggara - Universitas Sulawesi Tenggara	- RUU tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis
3	Masa Persidangan I 2005-2006	Provinsi Jawa Tengah: - Pemprov Jawa tengah - Universitas Diponegoro - Universitas Islam - Sultan Agung Semarang - Universitas Negeri Semarang  Provinsi DI Yogyakarta : - Pemprov DI Yogyakarta - Universitas Gadjah Mada - Universitas Katolik Atmajaya - Universitas Negeri Yogyakarta  Provinsi Sumatera Barat: - Pemprov Sumatera Barat - Universitas Andalas Padang - Universitas Eka Sakti - Universitas Muhammadiyah - Universitas Bung Hatta - Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)	Menyebarluaskan dan mencari masukan untuk penyusunan: - RUU Perubahan atas UU Nomor 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja - RUU tentang Mata Uang - RUU Perubahan atas UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
4	Masa Persidangan II 2005-2006	Provinsi Lampung: - Pemprov Lampung - Perwakilan LSM dan Masyarakat - Perwakilan Serikat Pekerja - Universitas Lampung - Universitas Saburai - Universitas Tulangbawang - Universitas Bandar Lampung	Menyebarluaskan dan mencari masukan untuk penyusunan: - RUU Perubahan atas UU Nomor 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja - RUU Perubahan atas UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

NO	MASA PERSIDANGAN	TEMPAT	TUJUAN
5.	Masa Persidangan IV 2005-2006	Provinsi Jawa Barat : - Pemprov Jawa Barat - LVRI, DHN 45, Perwakilan Kodam Siliwangi dan Polda Jabar - Universitas Parahyangan Bandung  Provinsi Sulawesi Utara: - Pemprov Sulawesi Utara - LVRI, DHN 45, Perwakilan Kodam dan Polda Sulut - Universitas Sam Ratulangi	Menyebarluaskan dan mencari masukan untuk penyusunan: - RUU tentang Wilayah Negara - RUU tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan
6.	Masa Persidangan IV 2005-2006	Studi Banding ke Argentina dan Brazil	Melakukan studi banding tentang: - RUU tentang Wilayah Negara
7.	Masa Persidangan I 2006-2007	Provinsi Kepulauan Riau : - Pemprov Kepulauan Riau - LVRI, DHN 45 Kepulauan Riau  Universitas Internasional Batam - Universitas Batam  Provinsi Papua : - Pemprov Papua - LVRI, DHN 45 Papua - Universitas Cendrawasih - Kunjungan ke perbatasan Papua-Papua Nugini	Menyebarluaskan dan mencari masukan untuk penyusunan: - RUU tentang Wilayah Negara - RUU tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan
8.	Masa Persidangan II 2006-2007	Provinsi Sumatera Selatan; - Pemprov Sumatera Selatan  Universitas Sriwijaya Palembang - Universitas Palembang - IAIN Raden Patah	Menyebarluaskan dan mencari masukan untuk penyusunan: - RUU tentang Mahkamah Agung (MA) - RUU tentang Mahkamah Konstitusi (MK) - RUU tentang Komisi Yudisial (KY)

NO	MASA PERSIDANGAN	TEMPAT	TUJUAN
		<p>Provinsi Jawa Timur :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemprov Jawa Timur</li> <li>- Universitas Airlangga</li> <li>- Universitas Bhayangkara Surabaya</li> <li>- Universitas 17 Agustus 1945</li> <li>- LSM</li> </ul> <p>Provinsi Kalimantan Barat:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemprov Kalimantan Barat</li> <li>- Universitas Tanjungpura</li> <li>- LSM</li> </ul>	
9.	Masa Persidangan II 2006-2007	Studi Banding ke India	<p>Melakukan studi banding dan pengetahuan tentang:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Proses legislasi di India</li> <li>- RUU tentang Wilayah Negara</li> <li>- RUU tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan</li> </ul>
10.	Masa Persidangan III 2006-2007	<p><b>Provinsi Sumatera Utara:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemprov Sumatera Utara</li> <li>- Universitas Sumatera Utara</li> <li>- Universitas Islam Sumatera Utara</li> <li>- Universitas Nommensen</li> </ul> <p><b>Provinsi Sulawesi Selatan:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemprov Sulawesi Selatan</li> <li>- Pengadilan Tinggi Makassar</li> <li>- Pengadilan Tinggi Agama Makassar</li> <li>- Peradilan Tata Usaha Negara Makassar</li> <li>- Universitas Hasanuddin Makassar</li> <li>- Universitas Muslim Indonesia (UMI)</li> <li>- Universitas 45 Makassar</li> <li>- LSM</li> </ul>	<p>Menyebarluaskan dan mencari masukan untuk penyusunan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- RUU tentang Mahkamah Agung (MA)</li> <li>- RUU tentang Mahkamah Konstitusi (MK)</li> <li>- RUU tentang Komisi Yudisial (KY)</li> </ul>

NO	MASA PERSIDANGAN	TEMPAT	TUJUAN
		<b>Provinsi DI Yogyakarta :</b> - Pemprov DI Yogyakarta - Kejaksaan Tinggi DI Yogyakarta - Universitas Gadjah Mada - Universitas Islam Indonesia (UII) - Universitas Katolik Atmajaya	
11.	Masa Persidangan III 2006-2007	Studi Banding ke Spanyol, Rusia, dan Polandia	Melakukan studi banding dan observasi tentang sistem kekuasaan kehakiman, sistem peradilan dan pengawasan hakim, serta mencari masukan untuk penyusunan: - RUU tentang Mahkamah Agung (MA) - RUU tentang Mahkamah Konstitusi (MK) - RUU tentang Komisi Yudisial (KY)
12.	Masa Persidangan IV 2006-2007	Provinsi Sumatera Barat: - Pemprov Sumatera Barat - Universitas Andalas Padang - Universitas Ekaakti - Universitas Muhammadiyah Provinsi Jawa Tengah: - Pemprov Jawa Tengah - Bupati se Jawa Tengah - Universitas Negeri Semarang - Universitas Kristen Satya Wacana - Universitas Negeri Sebelas Maret Solo Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB): - Pemprov NTB - Universitas Negeri Mataram - Universitas Muhammadiyah Mataram - Universitas Nahdlatul Wathan - LSM	Menyebarluaskan dan mencari masukan untuk penyusunan: - RUU tentang Pengelolaan Laahan Pertanian Pangan Abadi (LPPA) - RUU tentang Bendera, Bahasa, Lambang Negara, dan Lagu Kebangsaan

NO	MASA PERSIDANGAN	TEMPAT	TUJUAN
13.	Masa Persidangan III 2007-2008	Studi Banding ke Perancis, Luxemburg, Belgia	<p>Melakukan studi banding dan mempelajari tentang:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pelaksanaan kekuasaan legislasi Uni Eropa</li> <li>- penyusunan dan pengelolaan rancangan peraturan perundang-undangan di Parlemen Uni Eropa</li> <li>- sistem pendukung yang membantu pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan di Parlemen Uni Eropa</li> <li>- sistem informasi legislasi dalam rangka mendukung pembentukan peraturan serta penyebarluasanya ke negara-negara Uni Eropa</li> </ul>
14.	Masa Persidangan IV 2007-2008	<p>Provinsi Maluku:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemprov Maluku</li> <li>- Universitas Pattimura</li> </ul> <p>Provinsi Kalimantan Tengah:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemprov Kalimantan Tengah</li> <li>- Universitas Lambung Mangkurat</li> </ul> <p>Provinsi Bali:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemprov Bali, Bupati se-Bali, Majelis Utama Desa Pakraman (MDP) Bali</li> <li>- Universitas Udayana Bali</li> <li>- Universitas Warmadewa</li> <li>- Pemkab Klungkung dan Kepala Desa se-Klungkung</li> <li>- Pemkab Karang Asem dan Kepala Desa se-Karang Asem</li> <li>- Nelayan Pengolah Ikan Tuna di Desa Kusamba, Klungkung</li> <li>- Camat dan Para Petani anggota Subak di Desa Sidemen, Karang Asem</li> </ul>	<p>Menyebarluaskan dan mencari masukan untuk penyusunan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- R U U tentang Pembangunan Perdesaan</li> </ul>

NO	MASA PERSIDANGAN	TEMPAT	TUJUAN
15.	Masa Persidangan IV 2007-2008	Studi Banding ke Yordania dan Selanda Baru	<p>Melakukan studi banding dan mempelajari tentang:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- perkembangan dan pelaksanaan legislasi di Yordania/Selandia Baru</li> <li>- penyusunan dan pengelolaan rancangan peraturan perundang-undangan di Yordania/Selandia Baru;</li> <li>- sistem pendukung dan anggaran yang membantu pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan di Yordania/Selandia Baru;</li> <li>- sistem informasi legislasi dalam rangka mendukung pembentukan peraturan perundang-undangan serta penyebarluasannya ke masyarakat di Yordania/Selandia Baru.</li> <li>- pelaksanaan dan konsistensi proses legislasi di Yordania dengan konstitusi dan hukum Islam</li> <li>- pandangan Yordania terhadap perkembangan hukum internasional dan mekanisme ratifikasi di Yordania</li> </ul>
16.	Masa Persidangan I 2008-2009	<p>Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemprov NAD</li> <li>- Universitas Syah Kuala</li> <li>- IAIN Ar Raniry</li> <li>- Universitas Abulyatama</li> <li>- Pemkab Aceh Besar</li> <li>- Masyarakat Gampong Lambaro (Desa Pertanian)</li> <li>- Masyarakat Gampong Lambada Lhok (Desa Nelayan).</li> </ul>	<p>Menyebarluaskan dan mencari masukan untuk penyusunan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- R U U t e n t a g P e m b a n g u n a n Perdesaan</li> </ul>

NO	MASA PERSIDANGAN	TEMPAT	TUJUAN
		<p>Provinsi Sulawesi Utara:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemprov Sulawesi Utara</li> <li>- Universitas Sam Ratulangi</li> <li>- Universitas Negeri Manado</li> <li>- Universitas Kristen Tomohon</li> </ul> <p>Provinsi Papua:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemkab Jayapura</li> <li>- Universitas Cendrawasih</li> <li>- Universitas YAPIS</li> <li>- Sekolah Tinggi Ilmu Sosial dan Politik Silas Pare-Pare</li> </ul>	
17.	Masa Persidangan II 2008-2009	<p>Provinsi DI Yogyakarta :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemprov DI Yogyakarta</li> <li>- Universitas Gadjah Mada (UGM)</li> <li>- Universitas Islam Indonesia (UII)</li> <li>- Universitas Pembangunan Nasional (UPN) Veteran</li> </ul> <p>Provinsi Jawa Timur:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemprov Jawa Timur</li> <li>- Universitas Airlangga</li> <li>- Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI) Wilayah Propinsi Jawa Timur</li> <li>- Universitas Pembangunan Nasional (UPN) Veteran Surabaya</li> <li>- Universitas 17 Agustus 1945</li> </ul> <p>Provinsi Kalimantan Timur:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemprov Kalimantan Timur</li> <li>- Universitas Lambung Mangkurat (Unlam)</li> <li>- Universitas 17 Agustus 1945</li> <li>- Universitas Kutai Kartanegara</li> <li>- LSM</li> </ul>	<p>Menyebarluaskan dan mencari masukan untuk penyusunan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- RUU tentang Demokrasi Ekonomi</li> </ul>

NO	MASA PERSIDANGAN	TEMPAT	TUJUAN
18.	Masa Persidangan IV 2008 – 2009	<p>Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemprov NTT</li> <li>- Universitas Nusa Cendana</li> <li>- Universitas Katolik Widya Mandira</li> <li>- Universitas Kristen Artha Wacana.</li> </ul> <p>Provinsi Kalimantan Selatan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemprov Kalimantan Selatan</li> <li>- Universitas Lambung Mangkurat, Banjarmasin</li> <li>- IAIN Antasari, Banjarmasin</li> <li>- Universitas Ahmad Yani, Banjarmasin</li> </ul> <p>Studi Banding ke Lebanon dan Swedia</p>	<p>Menyebarluaskan dan mencari masukan untuk penyusunan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- RUU tentang Demokrasi Ekonomi</li> </ul> <p>Melakukan studi banding dan mempelajari tentang:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Perbandingan dan pelaksanaan demokrasi ekonomi di Lebanon.</li> <li>- perkembangan dan pelaksanaan legislasi di Swedia</li> </ul>

Kunjungan kerja dan studi banding yang dilakukan Badan Legislasi tersebut menunjukkan bahwa kegiatan tersebut diperlukan untuk memperoleh masukan dan pengayaan pengetahuan dalam rangka penyusunan Rancangan Undang-Undang. Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang diperlukan untuk melibatkan masyarakat secara luas dan mengikutsertakan mereka untuk berpartisipasi secara aktif.

#### **Kendala dan Tantangan dalam Kunjungan Kerja dan Studi Banding**

Kunjungan kerja dan studi banding yang dilakukan Badan Legislasi dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang dan memperbaiki sistem perancangan dan pengelolaan peraturan perundang-undangan selama ini berjalan cukup baik. Namun, tak dapat dipungkiri pula bahwa kegiatan yang berjalan selama ini masih memiliki sejumlah kelemahan, seperti:

1. Kekurangsiapan institusi pemerintah atau masyarakat tempat kunjungan kerja dilakukan dalam menanggapi dan memberikan masukan terhadap Rancangan Undang-Undang yang disebarluaskan Badan Legislasi. Akibatnya, masukan yang diberikan seringkali kurang komprehensif dan tidak mengena substansi Rancangan Undang-Undang.
2. Diskusi pada forum sosialisasi seringkali tidak fokus pada Rancangan Undang-Undang yang disebarluaskan, sehingga masukan yang diperoleh dari forum tersebut kurang maksimal.

## **F. Kunjungan Tamu Badan Legislasi**

Badan Legislasi sebagai salah satu alat kelengkapan DPR RI menyelenggarakan tugas pokok dan fungsi juga memiliki kewenangan untuk menampung aspirasi masyarakat baik dengan cara kunjungan kerja maupun dengan cara menerima kunjungan tamu yang beragam. Pada periode 2005-2009, Badan Legislasi telah menerima kunjungan tamu yang berasal dari dalam maupun luar negeri dengan berbagai tujuan di antaranya menjajaki dan melakukan kerjasama, memperoleh saran dan informasi terkait dengan proses maupun materi proses legislasi nasional, maupun penguatan kelembagaan legislasi daerah.

Penyelenggaraan penerimaan kunjungan tamu diselenggarakan oleh Pimpinan maupun Anggota Badan Legislasi dengan menyertakan keterlibatan Sekretariat Badan Legislasi maupun Tenaga Ahli Badan Legislasi berdasarkan koordinasi dan instruksi Pimpinan Badan Legislasi DPR RI.

### **a. Maksud dan Tujuan Kunjungan Tamu**

Berdasarkan data yang diperoleh dari Sekretariat Badan Legislasi Maksud dan Tujuan Kunjungan tamu selama periode 2005-2009, maksud dan tujuan kunjungan tamu ke Badan Legislasi DPR RI dapat dikualifikasi sebagai berikut:

1. Mencari informasi tentang proses penyusunan legislasi;
2. Menjajaki dan menyelenggarakan kerjasama peningkatan kualitas SDM;

3. Menyampaikan aspirasi dan dorongan penyelesaian RUU; dan
4. Melakukan studi banding keparlemenan.

**b. Asal Tamu**

Berdasarkan data yang ada di Sekretariat Badan Legislasi selama periode 2004-2009, tamu yang berkunjung ke Badan Legislasi DPR RI dapat dikualifikasi sebagai berikut:

1. Lembaga Negara Asing seperti Kongres Vietnam, Kongres Amerika Serikat, Parlemen Belanda, dll.
2. Lembaga Swadaya Masyarakat seperti ICW; Fitrah, Walhi, dll
3. Akademisi seperti Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Fakultas Hukum Hasanudin, Fakultas Hukum Universitas Leiden, dll.
4. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI).
5. DPRD provinsi dan DPRD Kabupaten/kota.

**c. Daftar Kunjungan Tamu**

Berikut diajukan data kunjungan tamu ke Badan Legislasi DPR RI periode 2004-2009 berdasarkan masa sidang, asal tamu, maupun tujuan berkunjung.

MASA PERSIDANGAN TAHUN	ASAL TAMU	TUJUAN BERKUNJUNG
I (2006-2007)	1. LIPI (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia), 2. Komisi Yudisial	1. dalam rangka pembicaraan awal rencana kerjasama pelatihan penyusunan peraturan perundang-undangan 2. dalam rangka penyampaian masukan untuk amandemen UU tentang Komisi Yudisial

MASA PERSIDANGAN TAHUN	ASAL TAMU	TUJUAN BERKUNJUNG
	3. DPRD Kota Depok, DPRD Kabupaten Bangkalan, DPRD Kabupaten Blitar, dan DPRD Propinsi Banten	3. mendapat masukan tentang proses legislasi dan penyusunan Peraturan Tata Tertib
II (2006-2007)	DPRD Sidoarjo, DPRD Kota Gorontalo, DPRD Kabupaten Bandung, DPRD Kabupaten Majalengka, DPRD Kabupaten Bengkalis, dan DPRD Kabupaten Ogan Komering Ilir (OKI)	mendapatkan masukan tentang proses legislasi dan penyusunan Peraturan Tata tertib
III (2006-2007)	DPRD Provinsi Kalimantan Timur, DPRD Provinsi Jawa Barat, DPRD Kabupaten Temanggung, DPRD Kabupaten Agam, DPRD Kota Bogor, DPRD Gorontalo, DPRD Kabupaten Tanah Toraja, DPRD Kabupaten Cimahi, DPRD Kabupaten Magetan, DPRD Provinsi Papua, dan DPRD Kabupaten Pemalang	mendapatkan masukan-masukan terkait dengan proses penyusunan legislasi daerah, penguatan Panitia Legislasi (Panleg), dan penyusunan Tata Tertib DPRD.
IV (2006-2007)	1. DPRD Kota Batam, DPRD Kota Semarang, DPRD Kota Bandung, DPRD Kabupaten Gresik, DPRD Provinsi Kalimantan Timur, DPRD Provinsi Sumatera Utara, DPRD Kabupaten Sumenep, DPRD Kabupaten Bandung, DPRD Provinsi Maluku, 2. Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Centre For International Legal Cooperation, dan Fakultas Hukum Universitas Leiden Belanda dan	1. untuk mendapatkan masukan-masukan terkait dengan proses penyusunan legislasi daerah, penguatan Panitia Legislasi (Panleg), penyusunan Tata Tertib DPRD, 2. kerjasama peningkatan Sumber Daya Manusia (SDM) Sekretariat

MASA PERSIDANGAN TAHUN	ASAL TAMU	TUJUAN BERKUNJUNG
I (2007-2008)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sekretariat Parlemen Thailand.</li> <li>2. Panitia Legislasi DPRD Kabupaten Bogor, DPRD Bireun, Delegasi DPRD Kabupaten Aceh Utara. Delegasi DPRD Kabupaten Probolinggo. DPRD DIY Yogyakarta.</li> <li>3. Delegasi Mahasiswa Univ. Hasanudin Makasar</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Studi banding keparlemenan</li> <li>2. Mendapatkan masukan-masukan terkait dengan proses penyusunan legislasi daerah, penguatan Panitia Legislasi (Panleg), penyusunan Tata Tertib DPRD</li> <li>3. Memperoleh informasi proses penyusunan legislasi nasional</li> </ol>
III (2007-2008)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Majelis Kongres Vietnam</li> <li>2. Delegasi Kongres Amerika Serikat</li> <li>3. Delegasi DPRD Kota Palopo, DPRD Kota Cimahi, Delegasi DPRD Kabupaten Gresik, Delegasi Kabupaten Ogan Hilir, Delegasi DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara, Delegasi DPRD Kabupaten Temanggung, Delegasi DPRD Provinsi Bali,</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. dalam rangka studi banding tentang keparlemenan</li> <li>2. dalam rangka menindaklanjuti hasil kesepakatan kerjasama antara DPR RI dengan pihak HDAC Kongres Amerika Serikat.</li> <li>3. Untuk mendapatkan masukan-masukan terkait dengan proses penyusunan legislasi daerah, penguatan Panitia Legislasi (Panleg), penyusunan Tata Tertib DPRD, aspirasi Perubahan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dan kerjasama peningkatan Sumber Daya Manusia (SDM) Sekretariat</li> </ol>

MASA PERSIDANGAN TAHUN	ASAL TAMU	TUJUAN BERKUNJUNG
IV (2007-2008)	1. Mahasiswa Fakultas Hukum Trisakti 2. Mahasiswa IPB	untuk mendapatkan masukan-masukan terkait dengan proses penyusunan legislasi
I (2008-2009)	1. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Sorong  2. Komite Reformasi Hukum Nasional (KRHN)  3. Director General for Legislation, International Affairs and Immigration of the Netherlands Ministry of Justice didampingi pejabat dari Kedutaan Belanda di Indonesia serta beberapa Staf Senior dari Centre For International Legal Cooperation (CILC).	1. untuk mendapatkan masukan-masukan terkait dengan proses penyusunan legislasi daerah, penguatan Panitia Legislasi (Panleg). 2. memberikan dorongan percepatan pembahasan RUU tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi. 3. Rencana kerjasama Badan Legislasi dengan Pemerintah Belanda di bidang Pelatihan dan pendidikan perancangan undang-undang dan informasi legislasi DPR
II (2008-2009) 24-11-2008 sd 18-01-2009	1. HDAC dan Staf Kedubes Amerika Serikat  2. Staf Kongres Amerika Serikat  3. Tamu dari Belanda	1. terkait dengan MOU untuk pengiriman staf Sekretariat Jenderal DPR ke Amerika Serikat  2. kerjasama dalam Global Information Network (GLIN);  3. Rencana pelatihan di bidang legislative drafter yang diselenggarakan dengan melibatkan Setjen DPR dan Departemen Hukum dan HAM

MASA PERSIDANGAN TAHUN	ASAL TAMU	TUJUAN BERKUNJUNG
	4. DPRD Kabupaten Sidoarjo, DPRD Kabupaten Kulon Progo, DPRD Kota Cimahi, DPRD Bangka Belitung. Kunjungan DPRD	4. mendapatkan masukan-masukan terkait dengan proses penyusunan Program Legislasi Daerah (Prolegda), penguatan Panitia Legislasi (Panleg), dan penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD.
IV (2008-2009) 13-04-2009 sd 13-08-2009	1. Menerima DPRD Yogyakarta. 2. Delegasi Persatuan Perawat Nasional Indonesia (PPNI) 3. Delegasi Indonesian Corruption Watch (ICW)	1. Peningkatan fungsi dan Kinerja Panitia Legislasi (Panleg) DPRD 2. 2. penyampaian aspirasi untuk pembahasan RUU tentang Keperawatan. 3. penyampaikan aspirasi/masukan substansi penguatan RUU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor).

## I. Lampiran

### Lampiran 1

#### DAFTAR NAMA-NAMA PIMPINAN DAN ANGGOTA BADAN LEGISLASI

No	Nama	Jabatan	Fraksi	No. Ang
1.	F.X. Soekarno, S.H.	Ketua	F. PD	A-104
2.	Drs. Ferry Mursyidan Baldan	Wakil Ketua	F. PG	A-453
3.	Pataniari Siahaan	Wakil Ketua	F. PDIP	A-311
4.	Nursyahbani Katjasungkana, S.H.	Wakil Ketua	F. PKB	A-212
5.	Drs. Al Muzzammil Yusuf	Wakil Ketua	F. PKS	A-249
<b>FRAKSI PARTAI GOLONGAN KARYA</b>				
6.	Prof. Drs. H. Rustam E. Tamburaka, M.A., Ph.D.	Anggota	F. PG	A-539
7.	Rambe Kamarulzaman, M.Sc	Anggota	F. PG	A-425
8.	Saud L Tobing	Anggota	F. PG	A-443
9.	Drs. Eldie Suwandie	Anggota	F. PG	A-469
10.	Drs. Agun Gunandjar Sudarsa, M.Si.	Anggota	F. PG	A-470
11.	Prof. Dr (IPB) H. Bomer Pasaribu, S.H., S.E., M.S.	Anggota	F. PG	A-428
12.	Taufik Hidayat	Anggota	F. PG	A-491
13.	Drs. Joseph TH. Pati	Anggota	F. PG	A-526
14.	Dr. Hj. Mariani Akib Baramuli, M.M.	Anggota	F. PG	A-538
15.	Dra. Trulyanti S. Habibie Sutrasno, M.Psi.	Anggota	F. PG	A-542
16.	Yorris TH. Raweyai	Anggota	F. PG	A-546
<b>FRAKSI PARTAI DEMOKRASI INDONESIA PERJUANGAN</b>				
17.	Permadi, S.H.	Anggota	F. PDIP	A-379
18.	Ganjar Pranowo	Anggota	F. PDIP	A-352
19.	I Nyoman Gunawan, S.H.	Anggota	F. PDIP	A-386
20.	Zainal Arifin	Anggota	F. PDIP	A-325
21.	Hj. Tumbu Saraswati, S.H.	Anggota	F. PDIP	A-383
22.	Dr. H. Idham, S.H., M.Kn.	Anggota	F. PDIP	A-302
23.	Willem M. Tutuarima, S.H.	Anggota	F. PDIP	A-337
24.	Nursuhud	Anggota	F. PDIP	A-366
25.	Sonny Soemarsono	Anggota	F. PDIP	A-312
<b>FRAKSI PARTAI PERSATUAN PEMBANGUNAN</b>				
26.	Edy Jauzie Muhsin Bafadal, S.H.	Anggota	F. PPP	A-59

27.	H. Yudo Paripurno, S.H.	Anggota	F. PPP	A-19
28.	H. Djuhad Mahja, S.H.	Anggota	F. PPP	A-48
29.	H. Daromi Irdjas, S.H., M.Si.	Anggota	F. PPP	A-46
30.	H. Husairi Abdi, Lc.	Anggota	F. PPP	A-63
<b>FRAKSI PARTAI DEMOKRAT</b>				
31.	I Wayan Gunastraa	Anggota	F. PD	A-121
32.	Bruno Kaka Wawo	Anggota	F. PD	A-131
33.	Ir. H. Asfihani	Anggota	F. PD	A-126
34.	Drs. Balkan Kaplale	Anggota	F. PD	A-118
<b>FRAKSI PARTAI AMANAT NASIONAL</b>				
35.	Sudjud Siradjudin, S.H., M.H.	Anggota	F. PAN	A-185
36.	H. Hermansyah Nazirun, S.H.	Anggota	F. PAN	A-144
37.	Dr. Ir. Andi Yuliani Paris, M.Sc.	Anggota	F. PAN	A-183
38.	H. Rustam Effendi	Anggota	F. PAN	A-157
39.	Syahrin Hamid, S.H.	Anggota	F. PAN	A-150
<b>FRAKSI PARTAI KEBANGKITAN BANGSA</b>				
40.	Dr.H.Ali Masykur Musa, M.Si	Anggota	F. PKB	A-222
41.	Anna Mu'awanah, S.E.,M.H.	Anggota	F. PKB	A-230
42.	H. Masduki Baidlowi	Anggota	F. PKB	A-231
43.	Drs. H. Syaifulah Ma'shum	Anggota	F. PKB	A-221
<b>FRAKSI PARTAI KEADILAN SEJAHTERA</b>				
44.	H. Mutammimul Ula, S.H.	Anggota	F. PKS	A-270
45.	K.H. Yusuf Supendi, Lc.	Anggota	F. PKS	A-260
46.	M. Nasir Jamil, S.Ag	Anggota	F. PKS	A-240
<b>FRAKSI PARTAI BINTANG PELOPOR DEMOKRASI</b>				
47.	Rapiuddin Hamarung	Anggota	F. BPD	A-72
48.	Drs. Ali Mochtar Ngabalain, M.Si.	Anggota	F. BPD	A-12
<b>FRAKSI PARTAI BINTANG REFORMASI</b>				
49.	dr. Faisal	Anggota	F. PBR	A-288
<b>FRAKSI PARTAI DAMAI SEJAHTERA</b>				
50.	Pastor Saut M. Hasibuan	Anggota	F. PDS	A-420

## **Lampiran 2**

### **SEKRETARIAT BADAN LEGISLASI**

**Kabagset** : Endang Suryastuti, S.H., M.Si.  
**Kasubag Rapat** : Widiharto, S.H., M.H.  
**Kasubag Administrasi** : Dadang Prayitna, S.I.P., M.H.  
**Staf** : Drs. Kusdinar, Drs. Koko Suryadarma, M.Si., Saryana S.H.,  
Dra. Dyah Renowati, dan Ahmad Jaelani.

Gedung Nusantara I Lantai 1 DPR  
Jalan Gatot Subroto Jakarta 10270  
Telp: 021-5756041 dan Fax: 021-5756379

### Lampiran 3

#### DAFTAR NAMA TENAGA AHLI BADAN LEGISLASI

No	Nama	Masa Tugas
1.	Nurul Gufron, S.H., M.H.	2005-sekarang
2.	Prama Artha S.L. Pode, S.I.P., M.Si.	2006-sekarang
3.	Fendi Setyawan, S.H., M.H.	2006-sekarang
4.	Moh. Fadli, S.H., M.H.	2006-sekarang
5.	Rifma Ghulam Dzaljad, S.Ag., M.Si.	2006-sekarang
6.	Sabari Barus, S.H., M.Hum.	2006-sekarang
7.	Diana Sa'adah, S.Ag., M.M.	2006-sekarang
8.	Rastri Paramita, S.E., M.M.	2006-sekarang
9.	Arwani Hidayat, S.Ag., M.Si.	2006-sekarang
10.	Abdul Kholik, S.H., M.Si.	2006-sekarang
11.	Nur Budi Hariyanto, S.Ag., M.Si.	2006-sekarang
12.	Israeni Miradani S., S.H., M.H.	2006-sekarang
13.	Widodo, S.H., M.H.	2007-sekarang
14.	Yusron Isnaeni, S.H., M.H.	2007-sekarang
15.	Lukman Adam, S.PI, M.Si.	2007-sekarang
16.	Dr. Moch. Isnaeni Ramdhan, S.H., M.H.	2008-sekarang
17.	Eroiko Ridwan, S.H., M.H.	2008-sekarang
18.	Agus Wijayanto, S.Pd., M.A.Dev.	2008-sekarang
19.	Lowrynta Ginting, S.H., M.H.	2008-sekarang

## LAMPIRAN 4

### I. CONTOH PENGHARMONISASIAN RUU

#### **PENGHARMONISASIAN, PEMBULATAN, DAN PEMANTAPAN KONSEPSI RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG PERPUSTAKAAN**

Berdasarkan Surat Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor \_\_\_, perihal Penyampaian Usul Inisiatif Komisi X atas RUU tentang Perpustakaan, meminta Badan Legislasi DPR RI untuk melakukan pengharmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi terhadap RUU sebagaimana dimaksud di atas dan sesuai pula dengan ketentuan dalam Peraturan Tata Tertib DPR RI, Pasal 42 ayat (1) huruf c, Badan Legislasi mempunyai salah satu tugas melakukan pengharmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang.

Untuk melakukan pengharmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU tersebut, Badan Legislasi telah membicarakan RUU dari beberapa aspek diantaranya berkenaan asas pembentukan undang-undang dan asas materi undang-undang serta keterkaitan dengan undang-undang lainnya. Pembicaraan tersebut berlangsung dalam rapat pleno dan Panitia Kerja yang ditugaskan untuk membahas dan merumuskan konsep harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan RUU. Oleh karena itu, Badan Legislasi dapat menyampaikan hasil dari pembahasan dan perumusan mengenai pengharmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang tentang Perpustakaan sebagai berikut:

#### **A. Latar Belakang**

Pengharmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU tentang Perpustakaan dilaksanakan Badan Legislasi dengan memperhatikan dasar hukum, yaitu:

- a. Pasal 28C, Pasal 28F, Pasal 28I ayat (4), Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan

- c. Pasal 42 ayat (1) huruf c Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia No. 08/DPR RI/ I/2005-2006.

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi memiliki tujuan untuk mengarahkan pada perwujudan keselarasan konsepsi RUU dengan falsafah negara, tujuan nasional berikut aspirasi yang melingkupinya, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang lain yang telah ada berikut segala peraturan pelaksanaannya. Tujuan ini menjadi penting dilakukan karena dapat membentuk kepaduan, keutuhan sebuah RUU yang pada akhirnya dapat menghasilkan kebulatan dan kemantapan konsepsi RUU sebagai bagian integral dari hierarkhi dan jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia.

## B. Hasil Kajian

Pengharmonisasian Rancangan Undang-undang mencakup 2 (dua) aspek, yaitu aspek formil dan aspek materil. Yang dimaksud dengan aspek formil adalah apakah sebuah RUU telah sesuai dengan program legislasi nasional atau terdapat dalam daftar Prolegnas RUU prioritas tahun berjalan, atau apakah suatu rancangan undang-undang secara vertikal dan horizontal dilihat dari hierarkhi dan jenis peraturan perundang-undangan tidak terdapat pertentangan.

Sedangkan secara materil, muatan atau materi dari sebuah RUU apakah sudah sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

### 1. Aspek Formil

- a. RUU tentang Perpustakaan termuat dalam daftar Program Legislasi Nasional Tahun 2007. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menentukan bahwa Rancangan Undang-Undang baik yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, maupun dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disusun berdasarkan Program Legislasi Nasional.

- b. RUU tentang Perpustakaan yang diajukan oleh Komisi X DPR RI mempunyai keterkaitan dengan hak konstitusional anggota DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 dan memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 130 ayat (1) Tata Tertib DPR RI.
- c. Secara vertikal RUU tentang Perpustakaan berkaitan dengan Pancasila dan Undang-Undang Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu secara konstitusional sebagai penjabaran dari ketentuan Pasal 28C, Pasal 28F, Pasal 28I ayat (4), Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.
- d. Secara horizontal RUU tentang Perpustakaan telah sejalan dengan ketentuan Undang-Undang lain yaitu:
  - 1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1971 tentang Pokok-Pokok Kearsipan;
  - 2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1990 tentang Serah-Simpan Karya Cetak dan Karya Pemerintah;
  - 3) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2002 tentang Sistem Nasional Penelitian, Pengembangan, dan Penerapan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi;
  - 4) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
  - 5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
  - 6) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

## 2. Aspek Materil

### a. Asas Pembentukan Undang-Undang

#### 1) Kejelasan Tujuan

RUU tentang Perpustakaan, telah memuat asas kejelasan tujuan yang meliputi:

Pertama, mewujudkan salah satu tujuan sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu untuk mencerdaskan bangsa;

Kedua, menjamin terselenggara dan tersedianya perpustakaan yang merata di seluruh wilayah nasional sehingga dapat memenuhi kebutuhan masyarakat secara luas dalam bidang kepustakaan baik di lingkungan sekolah, perguruan tinggi, lembaga-lembaga khusus, maupun umum;

Ketiga, mendukung dan mendorong sistem pendidikan nasional, serta mengembangkan dan memajukan ilmu pengetahuan, teknologi, seni dan budaya; dan

Keempat, merupakan sarana pembelajaran masyarakat serta merupakan upaya untuk melestarikan hasil budaya bangsa.

2) Kelembagaan atau Organ Pembentuk Yang Tepat

RUU tentang Perpustakaan dapat diajukan sebagai usul inisiatif Komisi X karena telah sesuai dengan Prolegnas dan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Kelembagaan atau organ pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Perpustakaan berada pada DPR dan Presiden sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

3) Kesesuaian antara Jenis dan Materi Muatan

Muatan Materi RUU tentang Perpustakaan telah sesuai dengan jenis peraturan perundang-undangan yang akan dibuat.

4) Dapat dilaksanakan

a) Secara Filosofis, RUU tentang Perpustakaan dapat mengembangkan dan memajukan sistem pendidikan nasional dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- b) Secara Yuridis, RUU tentang Perpustakaan diperlukan untuk menjamin efektivitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan, pengelolaan, dan pemberdayaan perpustakaan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- c) Secara Sosiologis, RUU tentang Perpustakaan diperlukan untuk menunjang infrastruktur pendidikan, wahana pembelajaran masyarakat, serta pelestari dan pewaris hasil budaya bangsa melalui pendayagunaan sumber informasi, ilmu pengetahuan, teknologi, seni dan budaya untuk meningkatkan dan mencerdaskan kehidupan bangsa.
- d) Kedayagunaan dan Kehasilgunaan RUU tentang Perpustakaan dapat dipertimbangkan sebagai sarana untuk menumbuhkan kegemaran membaca, mengembangkan dan memajukan ilmu pengetahuan, teknologi, seni dan budaya.

#### 5) Kejelasan Rumusan

Secara keseluruhan baik sistematika, pilihan kata, terminologi, dan bahasa hukum RUU tentang Perpustakaan yang diajukan oleh Komisi X DPR RI jelas dan mudah dimengerti, hanya masih terdapat beberapa Pasal yang perlu mendapat perhatian yaitu:

- a. Di dalam Ketentuan Umum terdapat beberapa frase yang didefinisikan tetapi frase tersebut tidak digunakan dalam Batang Tubuh. antara lain:
  - i. Pasal 1 angka 16 tentang "Layanan perpustakaan dan informasi";
  - ii. Pasal 1 angka 17 tentang "Pelestarian bahan perpustakaan";
  - iii. Pasal 1 angka 18 tentang "Pembinaan Perpustakaan";
  - iv. Pasal 1 angka 20 tentang "Pendayagunaan Perpustakaan";

- b. Beberapa pasal masih memerlukan perumusan ulang/ perbaikan redaksional, yaitu:
- i. Pada konsideran "Menimbang" huruf a karena titik beratnya adalah perpustakaan.
  - ii. Konsideran Menimbang huruf b dan huruf c merupakan landasan sosiologis, sehingga rumusan huruf b dan huruf c dapat digabung agar menjadi satu kesatuan yang utuh dan agar tidak terjadi tumpang tindih.
  - iii. Konsideran Menimbang huruf c terdapat penggunaan kata yang berlebihan dan tidak tepat, yaitu pada kalimat ".....wahana pembelajaran masyarakat sepanjang hayat,...".
  - iv. Konsideran Menimbang huruf d terdapat kalimat yang tidak efektif dan berlebihan yaitu "...perlu adanya undang-undang yang mengikat baik penyelenggara maupun warga negara Republik Indonesia...". Frase tersebut tidak diperlukan karena undang-undang otomatis mengikat semua orang ketika diundangkan.
  - v. Konsideran Menimbang huruf e menggunakan kata "...dimaksud pada...". Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 angka 22, kata "dimaksud pada" diubah menjadi "dimaksud dalam".
  - vi. Konsideran Mengingat terdapat pencantuman Pasal dari Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang kurang relevan antara lain:
    1. Pasal 21F tidak terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga Pasal 21F harus dihapus; dan
    2. Pasal 31 ayat (2) kurang relevan karena

mengatur tentang wajib ikut pendidikan dasar.

- vii. Konsideran Mengingat perlu ditambahkan Pasal 31 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang isinya mengatur tentang pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.
- viii. Penulisan Judul RUU setelah kata Menetapkan belum sesuai dengan Ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.

Sesuai dengan ketentuan angka 40 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 mengatakan bahwa nama yang tercantum dalam judul peraturan perundang-undangan dicantumkan lagi setelah kata Menetapkan dan didahului dengan pencantuman jenis perlu tanpa frase Republik Indonesia, serta ditulis seluruhnya dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda baca titik.

Pasal 1 angka 1 tentang pengertian Perpustakaan perlu dikaji ulang dan diharmonisasikan dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1990 tentang Serah Simpan Karya Cetak dan Karya Rekam.
- ix. Pasal 1 angka 3 tentang Koleksi Nasional perlu dirumuskan ulang karena menimbulkan multitafsir dan maknanya terlalu luas karena meliputi "yang diterbitkan maupun tidak diterbitkan baik di Indonesia maupun di luar negeri".
- x. Pasal 1 angka 4 tentang Pengertian Perpustakaan Nasional Republik Indonesia perlu dikaji ulang dan disesuaikan dengan Pasal 1 angka 5 UU Nomor 4 Tahun 1990 tentang Serah-Simpan Karya Cetak dan Karya Rekam.

- xii. Pasal 1 angka 11 menyebutkan macam-macam tenaga perpustakaan yang meliputi pustakawan dan pemerlustaka. Hal ini perlu dikaji ulang karena Pasal 31 ayat (1) RUU telah mengatur secara tegas tentang jenis tenaga perpustakaan.
- xiii. Pasal 1 angka 24 dapat dihapus karena hal-hal yang bersifat umum tidak perlu didefinisikan kecuali akan dikhkususkan dalam Undang-Undang ini.
- xiv. Pasal 1 angka 25 tentang pengertian Pemerintah perlu disesuaikan dengan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- xv. Pasal 1 angka 26 tentang pengertian Pemerintah Daerah perlu disesuaikan dengan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- xvi. Judul BAB II disesuaikan dengan isi kandungan BAB II.
- xvii. Substansi Pasal 2 tentang perpustakaan dibentuk berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, substansi tersebut telah termuat dalam Ketentuan Menimbang dan Mengingat, sehingga Pasal 2 dapat dihapus.
- xviii. Pasal 4 terdapat penggunaan kata yang tidak tepat yaitu "pelayanan prima".
- xix. Pasal 5 mengatur tentang Prinsip. Prinsip/asas adalah hal-hal yang menjadi dasar oleh karena itu tidak perlu dirinci secara detil/rigid.
- xx. Substansi Pasal 5 huruf e tentang "pelayanan prima" telah termuat dalam Pasal 5 huruf d, sehingga pasal 5 huruf e dapat dihapus.
- xxi. Pasal 5 huruf g, penulisannya harus disesuaikan dengan ketentuan angka 67 huruf c Undang-

Undang Nomor 10 Tahun 2004 mengatakan bahwa setiap frasa rincian diawali dengan huruf kecil.

- xxii. Bab IV tentang Hak dan Kewajiban yang terdiri dari Pasal 6 sampai dengan Pasal 12, terdapat tumpang tindih atau pengulangan rumusan terhadap substansi yang sama serta terdapat penempatan rumusan yang semestinya dipisah tetapi disatukan sehingga norma menjadi tidak jelas. Hal ini terdapat dalam hal sebagai berikut:
- (a) Pada Bagian Kesatu mengatur tentang Hak dan Kewajiban Warga Negara (Pasal 6 dan Pasal 7) kemudian pada Bagian Kedua mengatur mengenai Hak dan Kewajiban Masyarakat (Pasal 8 dan Pasal 9). Susunan pengaturan ini semestinya bisa digabung menjadi "Hak dan Kewajiban Masyarakat" saja karena tidak hanya warga negara Indonesia yang menggunakan dan memanfaatkan jasa perpustakaan;
  - (b) Bagian Ketiga, Pasal 10, pasal 11, Pasal 12, mengatur tentang Hak dan Kewajiban Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Akan lebih tepat jika dibedakan antara "Hak dan Kewajiban Pemerintah", serta "Hak dan Kewajiban Pemerintah Daerah", karena lingkup hak dan kewajiban Pemerintah dan Pemerintah Daerah sebagaimana dirumuskan dalam RUU ini terdapat perbedaan.
- xxiii. Pasal 13 ayat (2) perlu dirumuskan ulang sehingga menjadi satu kesatuan, dan sebaiknya mengacu pada ayat yang diatasnya. Sehingga redaksinya berbunyi: "Koleksi perpustakaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1)..."

- xxiv. Secara substansi Pasal 13 ayat (3) belum mengatur secara jelas apa yang dimaksud dengan "koleksi yang dilarang" sehingga perlu dirumuskan ulang. Penempatan Pasal 13 ayat (3) hendaknya dipisahkan menjadi Pasal tersendiri, karena substansinya berbeda dengan dua ayat diatasnya.
- xxv. Secara substansi perlu diatur pengelolaan dan pengembangan koleksi daerah yang belum termuat di dalam Pasal 14 RUU ini. Secara redaksional, Pasal 14 ayat (2) sebaiknya mengacu pada ayat diatasnya, agar terjadi kesinambungan dan satu kesatuan yang utuh.
- xxvi. Pasal 16 ayat (1) subjeknya adalah Perpustakaan Nasional sehingga redaksinya perlu dirumuskan ulang.  
Kemudian penggunaan kata "wajib" dalam Pasal ini dapat dikaji ulang karena penggunaan kata wajib akan melahirkan sanksi ketika ketentuan ini dilanggar.
- xxvii. Substansi Pasal 16 belum merumuskan secara jelas tentang bentuk-bentuk kegiatan Gerakan Nasional Gemar Membaca.
- xxviii. Judul BAB VIII kurang lengkap, perlu ditambah kata "Perpustakaan" diakhir judul.
- xxix. Pasal 17 ayat (3), "standar dan peraturan perundang-undangan" harus ditegaskan dengan jelas.
- xxx. Substansi Pasal 19 ayat (2) berbeda dengan Pasal 19 ayat (1) sehingga Pasal 19 ayat (2) perlu dijadikan Pasal tersendiri.
- xxxi. Dari segi substansi, Pasal 20 ayat (1) sampai dengan ayat (4) berisi tentang Tugas Perpustakaan Nasional, oleh karena itu

penempatannya harus dipindahkan pada Pasal yang mengatur tentang Perpustakaan Nasional, dan Ayat (5) tetap menjadi bunyi Pasal 20.

Dari segi redaksional agar tidak mengulang frase "Perpustakaan Nasional" di setiap ayat.

- xxxii. Subtansi Bagian Kelima sampai dengan Bagian Kesepuluh tidak termasuk ke dalam substansi BAB VIII tentang Pembentukan, Penyelenggaraan, Pengelolaan, dan Pengembangan. Seharusnya dipisahkan menjadi BAB tersendiri.
- xxxiii. Substansi Pasal 22 ayat (4) berbeda dengan ayat sebelumnya, sebaiknya menjadi Pasal tersendiri.
- xxxiv. Penggunaan kata "wajib" dalam Pasal 29 kurang tepat. Karena kata "wajib" memberikan konsekuensi tersendiri ketika larangan ini dilanggar. Sebaiknya kata "wajib" diganti kata "dapat".
- xxxv. Substansi Pasal 31 ayat (2) telah termuat di dalam Pasal 1 angka 12 RUU ini, oleh karena itu Pasal 31 ayat (2) dapat dihapus.
- xxxvi. Pasal 31 ayat (3) perlu disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 angka 172 bahwa "pendelegasian kewenangan mengatur sedapat mungkin dihindari adanya delegasi blanko". Harus disebutkan dengan jelas dalam peraturan apa.
- xxxvii. Rumusan Pasal 31 ayat (4) sebaiknya mengacu pada ayat (1) sehingga redaksinya berbunyi: "Tenaga pemerpustakaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1)...."

xxxviii. Rumusan Pasal 32 ayat (1) huruf a terdapat kata yang berlebihan “.. yang pantas dan memadai.” Ukuran pantas dan memadai sangat relatif.

xxxix. Pasal 32 ayat (1) huruf d, sesuai dengan ketentuan UU Nomor 10 Tahun 2004 setelah titik koma ditambah kata “dan”.

xl. Pasal 32 ayat (2) huruf a terdapat frase “layanan prima” yang bukan merupakan bahasa hukum.

xli. Pasal 32 ayat (2) huruf c, perlu dirumuskan ulang karena kalimatnya tidak efektif. Diakhir kalimat perlu ditambahkan kata “dan”.

xlii. Substansi Pasal 33 ayat (1) dan ayat (2) adalah kewajiban, oleh karena itu perlu diletakkan dalam kewajiban Pemerintah/ Kewajiban Pemerintah Daerah/Kewajiban Masyarakat.

xliii. Pasal 34 ayat (2) terdapat substansi yang kurang tepat yaitu karier yang merupakan kewenangan organisasi profesi.

Secara redaksional dalam Pasal 34 ayat (2) perlu dihilangkan kata “dan...”  
Diantara kata “ mengabdi” dan kata “masyarakat” ditambah kata “kepada”.

xliv. Substansi Pasal 34 ayat (5) sudah termuat di dalam Pasal 34 ayat (2) sehingga Pasal 34 ayat (5) dapat dihapus.

xlv. Pasal 35 huruf d perlu ditambah kata “atau” setelah kata “dan”.

xlii. Pasal 35 huruf c perlu ditambah kata “dan” setelah titik koma.

xlvii. Substansi Pasal 36 telah termuat di dalam Pasal 35 huruf b, sehingga Pasal 36 dapat dihapus.

- xlviii. Substansi Pasal 37 mengatur tentang kewajiban Penyelenggara Perpustakaan. Oleh karena itu sebaiknya Pasal 37 dipindahkan ke dalam Bab VIII Bagian Kedua tentang Penyelenggaraan Perpustakaan. Diperlukan perubahan redaksional agar tidak mengulang kata "sarana dan prasarana".
- xlix. Pasal 38 ayat (1) perlu disesuaikan dengan UU Nomor 10 Tahun 2004 dengan menambahkan kata "atau" setelah kata "dan".
- i. Substansi Pasal 39 ayat (1) mengatur prinsip yang seharusnya dimuat dalam BAB III tentang Prinsip Penyelenggaraan Perpustakaan Pasal 5, sehingga Pasal 39 ayat (1) dapat dihapus.
- ii. Pasal 39 ayat (2) huruf a menggunakan kata yang berlebihan, seharusnya cukup menyebutkan "masyarakat", tidak perlu ditambahkan kata "melalui berbagai kegiatan berdasarkan ketentuan yang berlaku".
- iii. Pasal 39 ayat (2) huruf b substansinya tidak jelas dan terlalu umum. Seharusnya dijelaskan kerjasama dengan pihak mana dan dalam bentuk seperti apa, oleh karena itu pasal 39 ayat (2) huruf b perlu dirumuskan ulang.
- iv. Substansi Pasal 40 ayat (1) mengatur tentang prinsip, yang sesungguhnya telah diatur dalam Pasal 5 RUU ini. Oleh karena itu substansi Pasal 40 ayat (1) dapat dipindahkan kedalam Pasal 5 RUU ini.
- liv. Substansi Pasal 40 ayat (2) bertentangan/ tidak sinkron dengan substansi Pasal 38 ayat (2).

- iv. Substansi Pasal 41 sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan, oleh karena itu Pasal 41 dapat dihapus.
- lv. Substansi Pasal 42 tidak jelas merumuskan alasan penentuan dana minimal sebesar 20%. Hal ini terkait dengan Pasal 16 RUU ini yang belum mengatur secara tegas bentuk kegiatan gerakan gemar membaca.
- lvii. Judul BAB XII tidak mencerminkan isi dari Pasal-Pasal yang berada di bawahnya. Judul BAB mengatur tentang Kerjasama Masyarakat sedangkan isinya mengatur tentang Kerjasama Perpustakaan bukan Kerjasama Masyarakat. Oleh karena itu Kerjasama Perpustakaan dijadikan Bab tersendiri.
- lviii. Substansi Pasal 43 mengatur tentang Kerjasama Perpustakaan sehingga tidak tepat jika berada di bawah judul Bab Kerjasama Masyarakat.  
Secara redaksional, Pasal 43 perlu dirumuskan ulang karena terlalu banyak mengulang kata "kerja sama perpustakaan".
- lix. Pasal 45 mengatur tentang Pembentukan Komisi Perpustakaan. Jika ditinjau dari segi tugas dan wewenang komisi tersebut hanyalah memberi pertimbangan, nasihat, dan saran bagi perumusan kebijakan di bidang perpustakaan, yang sebenarnya tugas tersebut dapat dilaksanakan oleh Perpustakaan Nasional sehingga Komisi Perpustakaan tidak perlu dibentuk.
- lx. Pasal 46 mengandung kalimat yang tidak tepat tentang rumusan "semua peraturan

perundang-undangan" diganti dengan "peraturan pelaksanaan".

- lxi. Penjelasan Pasal 7, Penjelasan Pasal 14, Penjelasan Pasal 15, Penjelasan Pasal 17, Penjelasan Pasal 18, Penjelasan Pasal 19, Penjelasan Pasal 20, Penjelasan Pasal 21, Penjelasan Pasal 22, Penjelasan Pasal 28, Penjelasan Pasal 30, Penjelasan Pasal 33, Penjelasan Pasal 34, Penjelasan Pasal 36, Penjelasan Pasal 37, Penjelasan Pasal 38, dan Penjelasan Pasal 40 perlu dirumuskan ulang sesuai dengan ketentuan angka 162 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang menentukan bahwa apabila suatu pasal terdiri dari beberapa ayat atau butir tidak memerlukan penjelasan, Pasal yang bersangkutan cukup diberi Penjelasan Cukup Jelas, tanpa merinci masing-masing ayat atau butir.
- lxii. Penjelasan Pasal 45 ayat (7) bersifat substansi seharusnya tidak dimuat dalam Penjelasan dan lagi pula Pasal 45 direkomendasikan untuk dihapus.

#### 6) Keterbukaan

Proses Pembentukan RUU tentang Perpustakaan mulai dari perencanaan, persiapan, dan penyusunan memenuhi asas keterbukaan. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal \_\_RUU.

#### b. Materi Muatan Rancangan Undang-Undang

##### 1) Pengayoman

Materi muatan RUU tentang Perpustakaan telah secara jelas memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat. Hal ini dapat dilihat pada Pasal Pasal 6, Pasal 7, dan Pasal 11.

2) Kemanusiaan

Jaminan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk telah diatur secara tegas dalam RUU ini. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 10, Pasal 11, dan Pasal 12 RUU.

3) Kebangsaan

Materi muatan dalam RUU tentang Perpustakaan tidak bertentangan dengan sifat dan karakter serta budaya bangsa Indonesia yang pluralistik dan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4) Kekeluargaan

Materi muatan RUU tentang Perpustakaan telah mencerminkan adanya mekanisme musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan seperti tercermin dalam dasar hukum RUU ini.

5) Kenusantaraan

Materi muatan RUU tentang Perpustakaan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku dan disusun tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dapat dilihat pada Pasal 2 RUU.

6) Bhineka Tunggal Ika

Materi muatan RUU tentang Perpustakaan tetap memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut hal-hal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Hal ini jelas tercantum dalam Pasal 5 RUU tentang Perpustakaan.

7) Keadilan

Materi muatan RUU tentang Perpustakaan telah mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap masyarakat dalam memperoleh hak yang sama untuk memperoleh pelayanan

- perpustakaan, baik di daerah terpencil/terisolasi, atau terbelakang, atau memiliki cacat fisik dan atau mental. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 5 dan Pasal 6 RUU Pepustakaan.
- 8) Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan  
Materi muatan RUU tentang Perpustakaan menjamin tegaknya kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan. Tidak terdapat substansi yang memuat perbedaan atau diskriminasi berdasarkan latar belakang agama, suku, golongan, gender dan/atau status sosial. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 5 RUU tentang Perpustakaan.
- 9) Ketertiban dan Kepastian Hukum  
Materi muatan RUU tentang Perpustakaan dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat karena adanya jaminan kepastian hukum baik bagi pengelolaan dan penyelenggaraaan perpustakaan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 10, Pasal 11, dan Pasal 12 RUU.
- 10) Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan  
Materi muatan RUU tentang Perpustakaan telah mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, dan Pasal 12 RUU.

### C. Kesimpulan

1. Secara umum RUU tentang Perpustakaan berkaitan dengan hak konstitusional anggota DPR, sejalan dengan tujuan negara berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Dari segi Mekanisme, RUU tentang Perpustakaan telah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Peraturan Tata Tertib DPR Pasal 130 ayat (1) dan dari sisi perencanaan pembangunan hukum nasional/ pembentukan Undang-Undang, RUU tersebut terdapat dalam

Program Legislasi Nasional Tahun 2007, dan telah dilengkapi dengan Naskah Akademis.

3. Dari sisi materil, beberapa pasal RUU tentang Perpustakaan memerlukan perbaikan yaitu:
  - a. Di definisikan dalam Ketentuan Umum tetapi tidak digunakan dalam Batang Tubuh yaitu Pasal 1 angka 16, Pasal 1 angka 17, Pasal 1 angka 18, dan Pasal 1 angka 20.
  - b. Perbaikan redaksional disesuaikan dengan Ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yaitu: Menimbang" huruf a, Menimbang huruf b dan huruf c, Menimbang huruf d, Menimbang huruf e, Mengingat, Judul RUU, Pasal 1 angka 1, Pasal 1 angka 3, Pasal 1 angka 4, Pasal 1 angka 11, Pasal 1 angka 22, Pasal 1 angka 24 dapat dihapus, Pasal 1 angka 25, Pasal 1 angka 26, Pasal 1 angka 27, Judul BAB II, Pasal 2, Pasal 4, Pasal 5 huruf e, Pasal 5 huruf g, Bab IV tentang Hak dan Kewajiban yang terdiri dari Pasal 6 sampai dengan Pasal 12, Pasal 13 ayat (2), Pasal 13 ayat (3) Pasal 14, Pasal 16 ayat (1), Judul BAB VIII, Pasal 17 ayat (3), Pasal 19 ayat (2), Pasal 20 ayat (1) sampai dengan ayat (4), Bagian Kelima sampai dengan Bagian Kesepuluh, Pasal 22 ayat (4), Pasal 29, Pasal 31 ayat (2) Pasal 31 ayat (3), Pasal 31 ayat (4), Pasal 32 ayat (1) huruf a, Pasal 32 ayat (1) huruf d, Pasal 32 ayat (2) huruf a, Pasal 32 ayat (2) huruf c, Pasal 33 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 34 ayat (2), Pasal 34 ayat (5), Pasal 35 huruf c, Pasal 36, Pasal 37, Pasal 38 ayat (1), Pasal 39 ayat (1), Pasal 39 ayat (2) huruf a, Pasal 39 ayat (2) huruf b, Pasal 40 ayat (1), Pasal 40 ayat (2), Pasal 41, Pasal 42, Judul BAB XII, Pasal 43, Pasal 45, Pasal 46, Penjelasan Pasal 7, Penjelasan Pasal 14, Penjelasan Pasal 15, Penjelasan Pasal 17, Penjelasan Pasal 18, Penjelasan Pasal 19, Penjelasan Pasal 20, Penjelasan Pasal 21,

Penjelasan Pasal 22, Penjelasan Pasal 28, Penjelasan Pasal 30, Penjelasan Pasal 33, Penjelasan Pasal 34, Penjelasan Pasal 36, Penjelasan Pasal 37, Penjelasan Pasal 38, dan Penjelasan Pasal 40, Penjelasan Pasal 45 ayat (7).

**D. Rekomendasi Badan Legislasi**

1. RUU tentang Perpustakaan yang diajukan oleh Komisi X DPR RI telah sesuai berdasarkan hak konstitusional.
2. Ditinjau dari segi kelengkapan RUU tentang Perpustakaan telah dilengkapi dengan Naskah Akademik.

**E. Penutup**

Demikian pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU tentang Perpustakaan yang telah dilakukan oleh Badan Legislasi dalam rangka memenuhi ketentuan Pasal 42 ayat (1) huruf c Peraturan Tata Tertib DPR RI dan Penugasan dari Pimpinan DPR RI.

Jakarta, November 2006

Pimpinan Badan Legislasi

Ketua,

FX. Soekarno, SH

A-104

Wakil Ketua

Dr. H. Bomer Pasaribu, SH, SE, MS

A-428

Wakil Ketua

Pataniari Siahaan, SH

A-311

Wakil Ketua

Wakil Ketua

Nursyahbani Katjasungkana, SH

A-212

H. Mutammimul Ula, SH

A-270

## II. CONTOH PENGHARMONISASIAN RUU PEMEKARAN

### **PENGHARMONISASIAN, PEMBULATAN, DAN PEMANTAPAN KONSEPSI RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG PEMBENTUKAN KOTA TANGERANG SELATAN DI PROVINSI BANTEN**

#### **A. Latar Belakang**

Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia berdasarkan surat Nomor 228/Korpolekku/III/2007 tanggal 30 Maret 2007, perihal penyampaian RUU Usul Inisiatif Anggota DPR RI tentang Pembentukan Kabupaten/Kota, meminta Badan Legislasi DPR RI untuk melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU tentang Pembentukan Kota Tangerang Selatan di Provinsi Banten. Permintaan tersebut sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 42 ayat (1) huruf c Peraturan Tata Tertib DPR RI.

Untuk melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU tersebut, Badan Legislasi telah membicarakan RUU dari beberapa aspek, di antaranya berkenaan dengan asas pembentukan undang-undang dan asas materi undang-undang serta keterkaitan dengan undang-undang lainnya. Pembicaraan tersebut berlangsung dalam rapat pleno dan Tim Kerja yang ditugaskan untuk membahas dan merumuskan konsep RUU.

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU tentang Pembentukan Kota Tangerang Selatan di Provinsi Banten dilaksanakan Badan Legislasi dengan memperhatikan:

1. Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

4. Pasal 42 ayat (1) huruf c dan Pasal 130 ayat (3) Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 08/DPR RI/I/2005-2006.

## **B. Kajian Terhadap Konsepsi Rancangan Undang-Undang**

Pengharmonisasian Rancangan Undang-Undang mencakup 2 (dua) aspek, yaitu aspek formil dan aspek materil. Secara formil RUU tentang Pembentukan Kota Tangerang Selatan di Provinsi Banten terdapat dalam Prolegnas Tahun 2007 dengan judul "Daftar RUU kumulatif terbuka tentang Pembentukan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota".

Secara materil, RUU terkait dengan asas pembentukan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah asas kejelasan rumusan. RUU tentang Pembentukan Kota Tangerang Selatan di Provinsi Banten secara keseluruhan, baik sistematika, pilihan kata, terminologi, dan bahasa hukum telah jelas dan mudah dimengerti. Namun terdapat beberapa rumusan yang perlu dilakukan penyempurnaan, seperti:

1. Konsideran Mengingat masih mencantumkan UU Nomor 10 Tahun 2004. Hal ini kurang tepat untuk dijadikan landasan hukum.
2. Ketentuan Umum Pasal 1 angka 3 dan angka 4 masih mencantumkan Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara yang tidak lazim dalam perumusan definisi.
3. Pasal 5 ayat (3) dan ayat (4) mengulangi hal-hal yang sudah disebutkan dalam ayat (2), sedangkan ketentuan pada ayat (6) substansinya sudah diatur pada ayat (5).
4. Materi yang diatur dalam Bab V sampai dengan Bab VII (Pasal 14 sampai dengan Pasal 18) tidak perlu dengan bab tersendiri karena merupakan ketentuan yang bersifat peralihan.

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU tentang pembentukan daerah otonom, tidak semata-mata berkenaan dengan

dasar pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun juga berkaitan dengan materi muatan yang harus tercakup dalam RUU, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 dengan memperhatikan persyaratan pembentukan daerah otonom sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU Nomor 32 Tahun 2004, yang mencakup syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan.

## 1. Syarat Administratif

Syarat administratif yang menjadi kelengkapan dalam pengajuan RUU tentang Pembentukan Kota Tangerang Selatan di Provinsi Banten yang sudah disertakan adalah sebagai berikut :

- i. Keputusan DPRD Kabupaten Tangerang Nomor 28 Tahun 2006 tanggal 27 Desember 2006 tentang Persetujuan Pembentukan Kota Tangerang Selatan.
- ii. Keputusan DPRD Kabupaten Tangerang Nomor 01 Tahun 2007 tentang Persetujuan Ditetapkannya eks Kantor Kawedanan Ciputat Menjadi Pusat Pemerintahan Kota Tangerang Selatan;
- iii. Keputusan DPRD Kabupaten Tangerang Nomor 13 Tahun 2007 tanggal 04 Mei 2007 tentang Persetujuan Penetapan Batas Wilayah dan Belanja Operasional dan Pemeliharaan Kepada Pemerintah Kota Tangerang Selatan;
- iv. Surat Bupati Tangerang Nomor 137/530Binwil-2007 tanggal 15 Maret 2007 tentang Usulan Pembentukan Daerah Otonom;
- v. Keputusan Bupati Tangerang Nomor 130/Kep.149-Huk/2007 tanggal 19 Februari 2007 tentang Persetujuan Pembentukan Kota Tangerang Selatan;
- vi. Keputusan Gubernur Banten Nomor 125.3/Kep.353-Huk-2007 tanggal 25 Mei 2007 tentang Persetujuan Pembentukan Kota Tangerang Selatan, Provinsi Banten;
- vii. Surat Gubernur Banten Nomor 135-1436-Pemerintah /2007 tanggal 25 Mei 2007 tentang Usulan Pembentukan Kota Tangerang Selatan; dan

- viii. Keputusan DPRD Provinsi Banten Nomor 161.1/Kep-DPRD/18/2007 tanggal 21 Mei 2007 tentang Persetujuan Pembentukan Kota Tangerang Selatan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004, RUU tentang Pembentukan Kota Tangerang Selatan di Provinsi Banten masih memerlukan syarat administratif yang perlu dilengkapi, yaitu Rekomendasi Menteri Dalam Negeri.

## **2. Syarat Teknis**

Syarat teknis sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 ayat (4) UU Nomor 32 Tahun 2004 meliputi faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.

Syarat teknis sebagaimana disebutkan di atas sudah diuraikan dalam dokumen hasil studi kelayakan/naskah akademik. Namun syarat teknis tersebut masih memerlukan kajian secara mendalam oleh instansi terkait atau pejabat yang berwenang.

## **3. Syarat Fisik**

Dalam Pasal 5 ayat (5) UU Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa untuk membentuk kota paling sedikit terdiri atas 4 (empat) kecamatan, telah ditentukan calon ibukota kabupaten/kota dan batas-batas wilayah, serta sarana dan prasarana pemerintahan. RUU tentang Pembentukan Kota Tangerang Selatan di Provinsi Banten berdasarkan dokumen hasil studi kelayakan/naskah akademis masih memerlukan persyaratan fisik berupa penentuan batas wilayah yang belum ditentukan secara definitif.

## **C. Rekomendasi Badan Legislasi**

1. RUU tentang Pembentukan Kota Tangerang Selatan di Provinsi Banten hendaknya dilakukan sesuai dengan ketentuan UU Nomor 10 Tahun 2004 khususnya berkaitan dengan teknis penyusunan dan materi

muatan undang-undang serta Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terkait dengan syarat administratif, syarat teknis, dan syarat fisik.

2. RUU tentang Pembentukan Kota Tangerang Selatan di Provinsi Banten hendaknya dilengkapi dengan rekomendasi Menteri Dalam Negeri dan batas wilayah secara definitif.
3. Hasil Studi Kelayakan/Naskah Akademik yang menguraikan mengenai kelengkapan syarat teknis, perlu dikaji dan diuji secara mendalam oleh instansi terkait atau pejabat yang berwenang.
4. Pembentukan Kota Tangerang Selatan di Provinsi Banten dapat dilakukan setelah persyaratan administratif dan fisik dilengkapi.
5. Pembentukan Kota Tangerang Selatan di Provinsi Banten perlu mempertimbangkan penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2009.
6. Pembentukan Kota Tangerang Selatan di Provinsi Banten perlu memperhatikan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

#### **D. Penutup**

Demikian kajian dan rekomendasi atas pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU tentang Pembentukan Kota Tangerang Selatan di Provinsi Banten yang telah dilakukan oleh Badan Legislasi sesuai ketentuan Pasal 42 ayat (1) huruf c Peraturan Tata Tertib DPR RI dan permintaan dari Pimpinan DPR RI.



# **BADAN LEGISLASI DPR - RI**

**(Kinerja dan Evaluasi Periode 2004 - 2009)**

DI TERBITKAN OLEH : BADAN LEGISLASI DPR - RI 2009