

Buku Panduan
tentang
Proses Legislasi



untuk Anggota

Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia



**Buku Panduan tentang
Proses Legislasi**

Hak Cipta:

United Nations Development Programme (UNDP)

Menara Thamrin Lantai 8

Jl. MH Thamrin Kav. 3

Jakarta 10250

Tel : +62-21-3141308

Fax: +62-21-39838941

www.undp.or.id

Penulis: Ridwan, S.H., M.Hum.

Program Dukungan Parlemen UNDP

Pheni Chalid, Ph.D.

Frank Feulner, Ph.D.

Nirmala Many

Buku Panduan
tentang
Proses Legislasi

Ridwan, S.H., M.Hum.

KATA PENGANTAR

Program Dukungan Parlemen UNDP

Pada kesempatan ini, *United Nations Development Programme* (UNDP) ingin mengucapkan selamat kepada para anggota Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) periode 2009-2014, semoga sukses selalu menyertai Anda. Kami juga mengucapkan terima kasih khusus kepada Sekretariat Jenderal DPD RI, *Australian Agency for International Development*, *Spanish Agency for International Development Cooperation* dan *The Asia Foundation* yang telah memberikan dukungan penuh dalam penyusunan buku panduan ini. Begitu pula terima kasih kami kepada para penulis yang telah membagi pengalaman dan keahlian mereka dalam buku panduan ini. Tanpa peran serta dari mereka, tidaklah mungkin buku panduan ini dapat terwujud.

Menjadi anggota DPD adalah sebuah kehormatan yang besar, maka anggota dewan pun memiliki tanggung jawab yang besar pula. Anggota dewan diharapkan mampu tidak hanya mendengarkan, namun juga mewakili dan menindaklanjuti keinginan-keinginan rakyat. Kami dari Program Dukungan Parlemen UNDP memberikan dukungan penuh terhadap Sekretariat Jenderal DPD RI; dan juga para anggota dewan yang terhormat dalam mewakili konstituennya.

Buku panduan tentang Proses Legislasi ini ditulis untuk menunjang tugas-tugas dan pekerjaan anggota DPD RI, terutama mengenai proses pembentukan undang-undang. Buku ini mengilustrasikan proses perencanaan, penyusunan dan pengajuan Rancangan Undang-Undang (RUU), pembahasan sampai pengesahan dan pengundangan. Buku ini menjelaskan RUU bersumber pemerintah dan DPD, serta peran alat kelengkapan DPD dalam proses legislasi. Selain itu, buku ini juga menjabarkan peran dari institusi seperti Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Mahkamah Konstitusi.

Keberhasilan parlemen demokratis Indonesia sangat tergantung dari kinerja para anggota dewan, sehingga kinerja tersebut selalu menjadi sorotan utama dari masyarakat. Untuk mendukung agar kinerja para anggota menjadi semakin efektif, maka buku panduan ini menjabarkan praktik-praktik terbaik mengenai proses legislasi yang ada di dalam parlemen-parlemen negara demokratis lainnya. Oleh karena itu juga maka Program Dukungan Parlemen UNDP berusaha untuk menyediakan dukungan-dukungan dan informasi yang diperlukan.

Kami mohon maaf apabila terdapat hal-hal yang kurang berkenan dalam proses pembuatan buku panduan ini dan kami berharap agar buku panduan yang ditujukan bagi anggota-anggota DPD yang baru ini akan senantiasa digunakan sebagai sumber informasi dalam menjalani tugas-tugasnya. Kami telah mengemas isu-isu penting yang terkadang rumit dan kompleks menjadi sesederhana mungkin, sehingga buku ini dapat mudah dibaca dan dimengerti, serta tidak membosankan. Selamat menunaikan tugas-tugas keparlemenan.

Salam hangat,

Program Dukungan Parlemen UNDP

Daftar Isi

Kata Pengantar Program Dukungan Parlemen UNDP	iv	
Daftar Isi	vi	
Daftar Tabel dan Bagan	viii	
Daftar Singkatan	ix	
Pendahuluan	xi	
BAB I	Fungsi Legislasi dan Perkembangan Kinerja DPD	
	Seluas Apa Hak Konstitusional DPD	1
	Seluas Apa Fungsi Legislasi DPD	2
	Alat Kelengkapan untuk Mendukung Fungsi Legislasi DPD	10
BAB II	Derap Langkah Lima Tahun Fungsi Legislasi DPD	
	Capaian Kinerja Fungsi Legislasi DPD	13
	Merintis Penguatan Fungsi Legislasi	15
	Sisi Lain Kinerja DPD	16
BAB III	Proses Penyusunan RUU dan Peran DPD	
	Menyiapkan RUU Usul Presiden	19
	Menyiapkan RUU Usul DPR	22
	Penyampaian RUU Kepada Pimpinan DPR	23
	Menyiapkan RUU Usul DPD	25
	Apa Itu Naskah Akademik	29

BAB IV	Penyerapan dan Penyaluran Aspirasi Daerah oleh DPD terkait Partisipasi Publik dalam Pembahasan RUU	33
	Bagaimana Proses Penyaluran Aspirasi oleh DPD	35
BAB V	Sistem Pendukung DPD dalam Penyusunan RUU	
	Sekretariat Jenderal DPD	39
	Kelompok Pakar atau Tim Ahli	40
	PAH/Panitia Kerja	40
	PPUU	41
BAB VI	Perbandingan dengan Sistem Perwakilan Daerah di Negara Lain	
	<i>National Council of Provinces (NCOP)</i> - Afrika Selatan	43
	<i>Bundesrat</i> -Jerman	44
	<i>Senate</i> -Amerika Serikat	45
	Penutup	49
	Catatan Akhir	50
	Daftar Pustaka	52

Daftar Tabel dan Bagan

Daftar Tabel

Tabel 1	Tugas PAH (Tatib 2004/2005 atau Panitia Kerja (UU No. 27/2009)	xvi
Tabel 2	Panitia Ad Hoc DPD (Tatib 2004/2005).	xvii
Tabel 3	Substansi Usul RUU dan Pembahasan Suatu RUU oleh DPD	3
Tabel 4	Perbedaan Legislasi DPD dan DPR	4
Tabel 5	Fungsi Pertimbangan DPD atas RUU Tertentu	6
Tabel 6	Batas Waktu Penyampaian Pertimbangan DPD ke DPR	7
Tabel 7	Fungsi Pengawasan DPD atas Pelaksanaan UU	8
Tabel 8	Rangkuman Wewenang DPD	9
Tabel 9	Nomenklatur Alat Kelengkapan DPD	11
Tabel 10	Pelaksanaan Fungsi DPD Sampai dengan Februari 2009	13
Tabel 11	Rekapitulasi Pelaksanaan Fungsi DPD Sampai dengan Agustus 2009	14
Tabel 12	RUU di Luar Prolegnas	20
Tabel 13	Beberapa Kiat Bagi DPD Memahami Persoalan dalam Rangka Menyalurkan Aspirasi	36

Daftar Bagan

Bagan 1	Posisi Fungsi Legislasi DPD Terhadap Fungsi Legislasi DPR dan Presiden	xvi
Bagan 2	Lapangan Pemerintahan	2
Bagan 3	Alur Pembentukan RUU Usul DPD	24
Bagan 4	Varian Lain Alur Pembentukan RUU Usul DPD	27
Bagan 5	Proses Pembahasan RUU dari DPD	28
Bagan 6	Hubungan Sinergis DPD dengan Daerah dan Pusat	34
Bagan 7	Wewenang Parlemen Afrika Selatan Membuat dan Memutuskan/Menyetujui UU	44
Bagan 8	Badan Perwakilan Daerah (<i>Bundesrat</i>) Jerman dalam Pembuatan UU	45
Bagan 9	<i>Checks and Balances</i> dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi di AS	46

Daftar Singkatan

APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
Baleg	Badan Legislasi
BPK	Badan Pemeriksa Keuangan
Dephukham	Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia
DPD-RI	Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia
DPR-RI	Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
GANDI	Gerakan Anti Diskriminasi
HAM	Hak Asasi Manusia
ICEL	<i>Indonesian Center for Enviromental Law</i>
MD3	Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
NCOP	<i>National Council of Provinces</i>
PAH	Panitia Ad Hoc
Pansus	Panitia Khusus
Pemda	Pemerintah Daerah
Permenhukham	Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia
Perpres	Peraturan Presiden
Perpu	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
PPDI (P3DI)	Pusat Pengkajian Pelayanan Data dan Informasi
PPUU	Panitia Perancang Undang-Undang
Prolegnas	Program Legislasi Nasional
PURT	Panitia Urusan Rumah Tangga
RDPD	Rapat Dengar Pendapat Umum
RPP	Rancangan Peraturan Pemerintah
RUU	Rancangan Undang-Undang
SDM	Sumber Daya Manusia
Susduk	Susunan dan Kedudukan
Tatib	Tata Tertib
UU	Undang-Undang
UUD 1945	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Daftar Pustaka

- A. Godri Azizy. 2004. *Membangun Integritas Bangsa*. Jakarta, Renaisan.
- Arief Hidayat. 2006. *Kebebasan Berserikat di Indonesia (Suatu Analisis Pengaruh Perubahan Sistem Politik Terhadap Penafsiran Hukum)*. Semarang, Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Capra, Fritjof. 2007. *The Turning Point: Science, Society, and the Rising Culture*. Terjemahan oleh M. Thoyibi. *Titik Balik Peradaban Sains, Masyarakat, dan Kebangkitan Kebudayaan*. Yogyakarta, Jejak.
- Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagija. 2006. *Mimpi Negara Kesejahteraan*. Jakarta, LP3ES.
- de Haan, P., et al. 1986. *Bestuursrecht in de Social Rechtsstaat*. Deel 1. Kluwer-Deventer.
- DPD RI. 2009. Pidato Ketua DPD RI pada Sidang Paripurna Khusus DPD RI dengan Acara Pidato Kenegaraan Presiden RI tentang Pembangunan Nasional dalam Perspektif Daerah, dalam Rangka Pembahasan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2010. Jakarta, 19 Agustus 2009.
- Haryatmoko. 2003. *Etika Politik dan Kekuasaan*. Jakarta, Penerbit Buku Kompas.
- J. Kaloh 2002. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*. Jakarta, Rineka Cipta.
- Jimly Asshiddiqie. 2006. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta, Konstitusi Press.
- Kelompok DPD RI di MPR. 2007. *Untuk Apa DPD RI*. Jakarta, Kelompok DPD RI di MPR.
- Lili Rasjidi. 2008. "Pembangunan Sistem Hukum dalam Rangka Pembinaan Hukum Nasional", dalam Sri Rahayu Oktoberina dan Niken Savitri (penyunting). *Butir-butir Pemikiran dalam Hukum Memperingati 70 Tahun Prof. Dr. B. Arief Sidharta, SH*. Bandung, Refika Aditama.
- Maria Farida Indrati. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan; Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, buku 1, Yogyakarta, Kanisius.
- Markus Gunawan. 2008. *Buku Pintar Calon Anggota dan Anggota Legislatif (DPR, DPRD, dan DPD)*. Jakarta, Visimedia.
- Moh.Mahfud MD. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen*. Jakarta. Pustaka LP3ES Indonesia.
- Mochtar Naim. "Kesan Selama Jadi Anggota PAH III DPD RI 2004-2009". (<http://www.dpd.go.id/rka.php?mod=2>), akses 29 Juli 2009.
- Munir Fuady. 2009. *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*. Bandung, Refika Aditama.
- Pipit R. Kartawidjaja dan Mulyana W. Kusuma. Tanpa Tahun. *Sistem Pemilu dalam Konstitusi*. Jakarta,

KIPP Eropa - INSIDE.

Redaksi Great Publisher. 2009. *Buku Pintar Politik, Sejarah, Pemerintahan, dan Ketatanegaraan*. Yogyakarta, Jogja Great Publisher.

Renan, Ernest. 1994. *Qu'es ce qu'une nation?*. Alih bahasa oleh Sunario. Apakah Bangsa Itu?. Bandung, Alumni.

Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.

Ridwan. 2005. "Naskah Akademis Peraturan Daerah". Makalah Pada Lokakarya dan Pelatihan Penyusunan Perda dengan Metode RIA Anggota DPRD Kabupaten Banyuasin, diselenggarakan oleh Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya. Palembang, 30 Mei sd. 2 Juni 2005.

Ridwan. 2006. "Pemerintahan Daerah Setelah Perubahan Kedua UUD 1945". Makalah pada Seminar Bagian Hukum Tata Negara, kerjasama Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya dengan Program HEDS. Inderalaya, 8 Desember 2006.

Satjipto Rahardjo. 2008. *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*. Yogyakarta. Genta Press.

Setjen DPD RI. 2009. "Rekapitulasi Pelaksanaan Tugas DPD RI yang Telah Disampaikan Kepada DPR RI Sampai dengan Februari 2009". Jakarta, Setjen DPD RI.

S.H. Sarundajang. 2000. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta, Pustaka Sinar Harapan.

Taufiq Effendi. "Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik dalam Rangka Mewujudkan Indonesia yang Maju dan Sejahtera". Makalah pada Seminar Reformasi Birokrasi Menuju Pelayanan Publik yang Baik dalam Rangka Pemenuhan Hak-hak Konstitusional Rakyat. Universitas Diponegoro. Semarang, 1 Agustus 2008.

Thompson, Dennis F. 2002. *Etika Politik Pejabat Negara*. Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.

Wahyudi Kumorotomo. 2005. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta, PT. Grafindo Persada.

Zainal Abidin Ahmad. 1975. *Konsepsi Negara Bermoral Menurut Imam Al Gazali*. Jakarta, Bulan Bintang.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 beserta perubahannya.

Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Daftar Pustaka

Undang-Undang No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) Tahun 2000-2004.

Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden.

Keputusan DPD RI No. 2/DPD/2004 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, sebagaimana diubah terakhir dengan Keputusan DPD RI No. 29/DPD/2005.

Peraturan Menhukham Nomor M.HH-01.PP.01.01 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Perundang-Undangan.