

REVITALISASI FUNGSI BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL DALAM PEMBENTUKAN HUKUM NASIONAL

Fifiana Wisnaeni¹, Bimo Satrio Pamungkas², Sekar Anggun Gading Pinilih³

¹Fakultas Hukum Universitas Diponegoro

Email: fifiana_nenny@yahoo.co.id

²Fakultas Hukum Universitas Diponegoro

Email: bspamungkas13@gmail.com

³Fakultas Hukum Universitas Diponegoro

Email: sekar.anggun.gp@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.55292/mxjjz596>

Abstrak

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan isu penting dalam penyelenggaraan negara, sehingga pembentukannya akan sedikit banyak mempengaruhi keberjalanan suatu negara. Dewasa ini, pembentukan hukum nasional memperoleh banyak sorotan dari kalangan akademisi tidak dalam arti positif. Kredibilitas lembaga legislatif masih menjadi permasalahan dalam pembentukan hukum nasional. Demonstrasi mahasiswa tahun 2019 merupakan salah satu indikasi yang dapat ditunjukkan berkaitan dengan pembentukan hukum nasional. Disisi lain, terdapat satu badan hukum dibawah kementerian yang tugas dan fungsinya terkait dengan pembentukan hukum tetapi memperoleh kewenangan yang sangat minim dalam praktiknya padahal sejatinya dapat berperan lebih dari yang dilakukannya saat ini, yaitu Badan Pembinaan Hukum Nasional. Penelitian ini akan menelaah dua poin, yaitu (1) Apakah perlu dilakukan revitalisasi fungsi dari Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam pembentukan



@ 2023 **Proceeding APHTN-HAN**, All rights reserved.

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.

hukum nasional?; (2) Bagaimana bentuk revitalisasi fungsi Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam pembentukan hukum nasional? Analisis yang digunakan menggunakan metode analisis kualitatif yang lebih fokus pada analisis terhadap dinamika hubungan antar fenomena yang diamati dengan logika ilmiah. Penelitian ini menyimpulkan bahwa revitalisasi fungsi Badan Pembinaan Hukum Nasional perlu dilakukan dengan didasarkan pada dua hal yaitu target kuantitas undang-undang dan harmonisasi vertikal undang-undang yang belum optimal. Bentuk revitalisasi fungsi yang dapat diterapkan yaitu pelibatan Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam penentuan prolegnas serta fungsi pengawasan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kata kunci: *Badan Pembinaan Hukum Nasional, Pembentukan Hukum Nasional, Revitalisasi Fungsi.*

Abstract

Today, the formation of national laws has received a lot of attention from academics, not in a positive sense. The credibility of the legislature is still a problem in the formation of national law. The 2019 student demonstration is one of the indications that can be shown regarding the formation of national law. On the other hand, there is a legal entity under the ministry whose duties and functions are related to the formation of laws but has very little authority in practice, even though in fact it can play a role more than what it is currently doing. That organ is the National Law Development Agency. This research will examine two points, namely (1) Is it necessary to revitalize the function of the National Legal Development Agency in forming national law?; (2) What is the form of the revitalization of the function of the National Law Development Agency? The analysis used uses a qualitative analysis method that focuses more on the analysis of the dynamics of the relationship between observed phenomena with scientific logic. This study concludes that the revitalization of

the National Legal Development Agency function needs to be carried out based on two things, namely the target quantity of laws and the vertical harmonization of laws that have not been optimal. The form of function revitalization is the involvement of the National Legal Development Agency in determining the National Legislation Program and the oversight function in the formation of laws and regulations.

Keywords: *National Law Development Agency, Formation of National Law, Revitalization of Functions.*

Latar Belakang

Penyelenggaraan negara sangat bergantung pada keberhasilan alat-alat kelengkapan negara. Alat kelengkapan negara didalamnya meliputi lembaga negara dan organ negara, termasuk didalamnya badan hukum negara. Setiap lembaga negara memiliki tugas dan wewenang dalam menjalankan fungsinya. Tugas, Fungsi, dan wewenang yang dimiliki setiap lembaga negara dicantumkan secara tegas dalam konstitusi dan peraturan turunannya. Dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka yang dimaksud ini adalah UUD NRI Tahun 1945 beserta turunannya.

UUD NRI Tahun 1945 memuat ketentuan mengenai tugas, fungsi, dan wewenang yang dimiliki setiap lembaga negara secara umum. Materi muatan yang lebih terperinci diatur lebih lanjut dalam peraturan turunannya. Salah satu peraturan turunan yang dimaksud yaitu Undang-undang (UU) yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) selaku lembaga legislatif negara.

Undang-undang merupakan suatu bentuk peraturan tertulis yang didalamnya memuat norma hukum yang memiliki kekuatan mengikat secara umum dan dibentuk oleh lembaga legislatif negara, dalam hal ini merupakan DPR. Pembentukan undang-undang merupakan kekuasaan yang dimiliki oleh DPR karena

melekat pada salah satu fungsinya yakni fungsi legislasi¹. Secara singkat fungsi legislasi merupakan fungsi untuk membentuk undang-undang. Pengaturan fungsi tersebut dalam konstitusi diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Keanggotaan DPR terdiri dari beberapa fraksi yang berasal dari partai politik. Partai politik merupakan sekumpulan orang yang memiliki kesamaan orientasi, nilai, dan cita-cita yang terkumpul secara terorganisir untuk mencapai suatu tujuan dengan memegang kekuasaan politik². Partai politik diyakini sebagai tonggak demokrasi yang merepresentasikan kekuasaan rakyat di parlemen³. Representasi rakyat di parlemen ini diharapkan dapat membawa kepentingan yang menyangkut kesejahteraan rakyat secara luas, bukan hanya kepada kelompok-kelompok tertentu.

Thomas Meyer dalam pernyataannya menyebutkan bahwa partai politik bertugas menafsirkan kebutuhan rakyat luas untuk selanjutnya dimanifestasikan dalam bentuk peraturan perundang-undangan⁴. Seperti itulah gambaran yang seharusnya terjadi dalam negara demokrasi. Berbanding terbalik dengan yang seharusnya terjadi, alih-alih menjadi jembatan aspirasi antara rakyat dan pemerintah, partai politik tidak lagi membawa kepentingan rakyat tetapi lebih cenderung pada kepentingan partai sendiri⁵. Hal tersebut diperkuat dengan pernyataan Ketua DPR Periode 2018-2019 bahwa sejak tahun 2003-2017 terdapat lebih 200 permohonan pengujian undang-undang yang

¹ Sugiman, "Fungsi Legislasi DPR Pasca Amandemen UUD NKRI 1945", *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara* 10, No. 2 (2020): h.178, <https://doi.org/10.35968/jh.v10i2.468>.

² Miriam Budiardjo, *Pengantar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia, 2008), h.404.

³ Bayu Dwi Anggono, "Telaah Peran Partai Politik untuk Mewujudkan Peraturan Perundang-undangan yang Berdasarkan Pancasila", *Jurnal Konstitusi* 16, No. 4 (2019): h.704, <https://doi.org/10.31078/jk1642>.

⁴ *Ibid.*, h.704.

⁵ Aprista Ristyawati, "Penguatan Partai Politik sebagai Salah Satu Bentuk Pengadministrasian dan Pelembagaan Demokrasi", *Jurnal Administrative Law and Governance* 2, No. 4 (2019): h.713, <https://doi.org/10.14710/alj.v2i4.710-120>.

dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi⁶ karena bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Parlemen yang tidak menunjukkan keberpihakan pada rakyat pada waktunya akan menimbulkan ketidakpercayaan rakyat terhadap pemerintah utamanya lembaga legislasi. Dilihat dari sisi legislasi, keberpihakan parlemen terhadap partainya akan merusak materi muatan peraturan perundang-undangan. Pada tahap ini, peraturan perundang-undangan hanya akan menjadi alat penghubung partai politik dengan tujuannya, bukan atas kesejahteraan rakyat luas. Setelah sampai pada tahap ini, pembentukan peraturan perundang-undangan hanya akan menjadi kehendak penguasa yang berwenang bukan berdasarkan kebutuhan rakyat.

Pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai kesatuan sistem hukum nasional perlu dievaluasi kembali pelaksanaannya hingga saat ini demi kemajuan hukum nasional. Pembentukan peraturan perundang-undangan melibatkan banyak pihak dalam pelaksanaannya, tergantung pada materi muatan yang sedang dibahas. Berkaitan dengan tambang dimungkinkan untuk menghadirkan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral hadir, kemudian berkaitan dengan kemasyarakatan dimungkinkan untuk menghadirkan Kementerian Hukum dan HAM, dan seterusnya. Disamping pihak yang telah disebutkan sebelumnya, terdapat pula satu badan hukum negara yang punya cukup andil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yakni Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN).

Badan Pembinaan Hukum Nasional merupakan badan hukum dibawah Kementerian Hukum dan HAM yang bertugas untuk melaksanakan pembinaan hukum nasional sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan dasar hukum Permenkumham Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi

⁶ *Ibid.*, h.709.

dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Mengacu pada pengertian tersebut perlu dipahami lebih dahulu mengenai arti pembinaan. Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), pembinaan dapat berarti (1) proses, cara, perbuatan membina; (2) pembaharuan; penyempurnaan; (3) usaha, tindakan, dan kegiatan yang dilakukan secara efisien dan efektif untuk memperoleh hasil baik. Kaitannya dengan hukum, maka pembinaan berarti kegiatan secara berencana dan terarah untuk lebih menyempurnakan tata hukum yang ada agar sesuai dengan perkembangan masyarakat.

Dalam pelaksanaannya, Badan Pembinaan Hukum Nasional berperan dalam proses penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Selain penyusunan Prolegnas, Badan Pembinaan Hukum Nasional juga berperan dalam melakukan harmonisasi undang-undang dalam tahap pembentukan peraturan perundang-undangan⁷. Prolegnas dan tahap harmonisasi undang-undang merupakan bagian Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Demonstrasi mahasiswa 2019 menjadi isu nasional pada saat itu karena intensitas dan skalanya. Demonstrasi adalah hal yang lumrah terjadi pada negara demokrasi, tetapi intensitas dan skala demonstrasi saat itu perlu menjadi perhatian. Demonstrasi pada tahun tersebut dapat menjadi ‘alarm’ bagi pemerintah bahwa mungkin memang ada yang salah dalam penyelenggaraan negara, terkhusus pada pembentukan peraturan perundang-undangan yang pada saat itu banyak menjadi poin tuntutan mahasiswa. Kondisi parlemen yang saling memperjuangkan kepentingan masing-masing kelompok, peran pembinaan hukum nasional yang masih belum cukup optimal, demonstrasi mahasiswa secara massal, intensif, dan tersistematis menunjukkan perlunya perubahan dalam pembentukan hukum

⁷ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN* (Jakarta: Departemen Hukum dan HAM, 2008), h.5.

nasional dilihat secara ruang lingkup sempit, dan pembinaan hukum nasional dalam ruang lingkup yang lebih luas.

Berdasarkan kepada fenomena-fenomena tersebut, maka dilakukan suatu penelitian untuk melihat lebih dalam apakah perlu dilakukan perubahan (baca: revitalisasi) dalam pembinaan hukum nasional, serta untuk menjawab apa yang dapat dilakukan untuk lebih mengoptimalkan pembentukan hukum nasional supaya dapat lebih baik lagi di periode-periode selanjutnya. Penelitian ini akan mencoba mendalami peran serta Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hasil penelitian tersebut akan menjadi pertimbangan mengenai langkah-langkah yang perlu dilakukan dalam upayanya melakukan pembinaan hukum nasional.

Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penelitian adalah:

1. Apakah perlu dilakukan revitalisasi fungsi dari Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam pembentukan hukum nasional?
2. Bagaimana bentuk revitalisasi fungsi Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam pembentukan hukum nasional?

Metode Penelitian

Penelitian ini akan memusatkan pembahasan pada Badan Pembinaan Hukum Nasional dan pembentukan peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis normatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan yakni melalui studi kepustakaan terhadap data-data sekunder yang berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Analisis yang digunakan adalah secara analitis deskriptif.

Perlunya Revitalisasi Fungsi Badan Pembinaan Hukum Nasional

Pembentukan peraturan perundang-undangan terdiri dari 5 tahap berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Kelima tahapan tersebut yaitu tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan diawali dengan perencanaan yang dilakukan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Prolegnas disini merujuk kepada skala prioritas pembentukan undang-undang⁸ dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Prolegnas memuat daftar RUU yang harus diselesaikan dalam 5 (lima) tahun keberjalanan DPR.

Latar belakang dibentuknya prolegnas didasari pada situasi objektif dari pelaksanaan program pembangunan hukum nasional pada awal reformasi yang secara umum belum mencerminkan hasil pembangunan yang sesuai dengan harapan dan rasa keadilan masyarakat⁹. Harapan yang dimaksud disini yaitu hukum yang memihak kepada kepentingan rakyat bukan golongan dan menerapkan nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat. Latar belakang lainnya yakni pertimbangan teoritis yang mengikuti komponen sistem hukum yang dikemukakan oleh Lawrence Friedman yaitu aspek substansi, struktur, dan budaya hukum¹⁰. Dalam hal ini masih ada materi muatan hukum yang inkonsisten dan saling tumpang tindih baik secara vertikal maupun horizontal.

Hingga tahun 2023, penyusunan prolegnas telah berlangsung selama 4 periode, dimana realisasi prolegnas periode 4 masih berlangsung hingga tahun 2024. Tiga periode keberjalanan

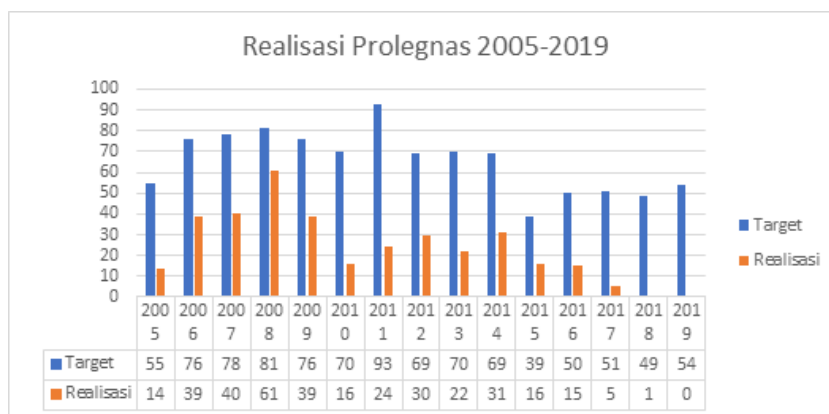
⁸ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Penyusunan* (Yogyakarta: Kanisius, 2020), h.28.

⁹ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006), h.5.

¹⁰ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945* (Yogyakarta: FH UII, 2002), h.49.

penyusunan prolegnas yang telah selesai akan menjadi bahan refleksi pelaksanaan perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya akan disajikan grafik realisasi prolegnas 3 periode yaitu dari tahun 2005-2019.

Grafik 1. Realisasi Program Legislasi Nasional 2015-2019 (Data per 7 Mei 2023)



Sumber: Website PSHK (2005-2014) dan Website DPR (2015-2019)

Grafik diatas menunjukkan realisasi prolegnas selama 3 periode dari tahun 2005-2019. Data yang ditunjukkan dari tahun 2005-2014 bersumber dari website Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK)¹¹, sedangkan data 2015-2019 bersumber langsung dari website Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)¹². Data menunjukkan bahwa realisasi prolegnas menunjukkan grafik yang fluktuatif. Pada 10 tahun pertama menunjukkan angka realisasi yang cukup tinggi hingga kemudian menurun drastis pada 5 tahun selanjutnya. Secara singkat apabila dituliskan dalam bentuk angka dapat dituliskan sebagai berikut: periode pertama telah mengesahkan 193 undang-undang dari 366 rancangan undang-undang, periode

¹¹ Fajri Nursyamsi, *Menggagas Prolegnas Berkualitas*, pshk.or.id, 2015, <https://www.pshk.or.id/blog-id/menggagas-prolegnas-berkualitas/>.

¹² Dewan Perwakilan Rakyat, *Program Legislasi Nasional Prioritas*, dpr.go.id, 2020, <https://www.dpr.go.id/uu/prolegnas>.

kedua mengesahkan 123 undang-undang dari 371 rancangan undang-undang, dan periode ketiga mengesahkan 37 undang-undang dari 243 rancangan undang-undang.

Perlu diketahui bahwa dalam realisasi 5 tahun pertama, terdapat beberapa rancangan undang-undang yang merupakan rancangan undang-undang daftar kumulatif terbuka. Daftar Kumulatif terbuka merupakan daftar tersendiri diluar prolegnas yang terdiri dari (1) pengesahan perjanjian internasional tertentu; (2) akibat putusan Mahkamah Konstitusi; (3) anggaran pendapatan dan belanja negara; (4) pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah provinsi dan/atau kabupaten/kota; dan (5) penetapan/pencabutan Perppu¹³. Rancangan undang-undang tersebut merupakan rancangan undang-undang yang dalam pembahasannya tidak memerlukan pembahasan yang panjang seperti rancangan undang-undang pada umumnya, sehingga jumlah realisasi prolegnas diluar daftar kumulatif terbuka pada periode pertama hanya sekitar 23%.

Dalam persentase dapat dituliskan bahwa realisasi prolegnas hingga periode ketiga yaitu sebagai berikut: periode pertama 23%, periode kedua 33%, dan periode ketiga sebesar 15%. Berbicara selama 5 keberjalanan pembentukan undang-undang, maka angka tersebut dapat dikatakan cukup sedikit. Kuantitas bukan satu-satunya indikator yang menentukan kinerja lembaga terkait, tetapi dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan kuantitas menjadi hal yang perlu menjadi perhatian. Beban legislasi yang terlalu banyak perlu ditinjau kembali mengingat waktu legislasi DPR yang terbatas. Uraian tersebut menunjukkan bahwa cukup banyak target prolegnas yang tidak terealisasi.

¹³ Muhammad Riyan Rizki, "Kajian Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat di Masa Pandemi", *Jurnal Hukum Magnum Opus* 5, No. 1 (2022):h.32, <https://doi.org/10.30996/jhmo.v5i1.5944>.

BPHN selain memiliki peran dalam penyusunan prolegnas, juga memiliki peran dalam melakukan harmonisasi yang mana hal tersebut dilakukan dalam tahap penyusunan undang-undang, 1 tahap sebelum memasuki tahap pembahasan undang-undang. Harmonisasi dilakukan supaya rancangan undang-undang yang akan disusun sejalan dengan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, undang-undang lain, serta sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang tertulis dalam lampiran II UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Harmonisasi juga bertujuan untuk menghasilkan kesepakatan tentang isi materi muatan yang akan masuk dalam rancangan undang-undang.

Harmonisasi disini merupakan konsekuensi yuridis dari asas *lex superiori derogat legi inferiori*¹⁴, yang artinya peraturan yang lebih tinggi derajatnya mengesampingkan peraturan yang lebih rendah. Hal ini menimbulkan konsekuensi bahwa undang-undang tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya. Dalam hal ini apabila ditemukan adanya dugaan undang-undang yang bertentangan dengan peraturan di atasnya, maka disediakan suatu mekanisme yuridis yang disebut pengujian undang-undang. Pengujian undang-undang dapat menjadi salah satu indikator yang menunjukkan apakah harmonisasi vertikal telah dijalankan dengan baik atau belum. Berikut akan ditunjukkan tabel data mengenai pengujian undang-undang yang dilakukan 3 tahun sebelum dan sesudah terjadinya demonstrasi mahasiswa di tahun 2019.

¹⁴ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), h.206.

Tabel 1. Rekapitulasi Perkara Pengujian UU (data per 7 Mei 2023)¹⁵

Tahun	Dalam Proses yang lalu	Diregistrasi	Jumlah	Hasil
2016	63	111	174	Kabul : 19 Tolak : 34 Tidak Diterima : 30
2017	78	102	180	Kabul : 22 Tolak : 48 Tidak Diterima : 44
2018	49	102	151	Kabul : 15 Tolak : 45 Tidak Diterima : 44
2019	37	85	122	Kabul : 4 Tolak : 49 Tidak Diterima : 29
2020	30	109	139	Kabul : 3 Tolak : 29 Tidak Diterima : 43
2021	50	71	121	Kabul : 14 Tolak : 44 Tidak Diterima : 29
2022	22	121	143	Kabul : 15 Tolak : 53 Tidak Diterima : 37

Sumber: Website Mahkamah Konstitusi

Data tersebut menunjukkan rekapitulasi permohonan pengujian undang-undang dalam jangka waktu 7 tahun terakhir. Pada 3 tahun sebelum demonstrasi terjadi, permohonan yang masuk dalam waktu satu tahun rata-rata sekitar 168 permohonan

¹⁵ Mahkamah Konstitusi, *Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-undang*, mkri.id, 2023, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU&menu=4>.

dengan permohonan yang dikabulkan rata-rata sekitar 18 permohonan. Pada 3 tahun setelah demonstrasi, permohonan yang masuk rata-rata sekitar 134 permohonan dengan permohonan yang dikabulkan rata-rata 10 permohonan. Secara keseluruhan dalam 7 tahun terakhir, rata-rata permohonan yang masuk ke Mahkamah Konstitusi berkisar 146 permohonan/tahun dengan rata-rata permohonan yang dikabulkan 13 permohonan/tahun.

Data tersebut menunjukkan angka yang tidak sedikit dalam untuk perkara pengujian undang-undang dalam jangka waktu 1 tahun. Angka 13 permohonan yang dikabulkan dalam 1 tahun pun tidak berarti terdapat 13 undang-undang yang materi muatannya bertentangan dengan peraturan di atasnya. Sangat dimungkinkan dari 13 permohonan tersebut hanya beberapa undang-undang yang materi muatannya bertentangan dengan undang-undang. Walaupun demikian, angka tersebut menunjukkan bahwa harmonisasi vertikal dalam pembentukan peraturan perundang-undangan belum sepenuhnya optimal dalam keberjalanannya.

Prolegnas dan harmonisasi vertikal merupakan tugas yang berada dalam kewenangan BPHN. Target prolegnas yang tidak terealisasi dan harmonisasi vertikal yang belum optimal menunjukkan bahwa terdapat kekurangan-kekurangan dalam fungsi BPHN dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Kekurangan-kekurangan ini perlu dievaluasi kembali untuk pelaksanaan fungsi BPHN di tahun-tahun selanjutnya. Dasar itulah yang menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi BPHN perlu direvitalisasi dalam upayanya untuk melakukan pembinaan hukum nasional yang optimal di masa yang akan datang.

Bentuk Revitalisasi Fungsi Badan Pembinaan Hukum Nasional

Uraian sebelumnya menunjukkan bahwa fungsi BPHN dalam pembentukan peraturan perundang-undangan perlu direvitalisasi. Fungsi yang dimaksud disini yaitu berkaitan

dengan penyusunan prolegnas dan perbaikan pada harmonisasi vertikal yang belum optimal sepenuhnya. Dalam hal ini, maka terdapat 2 hal yang dapat dilakukan yakni pelibatan BPHN dalam penentuan prolegnas dan fungsi pengawasan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pertama, pelibatan BPHN dalam penentuan prolegnas. Penyusunan prolegnas dilakukan dalam 5 tahap yaitu tahap kompilasi; tahap klasifikasi dan sinkronisasi; tahap konsultasi, komunikasi, dan sosialisasi; tahap penyusunan naskah prolegnas; dan tahap pengesahan. Tahap yang menentukan rancangan undang-undang yang akan masuk dalam prolegnas yaitu pada tahap konsultasi, komunikasi, dan sosialisasi. Pada tahapan tersebut nantinya setelah rencana legislasi dari setiap departemen dikumpulkan, akan dilakukan sinkronisasi awal antara pemerintah dan Badan Legislasi DPR. Rencana legislasi yang berasal masing-masing departemen nantinya akan dikonsultasikan kepada Baleg DPR untuk selanjutnya dilakukan sinkronisasi penggarapan rencana legislasi untuk mengurangi banyaknya duplikasi yang mungkin terjadi.

Pada tahapan tersebut, BPHN hanya bertindak sebagai fasilitator yang menyelenggarakan forum yang dibutuhkan pada tahapan tersebut. BPHN tidak memiliki kewenangan untuk menghapus program legislasi yang dalam pandangannya tidak mendesak. Melihat pada kedudukan BPHN sebagai badan hukum negara, tentunya tidak mungkin BPHN dapat menghapus program legislasi yang dalam pandangannya tidak mendesak. Revitalisasi BPHN dengan pelibatannya dalam penyusunan prolegnas tidak hanya sebagai fasilitator nantinya dapat memberikan kewenangan mengajukan keberatan terhadap rencana legislasi yang dianggap belum diperlukan. Pengajuan keberatan ini, walaupun belum tentu dapat menghapus rencana legislasi, setidaknya dapat menjadi pertimbangan Baleg DPR dalam menentukan rancangan undang-undang yang akan dimasukkan ke dalam prolegnas.

Kedua, pengawasan pembentukan peraturan perundang-undangan. Sebelum berbicara lebih jauh perlu dipahami terlebih dulu arti dari pengawasan. Pengawasan, menurut Prayudi¹⁶, merupakan suatu aktivitas membandingkan apa yang dijalankan atau dilaksanakan dengan apa yang telah direncanakan sebelumnya. Masih membicarakan pengertian yang sama, menurut Sujamto, pengawasan merupakan segala tindakan untuk mengetahui dan menilai apakah realisasi yang terjadi sesuai dengan yang semestinya atau tidak¹⁷. Selanjutnya Stephen Robein mendefinisikan pengawasan¹⁸ sebagai suatu proses pengamatan terhadap suatu pekerjaan untuk memastikan pekerjaan tersebut sesuai dengan yang direncanakan. Berdasarkan pada definisi-definisi yang telah dijelaskan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa pengawasan merupakan tindakan untuk memastikan bahwa pekerjaan/tugas yang sedang dilakukan sesuai dengan apa yang telah direncanakan sebelumnya. Rencana yang telah dibuat sebelumnya menjadi pedoman untuk melaksanakan pekerjaan/tugas tersebut.

Berbicara dalam konteks peraturan perundang-undangan, dikenal suatu pengawasan yang disebut pengawasan preventif dan pengawasan represif dalam pembentukan peraturan daerah. Pengawasan preventif, dalam konteks pembentukan peraturan daerah, dilakukan sebelum rancangan peraturan daerah diundangkan dengan cara memberikan atau menolak pengesahan suatu rancangan peraturan daerah¹⁹. Pengawasan ini bertujuan untuk meminimalisir timbulnya kerugian atau hal lain yang tidak diinginkan daerah²⁰. Kemudian pengawasan represif dilakukan setelah peraturan daerah diundangkan dan

¹⁶ Didik Sukrino, *Hukum, Konstitusi, dan Konsep Otonomi* (Malang: Setara Press, 2013), h.139.

¹⁷ Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), h.19.

¹⁸ W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara* (Jakarta: Grasindo, 2009), h.131.

¹⁹ Kezia M. Layuck, Rudi R. Watulingas, Diana E. Rondonuwu, "Pengawasan Pembentukan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat Menurut UU Nomor 9 Tahun 2015", *Lex Administratum* 8, No. 3 (2020): h.127.

²⁰ *Ibid.*, h.127.

dapat dilakukan dalam dua hal yaitu menangguhkan berlakunya suatu peraturan daerah atau membatalkan suatu peraturan daerah²¹. Pengawasan ini dilakukan sebagai bentuk koreksi agar peraturan daerah yang berlaku tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kedua mekanisme tersebut merupakan mekanisme yang diterapkan dalam lingkup daerah.

Berkaca pada kedudukan BPHN sebagai badan negara, tentunya fungsi pengawasan yang dapat diberikan berbeda dengan fungsi pengawasan yang diterapkan dalam lingkup daerah. Fungsi pengawasan yang dimaksud disini tidak memberikan hak suara kepada BPHN dalam pembahasan undang-undang karena kewenangan untuk membentuk undang-undang berada pada kekuasaan DPR dan Presiden berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Fungsi pengawasan yang dapat diberikan kepada BPHN hanya memberikan kewenangan pada BPHN untuk hadir dalam pembahasan undang-undang. Kehadiran BPHN disini memberikan kewenangan untuk memiliki hak bicara dalam pelaksanaan pembahasan undang-undang.

Kehadiran BPHN dalam sidang tersebut nantinya akan dimanifestasikan ke dalam laporan publikasi pengawasan pembentukan peraturan perundang-undangan. Laporan ini merupakan bentuk dari pelaksanaan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan penjelasan Pasal 5 huruf g UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud asas keterbukaan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan hingga pengundangan bersifat transparan dan terbuka.

Laporan ini nantinya akan dibuatkan salinannya untuk diteruskan kepada 3 pihak. Pihak-pihak tersebut yaitu Presiden, Kementerian Hukum dan HAM, serta publikasi langsung kepada

²¹ *Ibid.*, h.128.

masyarakat. Publikasi kepada masyarakat ini nantinya yang akan memberikan gambaran kepada masyarakat bagaimana keberjalanan pembentukan undang-undang dari awal hingga ke tahap pengundangan. Apabila dalam laporannya, terdapat masyarakat yang merasa kepentingannya dirugikan dapat terlebih dahulu mempersiapkan permohonan pengujian ke Mahkamah Konstitusi dan kemudian mengajukan permohonan pengujian setelah undang-undang yang dimaksud sudah diundangkan.

Kesimpulan

Fungsi BPHN dalam pembentukan hukum nasional perlu direvitalisasi berdasarkan pada dua pertimbangan. *Pertama*, dari segi kuantitas prolegnas yang terealisasi jumlahnya sangat jauh dibawah angka target prolegnas. *Kedua*, harmonisasi vertikal undang-undang yang belum optimal dibuktikan dengan angka permohonan pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi. Dua pertimbangan tersebut menjadi alasan perlu dilakukannya revitalisasi fungsi dalam BPHN.

Bentuk revitalisasi yang dapat dilakukan terhadap BPHN yaitu memberikan kewenangan mengajukan keberatan rancangan undang-undang dalam penyusunan prolegnas serta fungsi pengawasan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Fungsi pengawasan berimplikasi pada penyusunan laporan pengawasan yang nantinya akan dipublikasikan kepada masyarakat sebagai pelaksanaan asas keterbukaan dari pemerintah.

Daftar Pustaka

Jurnal :

Anggono, Bayu Dwi. “Telaah Peran Partai Politik untuk Mewujudkan Peraturan Perundang-undangan yang Berdasarkan Pancasila”. *Jurnal Konstitusi* 16, no. 4 (2019): 704, <https://doi.org/10.31078/jk1642>.

- Layuck, Kezia M., Rudi R. Watulingas, Diana E. Rondonuwu. "Pengawasan Pembentukan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat Menurut UU Nomor 9 Tahun 2015". *Lex Administratum* 8, no. 3 (2020): 127-128.
- Ristyawati, Aprista. "Penguatan Partai Politik sebagai Salah Satu Bentuk Pengadministrasian dan Pelembagaan Demokrasi". *Jurnal Administrative Law and Governance* 2, no. 4 (2019): 713, <https://doi.org/10.14710/alj.v2i4.710-120>.
- Rizki, Muhammad Riyan. "Kajian Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat di Masa Pandemi". *Jurnal Hukum Magnum Opus* 5, no. 1 (2022): 32, <https://doi.org/10.30996/jhmo.v5i1.5944>.
- Sugiman. "Fungsi Legislasi DPR Pasca Amandemen UUD NKRI 1945". *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara* 10, no. 2 (2020): 178, <https://doi.org/10.35968/jh.v10i2.468>.

Buku :

- Badan Pembinaan Hukum Nasional. *Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN*. Jakarta: Departemen Hukum dan HAM, 2008.
- Budiardjo, Miriam. *Pengantar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia, 2008.
- Huda, Ni'matul. *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII, 2002.
- Manan, Bagir. *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- MD, Moh. Mahfud. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Penyusunan*. Yogyakarta: Kanisius, 2020.
- Sujamto. *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.

Sukrino, Didik. *Hukum Konstitusi, dan Konsep Otonomi*. Malang: Setara Press, 2013.

Tjandra, W. Riawan. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Grasindo, 2009.

Internet :

Dewan Perwakilan Rakyat. *Program Legislasi Nasional Prioritas*. dpr.go.id. 2020. <https://www.dpr.go.id/uu/prolegnas>.

Mahkamah Konstitusi. *Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-undang*. mkri.id. 2023. <https://www.mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU&menu=4>.

Nursyamsi, Fajar. *Menggagas Prolegnas Berkualitas*. pshk.or.id. 2015. <https://www.pshk.or.id/blog-id/menggagas-prolegnas-berkualitas/>.

