

**FUNGSI LEGISLASI:  
PEMBENTUKAN DAN PELAKSANAAN  
BEBERAPA UNDANG-UNDANG  
REPUBLIK INDONESIA**



**FUNGSI LEGISLASI:  
Pembentukan dan Pelaksanaan  
Beberapa Undang-Undang Republik Indonesia**

**Penyunting:**

DR. Harsanto Nursadi, S.H., M.Si.  
Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Indonesia

**Penulis:**

DR Ronny Sautma Hotma Bako, SH, MH.  
Marfuatul Latifah, S.HI., LL.M.  
Trias Palupi Kurnianingrum, S.H., M.H.  
Monika Suhayati, S.H., M.H.  
Shanti Dwi Kartika, S.H., M.Kn.  
Prianter Jaya Hairi, S.H., LL.M.

**Pusat Pengkajian, Pengolahan Data Dan Informasi (P3DI)  
Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia  
2011**

**Judul:**  
FUNGSI LEGISLASI:  
Pembentukan dan Pelaksanaan  
Beberapa Undang-Undang Republik Indonesia

**Penyunting:**  
DR. Harsanto Nursadi, S.H., M.Si.  
Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Indonesia

**Tata Letak**  
Sony Arifin

**Desain Sampul**  
Ahans Mahabie

Cetakan Pertama, November 2011  
ISBN: XXX

**Diterbitkan oleh**  
Pusat Pengkajian, Pengolahan Data Dan Informasi (P3DI)  
Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia

**Alamat Penerbit**  
Gedung Nusantara I Lt. 2  
Jl. Jenderal Gatot Subroto Jakarta Pusat 10270  
Telp. (021) 5715409 Fax. (021) 5715245

**Sanksi Pelanggaran Pasal 72**

Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002 Tentang Hak Cipta

1. Barangsiapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagai dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

## KATA PENGANTAR

### SEKRETARIS JENDERAL DPR RI

Puji syukur kita panjatkan kehadirat Allah SWT., yang atas perkenan-Nya, para peneliti bidang hukum Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI dapat menyelesaikan tulisan ilmiahnya. Oleh karena itu, saya menyambut baik diterbitkannya Buku tentang “FUNGSI LEGISLASI: Pembentukan dan Pelaksanaan Beberapa Produk Hukum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia”. Buku ini merupakan hasil kajian para peneliti mengenai beberapa undang-undang, baik yang sedang dalam tahap pembentukan maupun yang telah diundangkan.

Secara khusus, buku ini dapat menjadi bahan masukan dan referensi bagi tim yang terlibat dalam perancangan undang-undang dan juga anggota DPR saat membahas pembentukan undang-undang terkait, diantaranya revisi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung, penggantian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan, serta penggantian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran. Selain itu juga bagi masyarakat pada umumnya agar dapat memahami beberapa undang-undang yang telah diundangkan, diantaranya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2010 tentang Gerakan Pramuka, serta Undang-Undang Intelijen Negara yang saat penulisan buku ini baru saja disahkan oleh DPR RI.

Akhir kata, saya mengucapkan terima kasih kepada para peneliti bidang hukum yang telah berupaya menuangkan pemikirannya dalam buku ini dan mendorong agar di masa mendatang dapat menghasilkan buku-buku lain.

Jakarta, November 2011

Dra. Hj. NINING INDRA SALEH, M.Si.



## KATA PENGANTAR PENYUNTING

Era reformasi telah membawa perubahan besar dalam kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). Pergeseran bandul kekuasaan dari Presiden ke DPR dalam soal legislasi menjadi ciri yang menonjol dari wajah baru DPR. Salah satu perubahan substantif yang telah dilakukan dalam rangka Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) pada Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) bulan November 1999 adalah soal cabang kekuasaan legislatif yang secara tegas dipindahkan dari Presiden ke DPR.

Dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen, ditegaskan bahwa “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR”. Sedangkan dalam Pasal 5 ayat (1) UUD Tahun 1945 setelah amandemen berdasarkan Perubahan Pertama tersebut ditegaskan: “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Lebih lanjut dalam Pasal 20 ayat (1) UUD Tahun 1945 setelah amandemen, dinyatakan: “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.” Dengan adanya perubahan tersebut maka kedudukan DPR jelas merupakan lembaga pemegang kekuasaan legislatif, sedangkan fungsi inisiatif di bidang legislasi yang dimiliki oleh Presiden tidak menempatkan Presiden sebagai pemegang kekuasaan utama di bidang ini.

Dengan fungsi legislasi yang dimiliki DPR tersebut, berbagai undang-undang dengan jumlah cukup banyak telah dihasilkan. Berdasarkan data produk legislasi yang dihasilkan DPR sepanjang kurun waktu 62 tahun ini kurang lebih mencapai 1213 undang-undang. DPR Periode 1999-2004 menghasilkan 169 produk undang-undang. Sedangkan untuk DPR Periode 2004-2009 sudah mencapai 77 undang-undang yang dihasilkan.

Dalam buku yang berjudul “FUNGSI LEGISLASI: Pembentukan dan Pelaksanaan Beberapa Produk Hukum Dewan Perwakilan Rakyat Republik

Indonesia” ini, para penulis melakukan kajian terhadap beberapa produk hukum DPR RI berupa undang-undang, baik yang sedang dalam tahap pembentukan maupun yang telah berhasil dirampungkan oleh DPR RI berdasarkan kewenangan legislasi yang dimilikinya tersebut.

Para penulis dalam buku ini merupakan orang-orang yang secara langsung berkecimpung dalam perancangan draft undang-undang di DPR RI, sehingga hasil penulisan merupakan analisa yang didasarkan pada berbagai pengalaman dan penelitian saat membantu dalam tim perancangan undang-undang di DPR RI. Selain itu juga merupakan kajian atas pelaksanaan undang-undang yang telah diundangkan.

Sebagai bentuk tulisan ilmiah, maka ruang dari fungsi legislasi dalam buku ini diartikan sebagai: pertama, pembentukan Rancangan Undang-Undang (RUU) dan kedua, pelaksanaan Undang-Undang yang telah diundangkan. Maka dari itu, terdapat dua bagian dalam buku ini, buku bagian pertama tentang Pembentukan Undang-Undang Republik Indonesia ditulis oleh Prianter Jaya Hairi, Marfuatul Latifah, Monika Suhayati, dan Trias Palupi Kurnianingrum. Sedangkan buku bagian kedua tentang Pelaksanaan Undang-Undang Republik Indonesia ditulis oleh Ronny Sautma Bako dan Shanti Dwi Kartika.

Penulis pertama dalam buku bagian pertama Prianter Jaya Hairi, menulis tentang “Urgensi Pembentukan Sistem Kamar Mahkamah Agung Republik Indonesia”. Dalam tulisannya, penulis membahas berkenaan dengan arti penting dari pembentukan sistem kamar di Mahkamah Agung Republik Indonesia (MA RI). Dari pembahasan yang dilakukannya disimpulkan bahwa urgensi dari pembentukan sistem kamar pada Mahkamah Agung Republik Indonesia meliputi 3 (tiga) hal: Pertama, pembaharuan hukum berupa pembentukan sistem kamar diperlukan sebagai pengganti sistem majelis yang selama ini ternyata membawa dampak ketidakpuasan bagi masyarakat karena menghasilkan inkonsistensi dan kurangnya kualitas putusan. Kedua, pembentukan sistem kamar memiliki tujuan untuk mewujudkan profesionalitas hakim dan juga MA sebagai lembaga pengadilan tertinggi. Ketiga, hasil pencapaian (output) berupa putusan yang berkualitas dari pembaharuan sistem kamar barulah dapat secara maksimal dirasakan apabila telah memenuhi ketiga unsur sistem hukum, yaitu struktur hukum, substansi hukum, dan kultur hukum. Pembentukan sistem kamar dalam arti peraturan (substansi) merupakan salah satu dari ketiga unsur tersebut.

Penulis kedua dalam buku bagian pertama yaitu Marfuatul Latifah, dengan judul “Fungsi Legislasi Dan Penggantian Undang-Undang No. 8 Tahun 1985



Tentang Organisasi Kemasyarakatan”. Penulis menguraikan, bahwa kebebasan berserikat dan berkumpul di Indonesia sebenarnya telah diwujudkan melalui Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) yang diatur melalui UU No. 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Kemudian pasca reformasi pada tahun 1998 terjadi perubahan bagi bangsa Indonesia antara lain amandemen terhadap UUD 1945. Ketika terjadi perubahan terhadap UUD 1945 maka pengaturan yang menjadi turunan dari UUD 1945 sudah seharusnya ikut mengalami perubahan. hal tersebut juga berlaku terhadap UU Ormas yang merupakan pengaturan terhadap perlindungan kebebasan berserikat dan berkumpul di Indonesia. Setelah reformasi terjadi pengaturan yang terdapat dalam UU Ormas dianggap tidak lagi dapat memberikan perlindungan untuk situasi yang kondusif bagi kebebasan berserikat dan berkumpul yang diwujudkan melalui Ormas. Setelah melakukan pembahasan dalam tulisan ini diketahui bahwa RUU Ormas membawa beberapa prinsip pengaturan baru, yaitu memperkuat jaminan hak berserikat dan berkumpul, mekanisme penyelesaian konflik internal sebuah organisasi, upaya menciptakan tertib hukum dalam bidang Ormas, dan adanya upaya memperkuat jaminan perlindungan kepentingan umum.

Selanjutnya penulis ketiga pada buku bagian pertama, Monika Suhayati dengan judul tulisan “Pembentukan Rancangan Undang-Undang Intelijen Negara: Urgensi Pengaturan Koordinasi Antar Badan Intelijen”. Intelijen Negara merupakan lini pertama dalam sistem keamanan nasional untuk melakukan segala upaya untuk deteksi awal dan mengembangkan sistem peringatan dini dalam rangka pencegahan dan penanggulangan setiap ancaman terhadap keamanan nasional. Pengaturan dan keberadaan berbagai badan intelijen di Indonesia belum menunjukkan adanya koordinasi yang baik dalam melaksanakan fungsi intelijen. Akibatnya terjadi berbagai kasus dikarenakan kurangnya koordinasi antarbadan intelijen. Oleh karena itu, dalam rangka penguatan penyelenggaraan intelijen negara, RUU Intelijen Negara urgen untuk mengatur mengenai lembaga atau badan yang memiliki fungsi koordinasi dan mekanisme dalam melakukan koordinasi.

Penulis keempat pada buku bagian pertama yaitu Trias Palupi Kurnianingrum, dengan judul “Pentingnya Prinsip *Diversity of Ownership* untuk Mencegah Kepemilikan Media Massa di Indonesia”. Penulis mengemukakan bahwa di era globalisasi, kebutuhan informasi yang cepat sangat diperlukan oleh masyarakat. Penyiaran sebagai media komunikasi massa memegang peranan penting dalam segala aspek kehidupan. Peran yang sangat penting itulah

secara tidak langsung membuat industri penyiaran berkembang dengan pesat dan membuat media massa tidak hanya sebagai sebuah institusi yang idealis, seperti alat sosial, politik dan budaya, namun juga telah merubahnya menjadi suatu institusi yang sangat mementingkan keuntungan ekonomi. Hal inilah yang perlu untuk dicegah karena secara tidak langsung menyebabkan adanya konsentrasi kepemilikan media. Oleh karena itu diperlukan adanya regulasi yang komprehensif, mengingat hal ini tidak sesuai dengan prinsip *diversity of ownership*, dimana seharusnya prinsip tersebut bertujuan untuk memberikan jaminan bahwa kepemilikan media massa dalam industri penyiaran di Indonesia tidak terpusat oleh segelintir orang atau lembaga tertentu saja karena hal tersebut tidak hanya berdampak pada perkembangan kelangsungan sistem media massa di Indonesia melainkan juga berdampak pada isi siaran atau *content* yang disampaikan kepada masyarakat.

Pada buku bagian kedua dibahas mengenai Pelaksanaan Undang-Undang Republik Indonesia. Salah satu penulisnya ialah Ronny Sautma Bako, dengan judul tulisan “Problematika Pelaksanaan UU No 9 Tahun 2010 Tentang Keprotokolan”. Dalam tulisannya itu beliau menyampaikan bahwa UU No 9 tahun 2010 tentang Keprotokolan telah diundangkan sejak 19 November 2010. UU No 9 Tahun 2010 tersebut menggantikan UU No 8 Tahun 1987 tentang Protokol yang sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi ketatanegaraan saat ini. Pentingnya UU Keprotokolan terkait dengan hasil amandemen UUD 1945 yang telah menghasilkan sejumlah lembaga baru, baik lembaga negara ataupun lembaga negara bantu. Selain itu di era otonomi daerah juga membuat munculnya sejumlah pejabat daerah baru di tingkat provinsi, kabupaten dan kota. Pengaturan keprotokolan dalam UU No 9 Tahun 2010 diperuntukkan bagi pejabat negara, pejabat pemerintah atau pejabat lainnya yang diatur dalam UU ini. Adapun bentuk penghormatan dalam sistem keprotokolan ini diperuntukkan dalam tata tempat, tata upacara dan tata bendera. UU Keprotokolan ini menjadi penting karena penghormatan kepada pejabat tersebut tidak lagi hanya bertumpu kepada acara di ibukota negara juga bisa terjadi di tingkat provinsi, kabupaten dan kota. Problematik keprotokolan akan muncul karena begitu beragamnya pejabat negara dan begitu beragamnya acara dari tingkat pusat sampai tingkat daerah.

Penulis lainnya dari buku bagian kedua yaitu Shanti Dwi Kartika, dengan judul “Kelembagaan Gerakan Pramuka dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2010 tentang Gerakan Pramuka”. Penulis mengungkapkan bahwa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2010 tentang Gerakan Pramuka (UU Gerakan

Pramuka) merupakan payung hukum bagi gerakan pramuka. UU Gerakan Pramuka lahir sebagai respon dari Pemerintah dan DPR untuk merevitalisasi gerakan pramuka. Revitalisasi dilakukan karena kondisi gerakan pramuka yang memprihatinkan, salah satunya keberagaman organisasi kependuan yang lahir dari partai politik dan organisasi kemasyarakatan. Atas dasar itu dilakukan pengkajian terhadap kelembagaan gerakan pramuka, untuk mengetahui kelembagaan gerakan pramuka pasca-diundangkannya UU Gerakan Pramuka dan undang-undang itu diperlukan bagi kelembagaan gerakan pramuka. Kelembagaan gerakan pramuka berprinsip pada satu pramuka untuk satu Indonesia, dengan bentuk kelembagaan plural di bawah tunggal di atas yang berakar pada falsafah bangsa Bhineka Tunggal Ika. Keberagaman organisasi kependuan berada di tingkat gugus depan dan gugus komunitas, namun bergabung menjadi satu sebagai gerakan pramuka di tingkat kwartir nasional dan membawa nama Indonesia di tingkat regional maupun internasional. Bentuk kelembagaan ini berimplikasi pada organisasi kependuan yang berbasis partai politik. Organisasi kependuan tersebut harus keluar dari partai politik dan berdiri sendiri sebagai organisasi kependuan karena gerakan pramuka bersifat mandiri, sukarela dan nonpolitis.

Dari berbagai analisa hukum yang telah dilakukan para penulis terkait beberapa undang-undang, maka buku ini sebenarnya dapat dikatakan merupakan referensi yang baik bagi anggota DPR pada khususnya, untuk menjadi bahan-bahan pertimbangan dan pemikiran saat membahas pembentukan undang-undang terkait. Diantaranya revisi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung, penggantian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan, serta penggantian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran. Buku ini juga penting bagi masyarakat pada umumnya, yaitu agar dapat memahami beberapa undang-undang yang telah diundangkan, diantaranya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2010 tentang Gerakan Pramuka, serta Undang-Undang Intelijen Negara yang saat penulisan buku ini belum secara resmi diberi nomor undang-undang.

Jakarta, November 2011

DR. Harsanto Nursadi, S.H., M.Si.



**FUNGSI LEGISLASI:  
Pembentukan dan Pelaksanaan  
Beberapa Undang-Undang Republik Indonesia**

**Buku Bagian Pertama  
tentang Pembentukan Undang-Undang Republik Indonesia:**

Urgensi Pembentukan Sistem Kamar Mahkamah Agung Republik Indonesia  
(Prianter Jaya Hairi)

Fungsi Legislasi Dalam Penggantian Undang-Undang No. 8 Tahun 1985  
Tentang Organisasi Kemasyarakatan  
(Marfuatul Latifah)

Pembentukan Rancangan Undang-Undang Intelijen Negara:  
Urgensi Pengaturan Koordinasi Antar Badan Intelijen  
(Monika Suhayati)

Pentingnya Prinsip *Diversity of Ownership*  
untuk Mencegah Kepemilikan Media Massa di Indonesia  
(Trias Palupi Kurnianingrum)

**Buku Bagian Kedua  
tentang Pelaksanaan Undang-Undang Republik Indonesia:**

Problematika Pelaksanaan UU No 9 Tahun 2010 Tentang Keprotokolan  
(Ronny Sautma Hotma Bako)

Kelembagaan Gerakan Pramuka  
dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2010 tentang Gerakan Pramuka  
(Shanti Dwi Kartika)



## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR SEKRETARIS JENDERAL DPR RI .....	v
KATA PENGANTAR PENYUNTING.....	vii
DAFTAR ISI .....	xv

### **BUKU BAGIAN PERTAMA: PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA**

#### URGENSI PEMBENTUKAN SISTEM KAMAR MAHKAMAH AGUNG REPUBLIK INDONESIA

<i>Prianter Jaya Hairi</i> .....	1
BAB I PENDAHULUAN .....	3
BAB II KERANGKA PEMIKIRAN.....	7
BAB III ANALISIS .....	15
BAB IV PENUTUP .....	23
DAFTAR PUSTAKA.....	25

#### FUNGSI LEGISLASI DALAM PENGGANTIAN UNDANG-UNDANG NO. 8 TAHUN 1985 TENTANG ORGANISASI KEMASYARAKATAN

<i>Marfuatul Latifah</i> .....	27
BAB I PENDAHULUAN .....	29
BAB II KERANGKA PEMIKIRAN.....	33
BAB III ANALISIS .....	39
BAB IV PENUTUP .....	53
DAFTAR PUSTAKA.....	55

#### PEMBENTUKAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG INTELIJEN NEGARA: URGENSI PENGATURAN KOORDINASI ANTAR BADAN INTELIJEN

<i>Monika Suhayati</i> .....	57
------------------------------	----

BAB I	PENDAHULUAN .....	59
BAB II	KERANGKA PEMIKIRAN.....	65
BAB III	ANALISIS .....	71
BAB IV	PENUTUP .....	81
	DAFTAR PUSTAKA.....	83

PENTINGNYA PRINSIP *DIVERSITY OF OWNERSHIP* UNTUK  
MENCEGAH KEPEMILIKAN MEDIA MASSA DI INDONESIA

	<i>Trias Palupi Kurnianingrum.....</i>	85
BAB I	PENDAHULUAN .....	87
BAB II	KERANGKA PEMIKIRAN.....	91
BAB III	ANALISIS .....	97
BAB IV	PENUTUP .....	109
	DAFTAR PUSTAKA.....	111

**BUKU BAGIAN KEDUA: PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG  
REPUBLIK INDONESIA**

PROBLEMATIKA PELAKSANAAN UU NO 9 TAHUN 2010 TENTANG  
KEPROTOKOLAN

	<i>Ronny Sautma Hotma Bako.....</i>	113
BAB I	PENDAHULUAN .....	115
BAB II	KERANGKA PEMIKIRAN.....	121
BAB III	ANALISIS .....	125
BAB IV	PENUTUP .....	133
	DAFTAR PUSTAKA.....	135

KELEMBAGAAN GERAKAN PRAMUKA DALAM UNDANG-UNDANG  
NOMOR 12 TAHUN 2010 TENTANG GERAKAN PRAMUKA

	<i>Shanti Dwi Kartika.....</i>	137
BAB I	PENDAHULUAN .....	139
BAB II	KERANGKA PEMIKIRAN.....	143
BAB III	ANALISIS .....	147
BAB IV	PENUTUP .....	153
	DAFTAR PUSTAKA.....	155

	SEKILAS TENTANG PENULIS .....	157
--	-------------------------------	-----