



## KEDUDUKAN BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL DALAM MENJALANKAN FUNGSI LEGISLASI

**Marzuki**

Magister Ilmu Hukum Universitas Syiah Kuala  
Jl. Putroe Phang No. 1 Darussalam, Banda Aceh  
e-mail : marzukihukum79@gmail.com

**Husni Djalil**

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala  
Jl. Putroe Phang No. 1, Darussalam, Banda Aceh - 23111

**Mujibussalim**

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala  
Jl. Putroe Phang No. 1, Darussalam, Banda Aceh - 23111

**Abstrak** - Pasal 21 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan Penyusunan program legislasi nasional di lingkungan pemerintah dikoordinasikan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Tujuan penulisan untuk menyelesaikan konsekuensi hukum Kedudukan Badan Pembinaan Hukum Nasional dan fungsi legislasi. Berdasarkan Objek masalah terdapat 2 (dua) penelitian yang digunakan dalam artikel ini, penelitian hukum penelitian yuridis normatif. Sumber data adalah data sekunder berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier, dan dianalisis dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Disarankan kepada pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana diamanatkan oleh UU Nomor 12 Tahun 2011 terkait keberadaan program legislasi nasional baik dari segi wewenang, kedudukan serta fungsi dan tugas lebih dibebankan kepada DPR. Langkah ini diharapkan dapat mendukung terwujudnya pembangunan hukum nasional di Indonesia.

**Kata Kunci** : Kedudukan Badan Pembinaan Hukum Nasional, Fungsi Legislasi

**Abstract** - Law No. 12 of 2011 which is regulating law (regelling) in carrying out it's duties had changed following the 1945 amendment to the authorities, positions, duties and functions in the formation of the legislation. The BPHN is the government institution in charge of coaching the integrated and comprehensive national law. It is suggested that the government and the House of Representatives as mandated by Law No. 12 of 2011 that they work on the existence of the National Legislation Program in terms of authority, position and more in the functions and duties. These steps are expected to support the realization of national law development in Indonesia.

**Keywords**: Head of National Legal Development Board, Legislation Function

## PENDAHULUAN

Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) adalah Instansi pemerintah yang bertugas melakukan Pembinaan Sistem Hukum Nasional secara terpadu dan komprehensif sejak dari perencanaan sampai analisis dan evaluasi peraturan Perundang-undangan. Hasil dari program dan kegiatan BPHN diarahkan untuk mewujudkan tujuan pembangunan hukum nasional yang meliputi pembangunan substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. BPHN merupakan kelanjutan dari Lembaga Pembinaan Hukum Nasional (LPHN). LPHN berkedudukan di Jakarta dan bertanggung jawab langsung kepada Perdana Menteri. Tugas LPHN adalah membantu pemerintah secara giat dan penuh daya cipta dalam lapangan hukum dengan tujuan mencapai suatu tatanan hukum nasional.<sup>1</sup>

Pemikiran mengenai perencanaan peraturan Perundang-undangan dan kaitannya dengan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) telah dimulai dalam sejak tahun 1976 dalam simposium mengenai pola Perencanaan Hukum dan Perundang-undangan di Provinsi Daerah Istimewa Aceh, Simposium itu dimaksudkan untuk (1) menetapkan cara-cara pembinaan hukum Nasional (2) menunjang pembuatan pola umum perencanaan hukum dan Perundang-undangan, dan (3) memperoleh sistem pemikiran perencanaan hukum mencegah kesimpang siuran dalam pembiayaan dan penanganan materinya.<sup>2</sup> Pembangunan hukum nasional merupakan bagian dari sistem pembangunan hukum nasional yang bertujuan mewujudkan tujuan Negara untuk melindungi segenap rakyat dan bangsa, serta seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia, melalui sistem hukum nasional.<sup>3</sup>

Badan Pembinaan Hukum Nasional sebagai salah satu unit Kementerian Hukum dan Hak Asasi manusia dalam menyusun prolegnas di lingkungan

---

<sup>1</sup>Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 2 No. 1. Dirjend Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, *Program Legislasi Nasional*, 2005, Jakarta, hlm, 2.

<sup>2</sup>Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Majalah Hukum Nasional (Memberdayakat Pusat Dokumentasi BPHN Sebagai Informasi Hukum Nasional)*, Vol. 2. No. 1, Jakarta, 2001, hlm, 10.

<sup>3</sup><http://www.saldiisra.web.id>. "Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah"  
diakses 16 Oktober 2014 pukul: 15:00 wib.

pemerintah pasal 21 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan “Penyusunan program legislasi nasional di lingkungan pemerintah dikoordinasikan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum”.<sup>4</sup>

Untuk mewujudkan visi tersebut, misi yang diemban adalah :

1. Mewujudkan materi hukum di segala bidang dalam rangka penggantian terhadap peraturan perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat yang mengandung kepastian, keadilan dan kebenaran. Dengan memperhatikan nilai-nilai hukum yang terkandung dalam masyarakat.
2. Mewujudkan budaya hukum dan masyarakat yang sadar hukum
3. Mewujudkan aparatur hukum yang berkualitas, professional, bermoral dan berintegritas tinggi.
4. Mewujudkan lembaga hukum yang kuat, terintegrasi dan berwibawa.<sup>5</sup>

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah memberikan landasan yang kuat bahwa pembentukan Undang-Undang harus dimulai dari perencanaan. Pasal 16 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan bahwa perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam prolegnas. Prolegnas memuat skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional yang disusun berdasarkan periode jangka menengah dan tahunan. Periode dalam menetapkan prolegnas berkorelasi erat dengan penentuan arah politik pembangunan periode tersebut.<sup>6</sup>

Prolegnas merupakan protret politik hukum nasional dalam meretas persoalan bangsa yang multi dimensional. Pengembangan perencanaan prolegnas harus menunjukkan program yang tidak hanya sebagai daftar keinginan dan berujung pada pedangkalan arti penting Prolegnas yang hanya digunakan untuk memenuhi kriteria substansi. Secara ideal, Prolegnas harus menjadi program yang terukur, rasional dan sesuai dengan kebutuhan bangsa. Hingga sekarang BPHN masih berusaha mencari rumusan yang efektif, akurat, integral dan substantif bagi perumusan Prolegnas bagi perumusan Prolegnas, dukungan dari mitra-mitra BPHN baik dari kalangan pemerintah maupun non pemerintah merupakan

---

<sup>4</sup>Wicpto Setiadi, *Program Legislasi Nasional 2012*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2013, hlm. 2.

<sup>5</sup>Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 2 No. 1. Op.Cit, hlm. 6.

<sup>6</sup>Wicpto Setiadi, *Loc Cit.*

merupakan amunisi bagi BPHN untuk membawa prolegnas pada kinerja dan kualitas yang diharapkan.<sup>7</sup>

Berdasarkan dari permasalahan yang penulis kemukakan diatas dapat diidentifikasi beberapa permasalahan yang akan menjadi topik pembahasan dalam penelitian ini yaitu :

1. Apakah Kedudukan BPHN sudah sesuai dengan fungsi sebagai lembaga Legislasi Nasional?
2. Bagaimana wewenang BPHN sebagai lembaga legislasi Nasional dalam menjalankan fungsi legislasi?
3. Apa akibat hukum terhadap fungsi legislasi yang tidak sesuai dengan dengan aturan?

## **METODE PENELITIAN**

Metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedang penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia. Metode Penelitian adalah prosedur atau cara memperoleh pengetahuan yang benar atau kebenaran melalui langkah-langkah yang sistematis.<sup>8</sup>

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*yuridis normatif*) yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.<sup>9</sup> Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan pendekatan pendekatan yuridis normatif, maka tipe dari penelitian ini adalah Kedudukan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) yang merupakan Instansi pemerintah yang bertugas melakukan pembinaan sistem hukum nasional secara terpadu dan komprehensif sejak dari perencanaan sampai analisis dan evaluasi peraturan Perundang-undangan. Hasil dari program dan kegiatan BPHN diarahkan untuk mewujudkan

---

<sup>7</sup><http://Jimlyasshiddiqie.web.id>. "BPHN (*Pembangunan NasionalParadigmaHukum*)"., diakses 7 Januari 2015 pukul 12:00 wib.

<sup>8</sup>Tim Penyusun Revisi Buku Panduan Penulisan Tesis Program Studi Magister Ilmu Hukum (S2) Program Pascasarjana Unsyiah, *Pedoman Penulisan Tesis Program Studi Magister Ilmu Hukum*, Universitas Syiah Kuala, 2012, hlm. 11.

<sup>9</sup>Johnny Ibrahim, *Teori & Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2012, hlm.295.

tujuan pembangunan hukum nasional yang meliputi pembangunan substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum dengan menggunakan data primer, sekunder, tersier dengan meneliti keberlakuan hukum itu dari aspek kebenaran secara sistematis, metodologis, konsisten berdasarkan kenyataan. Penelitian ini mengandalkan sumber data kepustakaan yang terdiri dari:

1. Bahan hukum primer, Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011.
2. Bahan hukum sekunder, hasil penelitian para ahli hukum, buku-buku, Jurnal, artikel, hasil seminar, atau pertemuan ilmiah lainnya.
3. Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang ,seperti kamus umum, kamus hukum, ensiklopedia, Surat keputusan,

Analisis data dilakukan dengan menggunakan metode pendekatan *yuridis normatif* untuk mendapatkan hasil yang maksimal.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan Perundang-undangan dan organ. Dalam suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan Perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral untuk penelitian. Dengan pendekatan Perundang-undangan maka peneliti harus melihat hukum sebagai sistem tertutup yang mempunyai sifat-sifat *Comprehensive, All Inclusive dan Systematic*.<sup>10</sup>

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **1. Kedudukan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) dalam Menjalankan Fungsi Legislasi**

Prolegnas memegang peranan penting dalam penyusunan undang-undang yang akan dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat guna menghindari benturan antara rancangan undang-undang yang satu dengan rancangan undang-undang yang lain. Sebagai alat kelengkapan dewan perwakilan rakyat yang khusus menangani bidang legislasi, Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat diharapkan dapat menampung dan menyeleksi berbagai saran dan masukan

---

<sup>10</sup> Johnny Ibrahim. *Op.cit*, hlm.302.

tentang layak atau tidaknya suatu rancangan undang-undang dimuat dalam prolegnas. Hal yang perlu dikemukakan, bahwa penyusunan prolegnas dilingkungan pemerintah dikoordinasi oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang peraturan Perundang-undangan (dalam hal ini dilakukan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia).

Hal tersebut juga diikuti dengan tindakan pembatasan keterlibatan kekuasaan rakyat oleh pemerintah untuk ikut berperan serta secara aktif dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang merupakan permasalahan dan sekaligus menjadi tantangan yang akan dihadapi dalam pembangunan hukum. Upaya yang akan dilakukan adalah dengan menyusun dan membentuk peraturan perundang-undangan yang aspiratif dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat melalui peningkatan peran Prolegnas. Upaya lain adalah menyempurnakan mekanisme penyusunan undang-undang antara pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Dalam menyelenggarakan tugas, BPHN mempunyai Fungsi :

1. Perumusan dan pelaksanaan kebijaksanaan teknis di bidang pembinaan hukum nasional.
2. Merumuskan standar, norma, pedoman, criteria dan prosedur di bidang pembinaan hukum nasional.
3. Pemberian bimbingan teknis dan evaluasi.
4. Pelaksanaan urusan administrasi di lingkungan badan.
5. Pembinaan dan pengembangan system hukum nasional.
6. Pelaksanaan koordinasi penyusunan rencana pembangunan hukum nasional dan prolegnas.
7. Pembinaan, pembimbingan dan koordinasi serta kerjasama di bidang penyuluhan hukum.
8. Penyelenggaraan kegiatan dalam upaya membentuk budaya hukum masyarakat.
9. Pembinaan dan pengembangan system jaringan dokumentasi dan informasi hukum serta perpustakaan hukum.<sup>11</sup>

Program pembangunan hukum perlu menjadi prioritas utama karena perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memiliki implikasi yang luas dan mendasar dalam sistem ketatanegaraan kita yang perlu diikuti dengan perubahan-perubahan dibidang hukum. Disamping itu, arus globalisasi yang berjalan pesat yang ditunjang oleh perkembangan

---

<sup>11</sup>*Ibid*, hlm, 27.

tehnologi informasi telah mengubah pola hubungan antara negara dan warga negara dengan pemerintahnya. Maka program legislasi nasional diperlukan untuk mengawali pemetaan 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 (*rechtstaats*) sebagaimana tertuang dalam pasal satu ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sementara itu, fungsi legislasi dibatasi dalam dua hal pengertian, *pertama*, kewenangan pembentukan undang-undang, dalam hal ini Van Maarseven, sebagaimana disetir oleh Made Sumbawa tidak berbeda antara wewenang dengan kewenangan karena keduanya merupakan kekuasaan hukum (*rechtamacht*). Berdasarkan pengertian itu, wewenang pembentukan undang-undang adalah kekuasaan pembentukan undang-undang antara DPR dan Presiden sebagaimana diatur dalam pasal 5 ayat (1) dan pasal 20 baik sebelum perubahan maupun setelah perubahan UUD 1945. *Kedua*, proses pembentukan undang-undang (*law making process*) yang merupakan rangkaian kegiatan.<sup>12</sup>

Dari segi lain (proses kegiatannya), sistem hukum nasional itu juga mempunyai fungsi-fungsi atau kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

1. Pembuatan hukum (*law making*) yaitu menyangkut kegiatan penelitian, perencanaan, pengkajian, dan perancangan.
2. Pengadministrasian hukum (*the administration of law*) yaitu menyangkut kegiatan pengadministrasian.
3. Pemasyarakatan hukum (*the socialization and promulgation of law*).
4. Penegakan hukum (*the enforcement of law*).<sup>13</sup>

Terkait dengan fungsi anggaran, DPR memiliki tugas dan wewenang, *pertama* memberikan persetujuan atas RUU tentang APBN (yang diajukan Presiden), *kedua* memperhatikan pertimbangan DPD atas RUU tentang APBN dan RUU terkait pajak, pendidikan dan agama, *ketiga* menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK, *Keempat* memberikan persetujuan terhadap

---

<sup>12</sup>Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi (menguatnya model legislasi parlementer dalam sistem presidensial Indonesia)*, PT Raja Grafindo Persada, 2010, Jakarta hlm, 11

<sup>13</sup>[www.isi.or.id](http://www.isi.or.id). "BPHN (Pembangunan Nasional Paradigma Hukum)", diakses 7 Januari 2012 pukul 12:00.

pemindahtanganan aset negara maupun terhadap perjanjian yang berdampak luas bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara.

Terkait dengan fungsi pengawasan, DPR memiliki tugas dan wewenang:

- a. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, APBN dan kebijakan pemerintah
- b. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD (terkait pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan SDA dan SDE lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama)

Tugas dan wewenang DPR lainnya, antara lain:

- a. Menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi rakyat
- b. Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk: (1) menyatakan perang ataupun membuat perdamaian dengan Negara lain; (2) mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial.
- c. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal: (1) pemberian amnesti dan abolisi; (2) mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar lain
- d. Memilih Anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD
- e. Memberikan persetujuan kepada Komisi Yudisial terkait calon hakim agung yang akan ditetapkan menjadi hakim agung oleh Presiden
- f. Memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi untuk selanjutnya diajukan ke Presiden.

Salah satu perubahan substantif yang dilakukan dalam rangka perubahan pertama UUD 1945 pada sidang umum MPR bulan November 1999 adalah soal cabang kekuasaan legislatif yang secara tegas dipindahkan dari Presiden ke DPR. Dalam pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum dilakukan amandemen Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR, sebaliknya dalam pasal 20 ayat (1) setelah amandemen pertama dinyatakan DPR memegang kekuasaan membentuk UU. Dengan adanya perubahan tersebut, 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. Pada prinsipnya, presiden bukan lagi pemegang kekuasaan utama dalam pembentukan undang-undang.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 254.



Pentingnya hubungan di antara kedua institusi pemerintah dan parlemen tersebut berkaitan dengan penilaian mengenai derajat keterlibatan rakyat dalam kekuasaan negara sebagai ukuran dalam memahami mengenai demokrasi. Salah satu fungsi penting dan bahkan di anggap utama dari lembaga parlemen adalah fungsi legislasi.<sup>15</sup>Berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri Hukum dan HAM-RI Nomor: M.03-PR.07.10 Tahun 2005 Tanggal, 7 Desember 2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Hukum dan HAM, dalam pasal 960 sampai dengan 962, antara lain ditegaskan bahwa, BPHN adalah :

1. Unsur penunjang pelaksana tugas pokok Departemen dibidang pembinaan hukum nasional.
2. Berada dibawah dan bertanggungjawab langsung kepada Menteri.
3. Dipimpin oleh seorang Kepala.
4. Mempunyai tugas melaksanakan pembinaan di bidang hukum nasional.

Untuk melaksanakan tugas tersebut, BPHN menyelenggarakan fungsi, antara lain sebagai berikut :

- a. Penyiapan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penelitian dan pengembangan sistem hukum nasional, perencanaan pembangunan hukum nasional, dokumentasi dan informasi hukum nasional serta penyuluhan hukum.
- b. Perumusan standar, norma, pedoman, kriteria dan prosedur di bidang pembinaan hukum nasional.
- c. Koordinasi dan kerjasama di bidang penelitian dan pengembangan sistem hukum nasional, perencanaan pembangunan hukum nasional, dokumentasi dan informasi hukum nasional serta penyuluhan hukum
- c. Pemberian bimbingan teknis dan evaluasi.
- d. Pelaksanaan urusan administrasi di lingkungan BPHN.

Dengan didasari tugas dan fungsi Badan pembinaan Hukum Nasional sebagai penyelenggara program legislasasi nasional sangat diharapkan mampu memayungi kepentingan bangsa dalam rangka mendukung terwujudnya sistem hukum nasional yang mengabdikan kepentingan nasional.

## **2. Wewenang Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Sebagai Lembaga Prolegnas**

Materi muatan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya merupakan wujud konkret dari pernyataan kehendak pemerintah secara tertulis, yang

---

<sup>15</sup>*Ibid*, hlm. 26.

bertumpu dan bersumber dari konsep kekuasaan pemerintah tentang wewenang di bidang legislasi (wewenang peraturan perundang-undangan), karena menurut sejarahnya di Barat, lahirnya konsep tersebut diarahkan pada pembagian kekuasaan yang buahnya tidak lain adalah pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban pada masyarakat dan pemerintah, yang tujuannya untuk menghindari kesewenang-wenangan pemerintah dan sekaligus merupakan jaminan bagi masyarakat untuk adanya kepastian hukum. Sejalan dengan itu Philipus M. Hadjon menyatakan sebagai berikut :

“Setiap tindak pemerintahan diisyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu: atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan Negara oleh undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandate adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan”.<sup>16</sup>

Dalam sistem ketatanegaraan di negara-negara demokrasi modern yang berdasarkan konstitusi, lazimnya memberikan peran, fungsi, dan kewenangan yang memadai pada lembaga-lembaga perwakilan sebagai wujud kedaulatan rakyat. Dalam program legislasi nasional selama kurang dari kurun waktu limatahun dan penyusunan tersebut berwenang untuk menentukan skala prioritas pembentukan peraturan perundang-undangan. Dan berwenang pula untuk menggalang komunikasi dalam proses perencanaan penyusunan peraturan. Kegiatan tersebut telah dilaksanakan oleh BPHN, kegiatan tersebut dilaksanakan satu paket dengan penyusunan naskah akademis yang selama ini dilakukan juga oleh BPHN.

Badan Pembinaan Hukum Nasional, sebagai wakil pemerintah, juga mengajak DPR untuk duduk bersama dalam menentukan Prolegnas. Secara operasional, Prolegnas disusun oleh DPR dan pemerintah adalah program penentuan prioritas dalam rangka pembentukan hukum melalui forum pematangan konsep, persamaan persepsi, dan tukar menukar informasi tentang kebijakan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Penyusunan urutan prioritas

dalam kurun waktu satu tahun tersebut kemudian menjadi bagian dari Rencana Pembangunan Tahunan (REPETA).<sup>17</sup>

Kewenangan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) memegang peranan penting dalam penyusunan undang-undang yang akan dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat guna menghindari benturan antara rancangan undang-undang yang satu dengan rancangan undang-undang yang lain. Sebagai alat kelengkapan dewan perwakilan rakyat yang khusus menangani bidang legislasi, Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat diharapkan dapat menampung dan menyeleksi berbagai saran dan masukan tentang layak atau tidaknya suatu rancangan undang-undang dimuat dalam prolegnas. Hal yang perlu dikemukakan, bahwa penyusunan prolegnas dilingkungan pemerintah dikoordinasi oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang peraturan Perundang-undangan (dalam hal ini dilakukan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia).

Perubahan signifikan terjadi mulai periode tahun 1999 menyusul amandemen UUD 1945, khususnya terhadap ketentuan pasal 5 ayat (1) dan pasal 20. Paradigma baru dalam kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan membawa serta penguatan fungsi badan legislasi dalam prakasa pembuatan peraturan perundang-undangan. Perubahan lain pada peranan legislasi, jika diwaktu-waktu sebelumnya prolegnas merupakan satu-satunya mekanisme sesudah amandemen UUD 1945, pengaruh lain yang cukup penting bagi instrumen prolegnas muncul dan efektifnya otonomi daerah.

Berdasarkan ketentuan dan penjelasan tersebut, MPR mempunyai wewenang (kekuasaan) membuat putusan-putusan sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip negara berkonstitusi dan tidak ditentukan sebagai kewenangan lembaga negara lain dalam UUD 1945 (UU organik). Berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor : M.03-PR.07.10 Tahun 2005 Tanggal 7 Desember 2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Hukum dan HAM, Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) adalah unsur penunjang pelaksanaan tugas pokok Departemen di bidang Pembinaan Hukum Nasional yang berada dan dibawah dan bertanggung jawab kepada Menteri (Pasal 960).

---

<sup>17</sup>Jurnal Legislasi Nasional, Program Legislasi Nasional, Kantor Wilayah Dephukum Aceh, 2005, hlm, 33

Dan, BPHN mempunyai tugas melaksanakan pembinaan hukum nasional (Pasal 961).

Untuk dapat melaksanakan tugas tersebut, BPHN pada awalnya terdiri atas pusat-pusat yang yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain, yaitu : Pusat Perencanaan Hukum; Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum; Pusat Perancangan Peraturan Perundang-Undangan; Pusat Penyuluhan Hukum; Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum. Namun dengan berjalannya waktu pusat-pusat tersebut telah mengalami perubahan, dan berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI terbaru No. M.03-PR.07.10 Tahun 2005 Tanggal 7 Desember 2005 BPHN terdiri dari (Pasal 963) :

1. Sekretariat Badan;
2. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional ;
3. Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional;
4. Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional;
5. Pusat Penyuluhan Hukum.<sup>18</sup>

Atas dasar tugas BPHN tersebut maka, bagaimanakah kondisi organisasi tersebut dalam melaksanakan tugasnya, khususnya dalam perannya melakukan proses legislasi. Prof. Dr. Yusril Indra Mahendra mengemukakan bahwa untuk memperbaiki kualitas produk peraturan perundang-undangan melalui mekanisme Prolegnas perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Penyusunan peraturan perundang-undangan diawali dengan penelitian hukum (*law research*) dan penelitian kebijakan (*policy research*) sebagai bahagian hulu proses.
- b. Proses pembuatan peraturan perundang-undangan didahului dengan pembuatan Naskah Akademik.
- c. Peningkatan mekanisme partisipasi publik dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan.
- d. Kerjasama antar instansi atau antar lembaga terkait perlu ditingkatkan.<sup>19</sup>

Dalam rangka tindak lanjut implementasi Peraturan Presiden No. 68 tahun 2005 dan sebagai salah satu upaya meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan, saat ini BPHN telah melakukan langkah-langkah sebagai berikut:

---

<sup>18</sup>Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam menjalankan fungsi legislasi hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta. hlm.23.

<sup>19</sup>Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak AsasiManuasi RI, *Loc. Cit*

1. Mengupayakan penyempurnakan Petunjuk Teknis Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan sebagaimana yang dituangkan dalam Keputusan Kepala BPHN No.G-159.PR.09.10 Tahun 1994.
2. Bersama-sama dengan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan merancang Peraturan Menteri Hukum dan HAM tentang Pedoman Penyusunan Naskah Akademik.
3. Menyusun format penyusunan Naskah Akademik yang dapat mempertegas perbedaannya dengan format hasil penelitian/pengkajian dan kegiatan lainnya yang bersifat *research*. Naskah Akademik sedikitnya sudah dapat mengemukakan norma-norma suatu peraturan dan akan lebih baik lagi jika norma-norma tersebut telah dirumuskan dalam pasal demi pasal. Melakukan sosialisasi penyusunan Naskah Akademik sebagai bagian dari pembentukan peraturan perundang-undangan.

Langkah-langkah yang dilakukan oleh pemerintah dalam melaksanakan implementasi Peraturan Presiden tersebut harus dilakukan secara kolektif kolegial (bersama-sama) sehingga peningkatan kualitas peraturan perundang-undangan sesuai dengan struktur, substansi dan kultur.

## **2. Akibat Hukum Terhadap Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) dalam Menjalankan Fungsi Legislasi**

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Di antara rangkaian proses di atas ada proses yang tidak disebutkan secara tegas tetapi mempunyai peran yang sangat penting, yaitu proses pengharmonisasian. Dengan demikian, pengharmonisasian merupakan salah satu dari rangkaian proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Proses pengharmonisasian dimaksudkan agar tidak terjadi atau mengurangi tumpang tindih peraturan perundang-undangan.

Karena tidak disebutkan secara tegas dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, pertanyaannya adalah pada tahap apa proses pengharmonisasian itu dilakukan? Sebetulnya proses pengharmonisasian bisa dilakukan di tingkat mana pun, sejak dari tahap perencanaan hingga pada tahap pembahasan, baik di tingkat pembahasan internal/antardepartemen maupun di

tingkat koordinasi pengharmonisasian yang diselenggarakan di Departemen Hukum dan HAM.<sup>20</sup>

#### 1. Harmonisasi

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Nomor 206 Tahun 2000) menentukan bahwa salah satu program pembangunan adalah program pembentukan peraturan perundang-undangan yang sarannya adalah menciptakan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat dan kebutuhan pembangunan.

Pasal 46 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang menentukan bahwa pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (Departemen Pendidikan Nasional, 2012 : 484),<sup>21</sup> kata harmonis diartikan sebagai sesuatu yang bersangkutan paut dengan harmoni, atau seia sekata; sedangkan kata “harmonisasi” diartikan sebagai pengharmonisan, atau upaya mencari keselarasan. Sedangkan yang dimaksud harmonisasi peraturan perundang-undangan ialah upaya atau proses untuk merealisasi keselarasan dan keserasian dan sistem hukum sehingga menghasilkan peraturan (sistem hukum) yang harmonis. BPHN memberikan pengertian harmonisasi sebagai berikut, harmonisasi adalah kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian hukum tertulis yang mengacu baik pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis, maupun yuridis.<sup>22</sup>

Adapun unsur-unsur yang dapat ditarik dari perumusan pengertian harmonisasi, antara lain:

1. Adanya hal-hal ketegangan yang berlebihan
2. Menyelaraskan kedua rencana dengan menggunakan bagian masing-masing agar membentuk suatu sistem.
3. Suatu proses atau suatu upaya untuk merealisasikan keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan dan keseimbangan.

---

<sup>20</sup>Wicpto Setiadi, *Proses Pengharmonisasian Sebagai Upaya Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-undangan*, PT. Raja Grafindo, Jakarta. 34.

<sup>21</sup>Kamus Besar Bahasa Indonesia, Op. Cit, hlm, 484.

<sup>22</sup>Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, *Majalah Hukum Nasional Nomor 2 Tahun 2008*, Jakarta, 2008, hlm,4.

4. Kerjasama antara berbagai faktor yang sedemikian rupa, hingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kesatuan yang luhur.<sup>23</sup>

Bertolak dari unsur-unsur dalam perumusan diatas dapat diambil kesimpulan harus adanya upaya atau proses yang hendak mengatasi batasan-batasan perbedaan, hal-hal yang bertentangan dan kejanggalan. Oleh karena itu harus terlebih dahulu melakukan harmonisasi terhadap perumusan sistem hirarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan nasional yang dapat dipergunakan sebagai pedoman.

Letak atau posisi dari harmonisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undanguan memang belum baku dan jelas, Belum memuat aspek-aspek pengaturan yang seharusnya diharmoniskan pada suatu rancangan peraturan perundang-undangan (termasuk salah satu diantaranya Perda), oleh karena tidak diatur secara rinci atau mendetail dalam suatu bab yang mengatur secara khusus tentang harmonisasi peraturan perundang-undangan. Hal tersebut dapat dilihat dari dalam bab-bab Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undanguan tersebut yang tidak memuat pengaturan lebih luas dan mendalam mengenai harmonisasi dan sinkronisasi Kata harmonisasi juga digunakan sebagai upaya untuk mencari kesesuaian antara peraturan perundang-undangan.

Oleh karena itu bila mengacu pada pendapat Bagir Manan diatas dapat kita lihat bahwa kewenangan pengawasan pemerintah tidak boleh mengabaikan prinsip harmonisasi, keharusan harus adanya suatu tata hukum merupak prinsip yang pertama-tama harus ada dalam negara hukum.

Peraturan Perundang-Undanguan Pengertian dari peraturan perundang-undangan ditentukan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undanguan yaitu peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Dalam penelitian

---

<sup>23</sup>Jurnal legislasi Indonesia, Volume. 11 Nomor 02 Juli 2014. ISSN 0216-1338, Jakarta, hlm. 129.

ini yang diteliti adalah peraturan perundang-undangan dalam bidang pertanahan. Hierarki dari peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Kondisi tidak harmonis (disharmoni) dalam bidang peraturan perundang-undangan sangat besar potensinya. Hal ini terjadi karena begitu banyaknya peraturan perundang-undangan di negara kita. Untuk undang-undang saja bisa dilihat pada Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Sebagaimana diketahui bahwa jumlah program legislasi yang diajukan, setiap tahun terus bertambah, padahal oleh Baleg dan Pemerintah telah ditetapkan sebanyak 284 RUU dalam Prolegnas 2005-2009. Ternyata, perkembangan hukum dan kebutuhan hukum masyarakat berubah sesuai dengan perkembangan zaman itu sendiri. Pasal 17 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) menentukan bahwa “Dalam keadaan tertentu, Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang di luar Program Legislasi Nasional (Prolegnas).” Ketentuan ini kemudian digunakan oleh DPR-RI dan Pemerintah untuk mengembangkan keinginannya mengatur sesuatu dalam undang-undang di luar Prolegnas. Apabila kita cermati, usulan-usulan RUU tersebut secara jujur sebetulnya tidak perlu selalu dalam bentuk undang-undang, tetapi dapat berupa peraturan perundang-undangan lain di bawah undang-undang atau bahkan cukup dengan kebijakan saja. Dari keinginan tersebut, ternyata membawa dampak yang sangat luas terhadap pencapaian atau target yang semula telah disepakati yang berakibat terbengkelainya Prolegnas itu sendiri.

Posisi tawar terhadap pengajuan RUU baru untuk masuk dalam prolegnas merupakan salah satu persoalan tersendiri karena ternyata DPR-RI, melalui Balegnya, juga mengajukan usulan RUU baru di luar prolegnas yang jumlahnya 284 RUU tersebut.

Upaya pengharmonisasian peraturan perundang-undangan dilakukan, selain untuk memenuhi ketentuan Pasal 46 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, paling tidak ada 3 alasan lain yang perlu dipertimbangkan, yaitu:



- a. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang berasal dari DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
- b. Pasal 47 ayat (3) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.<sup>24</sup>

Hasil penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan dengan DPR melalui Badan Legislasi dalam rangka sinkronisasi dan harmonisasi Prolegnas. Untuk memastikan bahwa penyusunan RUU berjalan baik sesuai prosedur dan teknik penyusunan Perundang-undangan, maka diatur ketentuan bahwa setiap RUU yang diajukan oleh DPR oleh anggota DPR, Komisi, gabungan komisi, atau DPD harus dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU oleh Badan Legislasi DPR RI.<sup>25</sup>

Ada 6 (enam) faktor yang menyebabkan disharmoni dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. Pembentukan dilakukan oleh lembaga yang berbeda dan sering dalam kurun waktu yang berbeda.
2. Pejabat yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan berganti-ganti baik karena dibatasi oleh masa jabatan, alih tugas atau penggantian.
3. Pendekatan sektoral dalam pembentukan peraturan perundang-undangan lebih kuat dibanding pendekatan system.
4. Lemahnya koordinasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang melibatkan berbagai instansi dan disiplin hokum.
5. Akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan masih terbatas.

Belum mantapnya cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

Sinkronisasi secara horizontal bertujuan untuk menggungkap kenyataan sampai sejauh mana perundang-undangan tertentu serasi secara horizontal, yaitu

---

<sup>24</sup>*Ibid*, hlm. 128.

<sup>25</sup>*Ibid*, hlm, 34.

mempunyai keserasian antara perundang-undangan yang sederajat mengenai bidang yang sama.<sup>26</sup>

## KESIMPULAN

Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) adalah Instansi pemerintah yang bertugas melakukan pembinaan system hukum nasional secara terpadu dan komprehensif sejak dari perencanaan sampai analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan. Hasil dari program dan kegiatan BPHN diarahkan untuk mewujudkan tujuan pembangunan hokum nasional yang meliputi pembangunan substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum.

Keberadaan Prolegnas adalah 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 di jiwai visi dan misi pembangunan hokum nasional yang memuat legislasi jangka panjang, menengah, atau tahunan. Sejalan dengan UU Nomor 12 Tahun 2011 makakeberadaan Prolegnas lebih di bebaskan kepada DPR. Langkah ini diharapkan dapat memberikan jaminan, bahwa undang-undang dibentuk sebagai landasan mampu menjawab wewenang dalam melaksanakan fungsi legislasi, menampung dan perubahan yang cepat dalam pelaksanaan pembangunan.

Akibat hukum terhadap Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) yang muncul dalam perkembangan menjalankan fungsi legislasi dengan harus memperhatikan letak dan posisi dari harmonisasi dan sinkronisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sejalan dengan pasal 10 Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional.

## DAFTAR PUSTAKA

Artikel, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011

---

<sup>26</sup>Ahmad Yani, *Op. Cit*, hlm. 116.

- Andi Mapetahang Fatwa. “Peran DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”.[www.borokrasi.kompasian.com](http://www.borokrasi.kompasian.com). Diakses 18 Oktober 2012,
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011
- Johnny Ibrahim, *Teori & Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2012
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi (menguatnya model legislasi parlementer dalam sistem presidensial Indonesia)*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta 2010.
- Tim Penyusun Revisi Buku Panduan Penulisan Tesis Program Studi Magister Ilmu Hukum (S2) Program Pascasarjana Unsyiah, *Pedoman Penulisan Tesis Program Studi Magister Ilmu Hukum*, Universitas Syiah Kuala, 2012
- Wicipto Setiadi, *Program Legislasi Nasional 2012*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2013.
- Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 10 Nomor 3 *Problem Yuridis Keberadaan TAP MPR Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan Menurut UU Nomor 12 Tahun 2011*, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2013.
- Jurnal Rechts Vinding (Media Pembinaan Hukum Nasional), 2013, Volume 2 Nomor 1, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI.