

## **Urgensi Penelitian dan Pengkajian Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

*(Legal Research and Assessment of urgency  
The Establishment of legislation)*

**Noor Muhammad Aziz, S.H., M.H., M.M.**

Kepala Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional,  
Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI

### **Abstrak**

Dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan, penelitian merupakan aspek penting dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, disamping aspek drafting. Karena bukan sesuatu yang mustahil apabila suatu undang-undang dibentuk tanpa didasari suatu riset yang komprehensif dan mendalam hasilnya akan menuai permasalahan baru. Tulisan ini akan mengangkat permasalahan mengenai bagaimana manfaat penelitian hukum dalam kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan menggunakan pendekatan yuridis empiris ditemukan bahwa penelitian hukum sangat bermanfaat untuk mendukung Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tertentu, khususnya dalam menuangkan aspek-aspek berkaitan dengan masalah yuridis, sosiologis dan filosofis. Disamping itu Penelitian Hukum juga bermanfaat untuk menyusun rencana-rencana pembangunan hukum yang lebih responsif tanpa keluar dari asas-asas pembentukan hukum. Oleh karena itu optimalisasi hasil penelitian untuk pembentukan peraturan perundang-undangan memerlukan langkah-langkah yuridis dimana penelitian perlu dimasukkan dalam satu alur proses legislasi.

Kata kunci: legislasi, naskah akademik, pengkajian, penelitian, kebijakan, politik, sosiologis

### **Abstract**

*In Law No. 12 Year 2011 on the Establishment Regulation of legislation, research is an important aspect in the preparation of legislation, as well as aspects of drafting. For it is not impossible if a law is based on established without a comprehensive and in-depth research results will reap new problems. his paper will raise issues about how the benefits of legal research in the activities of the establishment of laws and regulations. By using a juridical approach to empirical research found that the law is very useful to support the Academic Manuscript particular bill, especially in the pouring aspects related to legal issues, sociological and philosophical. Besides, Legal Research is also useful to draw up development plans are more responsive law without departing from the principles of the legal establishment. Therefore, the optimization results for the formation of legislation requiring judicial measures which research needs to be included in the legislative process flow.*

*Keywords: legislation, academic draft, assessment, research, policy, political, sociological*

## A. Pendahuluan<sup>1</sup>

Aspek Regulasi pada dasarnya merupakan komponen inti dari setiap pergerakan kehidupan, terlebih dalam hal pengambilan suatu kebijakan. Karena tidak dapat dipungkiri bahwa setiap kebijakan yang akan dikeluarkan memerlukan perangkat pendukung setidaknya terdapat tiga hal utama perangkat pendukung dari setiap kebijakan yaitu Sumber Daya Manusia (SDM), Sumber Daya Barang, dan Perangkat Regulasi (peraturan perundang-undangan).

Penyusunan perangkat regulasi tentu bukan merupakan sesuatu yang paralel dan menempel dari aspek-aspek pendukung lainnya dari suatu kebijakan. Undang-undang No.12 Tahun 2011 (sebagai pengganti Undang-undang No.10 Tahun 2004) tentang Pedoman Pembentukan Peraturan perundang-undangan secara teknis telah mengatur tentang hal yang berhubungan dengan tata cara penyusunan peraturan perundang-undangan. Teknis dan tata cara yang dituangkan dalam undang-undang tersebut lebih banyak menyoroti dari aspek *drafting*, padahal ada hal-hal yang penting yang perlu mendapat perhatian, seperti di mana sumber-sumber atau bahan-bahan untuk penyusunan *draft* perundang-undangan itu didapat atau penelitian apa saja yang diperlukan sebagai bahan penyusunan

*draft* peraturan perundang-undangan. Hal ini penting untuk dikaji lebih dalam karena bukan sesuatu yang mustahil apabila suatu undang-undang dibentuk tanpa didasari suatu riset yang komprehensif dan mendalam hasilnya akan menuai permasalahan baru, misalnya ditolak masyarakat karena bertentangan dengan persepsi masyarakat, terdapat materi yang bertentangan dengan UUD yang menyebabkan diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi, atau sulit diimplementasikan oleh aparat penegak hukum di tengah-tengah masyarakat.

## B. Permasalahan

Dari latar belakang di atas, penulisan ini diarahkan untuk menjawab beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Apa pengertian penelitian hukum dan apa manfaat penelitian hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik?
2. Bagaimana mekanisme yang tepat dalam rangka optimalisasi hasil penelitian bagi kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik?

## C. Metode Penelitian

Berdasarkan permasalahan dan tujuan penelitian di atas, tulisan ini menggunakan pendekatan yuridis empiris<sup>2</sup>, yaitu

<sup>1</sup> Tulisan ini diolah kembali dari makalah yang pernah Penulis sampaikan dalam Forum Dialog: Urgensi Penelitian dan Pengkajian Hukum Dalam Pembentukan Sistem Hukum Nasional, tanggal 31 Maret 2011 di Medan, Sumatera Utara.

<sup>2</sup> Penelitian empiris adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti data-data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari masyarakat. Pemikiran empiris ini disebut juga pemikiran sosiologis. Lebih jauh tentang ini lihat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normati: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1990), hal. 15.

pendekatan yang digunakan untuk melihat gejala-gejala sosial yang berkaitan dengan hukum dalam praktek legislasi di Indonesia. Pendekatan yuridis empiris mengkaji bagaimana ketentuan normatif diwujudkan senyatanya di masyarakat. Penelitian ini juga menggunakan pendekatan yuridis normatif<sup>3</sup> karena menggunakan data sekunder sebagai sumber tambahan, berupa berbagai peraturan perundang-undangan dan referensi dokumen lain yang terkait dengan pengkajian, penelitian dan proses legislasi.

Sedangkan dilihat dari sifatnya, penelitian ini termasuk penelitian yang bersifat *deskriptif analitis* yakni akan menggambarkan secara keseluruhan obyek yang diteliti secara sistematis dengan menganalisis data yang diperoleh.

#### D. Pembahasan

##### 1. Pengertian Penelitian Hukum dan Manfaat Penelitian Hukum Dalam Pembentukan Perundang-undangan

Penelitian menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah kegiatan pengumpulan, pengolahan, analisis, dan penyajian data yang dilakukan secara sistematis dan obyektif untuk memecahkan suatu persoalan atau menguji suatu hipotesis untuk mengembangkan

prinsip-prinsip umum.<sup>4</sup> Penelitian sebenarnya merupakan terjemahan dari "*research*". Pengertian *research* awalnya digunakan untuk penelitian di bidang teknik dan ilmu alam. Namun dalam perkembangannya *research* juga mulai digunakan dalam ilmu ekonomi, ilmu-ilmu sosial dan terakhir dalam ilmu hukum dan ilmu politik.<sup>5</sup> Dalam penelitian yang dilakukan untuk bidang teknik dan ilmu pengetahuan alam berbeda dengan penelitian untuk bidang sosial. Penelitian bidang teknik dan ilmu pengetahuan alam tidak memberikan penilaian, tetapi yang dikejar adalah obyektifitasnya karena hanya matematik dan ilmu-ilmu alam saja yang dianggap dapat menghasilkan ilmu yang obyektif. Sedangkan pemikiran dan penelitian di bidang-bidang lainnya, terutama yang menyangkut kehidupan mental manusia, baik sebagai perorangan (psikologi), maupun di dalam masyarakat (seperti sejarah, sosiologi, hukum, politik dan sebagainya) tidak mungkin menghasilkan ilmu, atau merupakan kegiatan ilmiah. Hal itu disebabkan manusia dan masyarakat terlalu cepat berubah-ubah, sehingga sulit mengadakan eksperimen secara berulang-ulang, yang akan dapat menghasilkan hasil penelitian yang sama.<sup>6</sup>

*Research* yang semula dipakai dalam arti penelitian yang digunakan bagi suatu tujuan

<sup>3</sup> lihat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, edisi 1, cet. v, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2001), hal. 13-14; Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Peranan dan Penggunaan Perpustakaan di Dalam dan Penelitian Hukum*, (Jakarta: Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1979) hal.15.

<sup>4</sup> Lihat: Kamus Besar Bahasa Indonesia, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Cetakan Pertama, (Jakarta: Balai Pustaka, 1988).

<sup>5</sup> Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, (Bandung: Alumni, 1994), hal. 96.

<sup>6</sup> *Ibid.*, hal. 97.

praktis (*applied research*) biasanya dikaitkan dengan “*development*” atau pengembangan sehingga dikenal dengan “*Research and Development*” atau penelitian dan pengembangan (Litbang) dan Perencanaan (*Planning*). Namun sesuai perkembangannya kata penelitian biasanya disertai dengan kata keterangan atau kata yang menunjukkan tujuan atau kegunaan penelitian itu, misalnya<sup>7</sup>:

- a. *Basic Research*, yaitu penelitian yang bertujuan memperoleh dasar-dasar atau asas-asas baru suatu cabang ilmu tertentu, sehingga penelitian semacam ini tidak secara langsung (tetapi hanya secara tidak langsung) bermanfaat bagi praktik. Karena itu *basic research* diterjemahkan menjadi penelitian murni.
- b. *Applied Reseach*, yaitu penelitian yang dilakukan dengan maksud supaya hasilnya secara langsung dapat diterapkan ke dalam praktik atau di dalam proses produksi. Oleh karena itu penelitian terapan ini biasanya dilakukan oleh perusahaan-perusahaan dan jawatan-jawatan, bekerjasama dengan universitas-universitas.
- c. *Deskriptive Research/Survey*, yaitu penelitian yang menganalisis data-data yang dikumpulkan, serta melaporkannya sekedar untuk informasi baru.
- d. *Diagnostic* atau *Prescriptive Research*, yaitu penelitian untuk menemukan cara bagaimana mengatasi suatu masalah.

- e. *Offensive Reseach*, yaitu penelitian jangka panjang dengan maksud menemukan hal-hal baru dalam ilmu pengetahuan, yang belum diketahui oleh bangsa-bangsa lain di dunia, seperti penelitian ruang angkasa.
- f. *Service Research*, yaitu penelitian untuk memperoleh produksi dan mutu barang yang lebih baik, menyangkut penelitian materi, maupun yang mengenai orang, organisasi dan struktur perusahaan atau jawatan.

Berdasarkan materi metodologi penelitian yang dikeluarkan oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan yang dikutip oleh Sunaryati Hartono menyebutkan macam-macam penelitian yang dikenal yaitu penelitian historis, penelitian deskriptif, penelitian perkembangan, penelitian kasus dan penelitian lapangan, penelitian korelasional, penelitian eksperimental sungguhan, dan penelitian eksperimental semu atau penelitian tindakan. Sedang tugas ilmu dan penelitian adalah:

- a. menggambarkan secara jelas dan cermat hal-hal yang dipersoalkan;
- b. menerangkan kondisi-kondisi yang mendasari peristiwa;
- c. menyusun teori, artinya mencari dan merumuskan dalil-dalil (hukum-hukum atau kausalitas mengenai hubungan antara kondisi yang satu dan kondisi yang lain, atau hubungan antara satu peristiwa dengan peristiwa yang lain);

<sup>7</sup> *Ibid.*, hal. 100-102.

- d. membuat prediksi, atau ramalan, estimasi dan proyeksi peristiwa-peristiwa yang akan (bakal) terjadi, atau gejala-gejala yang akan timbul;
- e. melakukan pengendalian atau pengendalian, yaitu melakukan tindakan-tindakan guna mengendalikan atau mengarahkan peristiwa-peristiwa atau gejala-gejala tertentu ke arah yang dikehendaki.

Penelitian hukum sebenarnya berasal dari dua kata yaitu penelitian<sup>8</sup> dan hukum<sup>9</sup>. Penelitian hukum adalah suatu proses untuk memperoleh data dan informasi tentang norma atau kaedah hukum, bila sesuatu materi hukum telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, dan aspek-aspek hukum/kebutuhan hukum masyarakat tentang sesuatu materi yang belum diatur kemudian ingin untuk diatur sebagai *ius constituendum*.<sup>10</sup> Melihat banyaknya pengertian atas hukum, maka pendekatan penelitian yang dilakukan juga berbeda. Apabila hukum dianggap sebagai suatu

disiplin atau sistem ajaran tentang kenyataan (arti yang ke-2 dari pandangan Soerjono Soekanto), atau sebagai perilaku yang teratur dan ajeg (arti yang ke-8), bahwa benar dapat dilakukan penelitian empiris sosiologis terhadap Hukum itu. Sedang apabila hukum itu dianggap sebagai "petugas" (arti ke-6), proses (arti ke-7) sebagai lembaga hukum (*legal institution*), atau sebagai tata hukum positif (arti ke-4), penelitian hukum historis deskriptif, penelitian kasus, penelitian korelasional atau penelitian kausal-komparatif dapat diadakan.<sup>11</sup>

Akan tetapi, penelitian perkembangan (*development research*), penelitian dasar (*basic research*), dan penelitian terapan lainnya yang menyangkut hukum tidaklah dapat dilakukan menurut metode-metode penelitian sosial, tetapi membutuhkan metode penelitian yang berbeda dan khas, yang sesuai dengan objek atau materi hukum itu sendiri, yaitu norma-norma hukum. Oleh karena itu, perlu sekali dibedakan antara penelitian hukum dan penelitian sosial.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Pengertian seperti yang tertulis dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah : kegiatan pengumpulan, pengolahan, analisis, dan penyajian data yang dilakukan secara sistematis dan obyektif untuk memecahkan suatu persoalan atau menguji suatu hipotesis untuk mengembangkan prinsip-prinsip umum. Sedang dalam kajian BPHN tentang Kedudukan dan Peranan Penelitian Hukum Dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dikatakan bahwa penelitian adalah suatu proses untuk mengumpulkan informasi tentang sesuatu.

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto misalnya mengartikan hukum sebagai :1) Hukum dalam arti ilmu (pengetahuan) hukum; 2) Hukum dalam arti disiplin atau sistem ajaran tentang kenyataan; 3) Hukum dalam arti kaidah atau norma; 4) Hukum dalam arti tata hukum atau hukum positif tertulis; 5) Hukum dalam arti keputusan pejabat; 6) Hukum dalam arti petugas; 7) Hukum dalam arti proses pemerintah; 8) Hukum dalam arti perilaku yang teratur atau ajeg; 9) Hukum dalam arti jalinan nilai-nilai. Sedangkan Mochtar Kusumaatmadja menambahkan bahwa hukum mempunyai arti Lembaga Hukum Masyarakat.

<sup>10</sup> BPHN, Pengkajian Hukum tentang Kedudukan dan Peranan Penelitian Hukum Dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Tahun 1999, hal.17.

<sup>11</sup> Sunaryati Hartono, *Op.Cit.*, hal. 118.

<sup>12</sup> Menurut Sunaryati Hartono saat ini memang banyak sarjana, baik dari kalangan sarjana sosiologi maupun dari kalangan sarjana hukum sendiri, masih mengira bahwa karena ilmu hukum dikelompokkan ke dalam ilmu-ilmu sosial, metode penelitian Hukum juga (harus) sama dengan metode penelitian yang digunakan untuk penelitian empiris sosiologis.

Macam-macam penelitian hukum yang dilakukan antara lain dapat dibedakan sebagai berikut<sup>13</sup>:

a. Menurut bidang hukum yang diteliti misalnya :

- 1) Penelitian Hukum Adat;
- 2) Penelitian Hukum Pidana;
- 3) Penelitian Hukum Perdata;
- 4) Penelitian Hukum Dagang;
- 5) Penelitian Hukum Publik Internasional;
- 6) Penelitian Hukum Tata Negara;
- 7) Penelitian Hukum Administrasi Negara;
- 8) Penelitian Hukum Perselisihan;
- 9) Penelitian Hukum Agraria;
- 10) Penelitian Hukum Laut;
- 11) Penelitian Hukum Lingkungan;
- 12) Penelitian Hukum Angkasa;
- 13) dan sebagainya.

b. Menurut kegunaan hasil penelitian:

- 1) Penelitian untuk keperluan pemeriksaan perkara di muka pengadilan, yang dilakukan oleh: Polisi, Jaksa, Pengacara, Hakim.
- 2) Penelitian yang dilakukan oleh konsultan hukum untuk keperluan negosiasi;
- 3) Inventarisasi Perundang-undangan;
- 4) Inventarisasi Jurisprudensi;
- 5) Penelitian untuk kepentingan pendidikan dan pengajaran;

6) Penelitian untuk mengetahui tentang keadaan hukum yang sebenarnya (penerapan hukum);

7) Penelitian tentang kesadaran hukum suatu golongan atau kelompok masyarakat;

8) Penelitian untuk menentukan kebijaksanaan pemerintah di dalam salah satu bidang hukum;

9) Penelitian untuk menyusun rancangan Pembangunan hukum (jangka panjang);

c. Menurut metode dan cara penulisan/ penyajian penelitian:

1) Penelitian deskriptif;

2) Penelitian editorial;

3) Penelitian tentang perwatakan (*charakterisketch*);

4) Penelitian reflektif;

5) Penelitian eksploratif;

6) Penelitian kritis

Menurut Sunaryati Hartono, kiranya sulit diterima, bahwa untuk sekian banyak macam penelitian hanya satu metode penelitian saja yang paling cocok dan benar. Hal ini dikarenakan ragam penelitian dan penulisan itu biasanya tidak muncul dalam bentuk yang murni, tetapi menunjukkan sifat condong ke arah (*overheersend*) salah satu bentuk penelitian. Oleh karena itu kecenderungan yang terjadi adalah<sup>14</sup>:

<sup>13</sup> Sunaryati Hartono, *Op.Cit.*, hal. 118-121.

<sup>14</sup> Sunaryati Hartono, *Op.Cit.*, hal. 121.

- a. Para peneliti tidak menggunakan satu metode penelitian dan/atau satu gaya penulisan saja. Akan tetapi, para peneliti menggunakan suatu kombinasi dari beberapa metode penelitian dan gaya penulisan secara serentak.
- b. Metode-metode penelitian yang dikombinasikan itu bergantung kepada:
  - 1) subjek penelitian (materi penelitian);
  - 2) tujuan penelitian (objek penelitian);
  - 3) besar kecilnya dana penelitian;
  - 4) sarana penelitian yang tersedia;
  - 5) tenaga peneliti yang tersedia;
  - 6) waktu peneliti yang tersedia;
  - 7) lingkungan/tempat peneliti dilakukan.

Memandang hukum sebagai suatu sistem biasanya akan melihat kepada keberadaan sistem hukum nasional sebagaimana dikemukakan oleh W. Friedman, yakni terdiri atas Materi Hukum (*Legal Substance*), Struktur (*Legal Structure*) dan Budaya Hukum (*Legal Culture*).<sup>15</sup> Di sisi lain sistem hukum juga dipahami akan mencakup sarana dan prasarana dari hukum itu sendiri.

Sesuai dengan keberadaan hukum secara filosofis, sosiologis, dan yuridis, maka korelasi dari kedua teori tersebut dalam suatu sistem hukum nasional adalah dengan melihat sejauhmana efektifitas suatu sistem

hukum dapat berlaku dengan baik ditengah-tengah masyarakatnya.

Kita tidak dapat menjelaskan tentang efektifitas hukum tanpa membicarakan lebih dahulu tentang hukum dalam tataran normative (*law in books*) dan hukum dalam tataran realita (*law in action*), sebab tanpa membandingkan kedua variable ini adalah tidak mungkin untuk mengukur tingkat efektifitas hukum. Donald Black berpendapat bahwa efektifitas hukum adalah masalah pokok dalam sosiologi hukum yang diperoleh dengan cara memperbandingkan antara realitas hukum dalam teori, dengan realitas hukum dalam praktek sehingga nampak adanya kesenjangan antara keduanya<sup>16</sup>.

Hukum dianggap tidak efektif jika terdapat perbedaan antara keduanya. Untuk mencari solusinya, langkah apa yang harus dilakukan untuk mendekatkan kenyataan hukum (*das sein*) dengan ideal hukum (*das sollen*) agar 2 (dua) variable (*law in books dan law in action*) menjadi sama? Pertanyaan berikutnya adalah manakah yang harus berubah dari kedua variable tersebut, apakah hukumnya yang harus diubah agar sesuai dengan tuntutan masyarakat atau sebaliknya, yaitu tingkah laku masyarakat yang harus berubah mengikuti kehendak hukum?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut harus terlebih dahulu dilakukan penelitian hukum, apakah dalam bentuk penelitian hukum normatif atau penelitian hukum

<sup>15</sup> Friedman W, *Legal Theory*, Fifth Edition, (New York: Columbia University Press, 1967). hal. 29.

<sup>16</sup> Soerjono Soekanto tentang *Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum*, dalam buku Zulfadli Barus, *Berfikir Kritis dan Sistemik Dalam Filsafat Hukum*, (Jakarta: CELS, 2004), hal. 48.

sosiologis. Penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka dinamakan penelitian hukum normatif dan penelitian yang meneliti data primer disebut penelitian hukum sosiologis.<sup>17</sup>

Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang menganalisis hubungan timbal balik antara fakta hukum dengan fakta sosial dimana hukum dilihat sebagai *independent variable* dan fakta sosial dilihat sebagai *dependent variable*. Dengan demikian penelitian jenis ini bermula dari norma-norma hukum baru menuju ke fakta-fakta. Bila ternyata ada kesenjangan antara keduanya, maka yang harus *diubah* adalah fakta-fakta sosial agar sesuai dengan keinginan hukum sebab diasumsikan bahwa hukum telah lengkap dan final sehingga yang harus *diubah* adalah fakta sosialnya. Jadi, hukum di sini berfungsi sebagai alat ketertiban sosial. Itulah sebabnya penelitian ini disebut juga dengan penelitian hukum doktrinal, sehingga bersifat kualitatif.

Dengan bantuan ilmu-ilmu sosial, penelitian hukum diperkaya dengan kemungkinan dipergunakannya metode dan teknik yang lazim dipergunakan dalam penelitian ilmu-ilmu sosial, sehingga memungkinkan dilakukannya penelitian hukum sosiologis atau *sociological research*.<sup>18</sup>

Bilamana terjadi inefektifitas hukum karena adanya kesenjangan antara *law in books dan law in action*, maka perubahan-perubahan pun diperlukan. Sebelum dilakukan perubahan tentu harus dilakukan penelitian.

Menurut Soetandyo "Penelitian Hukum" adalah seluruh upaya untuk mencari dan menemukan jawaban yang benar (*right answer*) dan/atau jawaban yang tak sekali-kali keliru (*true answer*) mengenai suatu permasalahan hukum<sup>19</sup>. Penelitian akan kian terasa diperlukan apabila kian banyak saja permasalahan bermunculan dalam kehidupan. Semakin kompleks suatu kehidupan sejalan dengan kian maraknya kehidupan berbangsa dan bernegara, dan sehubungan dengan itu kian banyak pula bermunculan masalah-masalah di dalam kehidupan hukum akan semakin banyak pula diperlukan penelitian dengan hasil-hasil yang cermat, berketerandalan dan sah untuk menjelaskan serta menjawab permasalahan yang ada<sup>20</sup>.

Menurut pandangan Sunaryati Hartono, penelitian hukum normatif, merupakan kegiatan sehari-hari seorang sarjana hukum. Bahkan, penelitian hukum yang bersifat normatif hanya mampu dilakukan oleh seorang sarjana hukum. Sebagai seorang yang sengaja dididik untuk memahami dan

<sup>17</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudi, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: CV Radjawali, 1985), hal. 15.

<sup>18</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Masalah-Masalah Sosiologi Hukum*, (Bandung: Sinar Baru, 1989), hal. 110.

<sup>19</sup> Soetandyo Wignyosoebroto, *Sebuah Pengantar Ke arah perbincangan tentang Pembinaan Penelitian Hukum Dalam PJP II* (Makalah), Disampaikan pada Seminar Akbar 50 Tahun Pembinaan Hukum Sebagai Modal Bagi Pembangunan Hukum Nasional Dalam PJP II, Juli 1995.

<sup>20</sup> *Ibid.*,

menguasai disiplin hukum. Oleh karena itu, penelitian hukum normatif bukanlah merupakan hal yang baru bagi dosen Fakultas Hukum. Akan tetapi, karena bertahun-tahun terjadi salah paham, seakan-akan penelitian hukum yang bersifat ilmiah harus bersifat *Socio yuridis* atau *socio legal*, rasanya kini perlu disadari kembali betapa pentingnya metode penelitian normatif itu.<sup>21</sup>

Beberapa kegunaan dari metode penelitian hukum normatif dapat dilihat sebagai berikut<sup>22</sup>:

- a. Untuk mengetahui atau mengenal apakah dan bagaimanakah hukum positifnya mengenai suatu masalah yang tertentu dan ini merupakan tugas semua sarjana hukum.
- b. Untuk dapat *menyusun dokumen-dokumen hukum* (seperti gugatan, tuduhan, pembelaan, putusan pengadilan, akta notaris, sertifikat, kontrak dan sebagainya) yang diperlukan oleh masyarakat. Hal ini menyangkut pekerjaan notaris, pengacara, jaksa, hakim, dan pejabat (*government lawyers*).
- c. Untuk menulis makalah/ceramah atau buku hukum.
- d. Untuk dapat menjelaskan atau menerangkan kepada orang lain apakah dan bagaimanakah hukumnya mengenai peristiwa atau masalah yang tertentu.
- e. Untuk melakukan penelitian dasar (*basic research*) di bidang hukum, khususnya

apabila kita mencari asas hukum, teori hukum, dan sistem hukum, terutama dalam hal penemuan dan pembentukan asas-asas hukum baru pendekatan hukum yang baru, dan sistem hukum nasional (yang baru).

- f. Untuk menyusun rancangan undang-undang, atau peraturan perundang-undangan (termasuk keputusan-keputusan) yang baru (*legislative drafting*)
- g. Untuk menyusun rencana-rencana pembangunan hukum, baik rencana jangka pendek dan jangka menengah, tetapi terlebih-lebih untuk menyusun rencana jangka panjang.

Metode penelitian normatif dapat digunakan sebagai satu-satunya metode penelitian, seperti yang dapat dilakukan dalam kegiatan 1,2,3,4 dan 5. Penelitian seperti itu merupakan penelitian yang *monodisipliner*. Akan tetapi, metode penelitian normatif tu dapat digunakan bersama-sama dengan metode penelitian lain, misalnya, bersama-sama dengan metode penelitian sosial.

Hal ini merupakan *conditio sine qua non* apabila kita hendak menyusun RUU (lihat butir 6), atau hendak menyusun suatu rencana pembangunan hukum (butir 7). Akan tetapi, dalam penelitian mengenai dampak suatu lembaga hukum dalam masyarakat, atau penelitian hukum yang menyangkut pembangunan hukum masa

<sup>21</sup> Sunaryati Hartono, *Op.Cit.*, hal. 139-140.

<sup>22</sup> Sunaryati Hartono, *Op.Cit.*, hal. 140.

depan (*futuristik atau antisipatoris*), juga diperlukan metode penelitian tentang masa depan (*futureologi*), metode penelitian hukum normatif disamping metode penelitian sosial atau metode penelitian sosial legal. Dengan demikian, kegiatan-kegiatan seperti itu merupakan kegiatan yang interdisipliner.

Disamping hal-hal diatas, penelitian hukum masih dapat dibedakan menjadi Penelitian hukum monodisipliner dan Penelitian hukum interdisipliner<sup>23</sup>. Disamping itu ada hal lain yang menjadi pembeda seperti :

- a. Penelitian hukum dalam rangka tugas-tugas di bidang hukum (notaris, pengacara, pejabat, jaksa, dsb).
- a. Penelitian hukum untuk mencapai jenjang keserjanaaan yang tertentu (misalnya laporan pendidikan klinis hukum S1, S2, S3).
- b. Penelitian hukum untuk pendalaman dan pengembangan ilmu hukum (penulisan, *textbook*, monografi, dan penelitian untuk mempelajari asas-asas hukum positif atau untuk mengembangkan asas-asas hukum yang baru), termasuk penelitian dasar/*Basic research*).
- c. Penelitian hukum untuk menyusun bahan-bahan penelitian hukum yang baru, seperti penyusunan inventarisasi, ensiklopedi hukum, kamus hukum, komentar terhadap peraturan perundang-undangan, komentar terhadap putusan pengadilan, dan sebagainya.

- d. Penelitian hukum untuk menulis makalah sebagai kerangka acuan diskusi atau seminar.
- e. Penelitian hukum untuk menyusun naskah akademik suatu RUU baru.
- f. Penelitian hukum untuk menemukan suatu kebijaksanaan (*Policy*) Pemerintah yang baru, yang sebaiknya diambil dalam sektor pembangunan yang tertentu, misalnya penelitian hukum mengenai Kebijakan di bidang hukum Perhubungan, atau di bidang perumahan, dan sebagainya.
- g. Penelitian hukum untuk menentukan rencana pembangunan hukum, misalnya untuk menentukan bidang hukum apa saja yang perlu dikembangkan dalam lima tahun mendatang supaya perangkat Hukum Indonesia siap menampung dan mengayomi berbagai kebutuhan yang akan timbul.

Penelitian hukum tersebut dalam butir 1, 2, 3, 4, dan 5 biasanya merupakan penelitian hukum *monodisipliner*, walaupun ada juga tesis (S2) atau disertasi (S3), monograf atau makalah yang bersifat *multidisipliner* atau *interdisipliner*.

Akan tetapi, penelitian hukum untuk menyusun naskah akademik RUU (butir 6) dan untuk menemukan kebijaksanaan apa yang diperlukan untuk pengembangan sektor pembangunan yang tertentu (butir 7), -apalagi untuk mengadakan perencanaan hukum atau *legal planning* (butir 8) senantiasa

<sup>23</sup> Sunaryati Hartono, *Op.Cit.*, hal. 142-143.

harus merupakan penelitian *interdisipliner* (karena selalu menyinggung masalah kegunaan/manfaat RUU atau kebijaksanaan yang bersangkutan) apabila penelitian ini benar-benar ingin berbobot dan hasilnya dapat dilaksanakan.

Disamping itu penelitian hukum juga dibedakan dalam<sup>24</sup>:

- a. Penelitian hukum murni, misalnya untuk mengembangkan suatu teori.
- b. Penelitian terapan yang lebih mementingkan aksiologi seperti penyusunan naskah akademik RUU, dan sebagainya.

Selanjutnya dapat juga dibedakan antara penelitian hukum yang merupakan penelitian:

- a. Sejarah Hukum;
- b. Hukum positif;
- c. Perbandingan hukum; dan
- d. Hukum yang akan datang (*futuristic*).

Berdasarkan berbagai pengertian dan pembagian penelitian hukum di atas maka para peneliti dapat memilih atau menggunakan metode mana yang ideal dalam suatu penelitian, yang penting hasil penelitiannya dapat dipahami dan bermanfaat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu untuk mengetahui atau mengenal apa dan bagaimanakah latar belakang mengenai suatu masalah hukum tertentu secara komprehensif sebagai bahan Naskah Akademik RUU. Penelitian hukum dirasakan peranannya dalam pelaksanaan penyusunan

peraturan perundang-undangan, karena penelitian hukum akan dapat memecahkan persoalan-persoalan yang berkaitan dengan substansi peraturan perundang-undangan, khususnya dalam menjawab aspek-aspek yang berkaitan dengan masalah yuridis, sosiologis dan filosofis. Selain itu, penelitian juga bermanfaat untuk menyusun rencana-rencana pembangunan Hukum yang lebih responsif, baik rencana jangka pendek dan jangka menengah, dan terlebih-lebih untuk menyusun rencana jangka panjang.

Manfaat yang begitu besar dari penelitian diharapkan dapat membantu para *drafter* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang lebih responsif tanpa keluar dari asas-asas pembentukan hukum. Dengan kata lain bahwa hasil penelitian diharapkan mampu membentuk naskah akademik yang berkualitas karena di dalamnya memuat latar belakang pemikiran, landasan filosofis, sosiologis, yuridis, dan tujuan pembentukan suatu RUU, dan naskah akademik, juga berfungsi sebagai sarana informasi analitis, serta *forecasting* atas suatu RUU sehingga kelak undang-undang yang dibentuk itu punya kualitas sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat

## **2. Mekanisme dan Optimalisasi Penelitian Hukum dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan**

Untuk mengetahui peran penelitian dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, maka sebaiknya diketahui apa

<sup>24</sup> Sunaryati Hartono, *Op.Cit.*, hal. 144.

yang menjadi dasar pelaksanaan kegiatan penelitian hukum ini, serta mekanisme pentahapan pembentukan legislasinya.

Berdasarkan hasil kajian BPHN dasar dari pelaksanaan kegiatan penelitian baru diatur secara jelas semenjak tahun 1993, yaitu dalam TAP MPR No. II/MPR 1993 tentang GBHN.<sup>25</sup> Begitu juga dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Tahun 2004 –2009 dikatakan bahwa kegiatan penelitian diperlukan dalam rangka pembentukan hukum, khususnya untuk dapat lebih memahami kenyataan yang ada dalam masyarakat. Dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga secara implisit menyinggung mengenai penelitian hukum ini.

Pembentukan hukum secara umum dikenal sebagai pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>26</sup> Pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan biasanya dilakukan dengan memperbaharui peraturan yang telah ada yang dikenal dengan “dimensi pembaharuan” dan membuat peraturan yang sama sekali baru yang dikenal dengan “dimensi penciptaan”.

Penyusunan peraturan perundang-undangan, khususnya undang-undang dalam pelaksanaannya terbagi dalam 3 (tiga) tahap, yaitu Tahap Pra-Legislati, Tahap Legislati, dan Tahap Pasca Legislati.

#### **a. Tahap Pra-Legislati.**

Dalam Tahap Pra Legislati akan dilalui proses: (i) Perencanaan RUU; (ii) Persiapan penyusunan Rancangan Undang-undang yang terdiri dari Pengkajian, Penelitian, dan penyusunan naskah akademik; (iii) Teknik Penyusunan Rancangan Undang-undang yang terdiri dari pengajuan Izin Prakarsa kepada Presiden, Penyusunan Rancangan Undang-undang Antar Kementerian, dan Sosialisasi Rancangan Undang-undang yang dilanjutkan dengan finalisasi penyusunan Rancangan Undang-undang; dan (iv) Perumusan RUU yang terdiri dari Teknis Penyusunan Rancangan Undang-undang dan penyampaian Amanat Presiden kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat. Jadi kegiatan penelitian dan pengkajian dilakukan pada tahap pra-legislati sebagai langkah pendahuluan sebelum penyusunan naskah akademik guna mendapatkan bahan baku untuk menyusun naskah akademik dimaksud, kemudian dituangkan dalam naskah RUU sebelum diserahkan ke DPR.

#### **b. Tahap Legislati**

Dalam Tahap Legislati akan dilalui proses: (i) Pembahasan Rancangan Undang-undang Oleh DPR; (ii) Pengesahan RUU Oleh Presiden; dan (iii) Pengundangan Rancangan Undang-undang menjadi Undang-undang.

<sup>25</sup> Lihat : Pengkajian tentang Peranan dan Kedudukan Penelitian Hukum Dalam Proses Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, (Jakarta: Puslitbang BPHN, Tahun 1999).

<sup>26</sup> Lihat Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

**c. Tahap Pasca Legislasi**

Dan pada Tahap Pasca Legislasi akan dilalui proses: (i) Pendokumentasian Undang-undang; (ii) Penyebarluasan Undang-undang; (iii) Penyuluhan Undang-undang; (iv) Penerapan Undang-undang; dan (v) Harmonisasi Undang-undang.

Melihat tahapan pelaksanaan penyusunan undang-undang di atas, maka penelitian sebenarnya sebagai sub sistem penyusunan suatu undang-undang, yaitu pada tahap pra-legislasi, sebagai rangkaian yang menjadi bagian tak terpisahkan dalam sistem penyusunan undang-undang yaitu sebagai langkah pendahuluan. Dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan bagian yang menjadi sangat penting dan tidak boleh terabaikan adalah melihat pada hasil-hasil penelitian dan pengkajian serta naskah akademik yang pernah dilakukan, karena hasil pelaksanaan dari ketiga kegiatan tersebut akan sangat menentukan kualitas dari rancangan peraturan perundang-undangan yang akan disusun.

Berdasarkan pola pikir dan kerangka pembangunan hukum yang disusun oleh BPHN kegiatan **pengkajian** adalah kegiatan penginventarisasian berbagai permasalahan hukum yang timbul di dalam masyarakat, oleh karena itu tinjauannya bersifat inter dan multi disipliner. Dalam pengkajian harus dapat diidentifikasi berbagai dimensi masalah yang meliputi aspek teknologi,

sosial, manajerial politik, ekonomi, agama, hankam dll. Dari pengkajian tersebut dapat tersimpulkan cara bagaimana kita sebaiknya mengatasi masalah hukum yang kita hadapi, mekanisme apa yang perlu ditingkatkan, atau sarana dan prasarana yang diperlukan.<sup>27</sup> Karenanya sebagian besar dari pengkajian hukum justru dimaksudkan untuk mengkaji :

- 1) Masalah-masalah hukum apa yang terjadi di dalam masyarakat, dan bagaimana mengatasinya;
- 2) Bagaimana kita dapat dan harus mewujudkan dan menyempurnakan Sistem Hukum Nasional kita, yang mencakup Budaya Hukum, Materi Hukum, Lembaga dan Aparatur serta Sarana dan Prasarana Hukum;
- 3) Bagaimana kita dapat mempercepat proses pembangunan hukum;
- 4) bagaimana kita harus merencanakan pembangunan hukum Nasional kita dan menyusun Rencana Pembangunan hukum Nasional jangka panjang, jangka menengah dan jangka pendek;
- 5) memonitor dan mengevaluasi penerapan UU baru di dalam masyarakat;

Dalam kaitannya dengan pembentukan materi hukum jika hasil pengkajian menyimpulkan, bahwa diperlukan peraturan atau pranata atau hukum yang baru, maka dilakukan **penelitian** yang lebih menekankan pada penelitian normatif, yang digabung

<sup>27</sup> BPHN, Departemen Kehakiman RI, Pola Pikir dan Kerangka Sistem Hukum Nasional Serta Rencana Pembangunan Hukum Jangka Panjang, 1995/1996, hal. 100.

dengan pendekatan sosio-legal dan perbandingan hukum<sup>28</sup>.

Penelitian adalah suatu kegiatan yang dilakukan menurut metode ilmiah yang sistematis untuk menemukan data atau informasi, dan atau teknologi baru, membuktikan kebenaran atau ketidakbenaran hipotesa, sehingga dapat dirumuskan teori atau proses gejala alam atau sosial. Bertolak dari pengertian penelitian tersebut, maka penelitian hukum bertujuan untuk memperoleh data dan informasi tentang proses gejala sosial tentang aspek-aspek hukum dari materi yang diteliti.

Data dan informasi itu dapat berupa aspek-aspek hukum dari perkembangan kebutuhan hukum masyarakat terhadap suatu materi yang telah diatur, atau dapat pula berupa aspek-aspek hukum/ kebutuhan hukum baru masyarakat terhadap materi yang belum pernah diatur.

Berdasarkan data dan informasi yang lengkap yang diperoleh dari hasil-hasil penelitian/pengkajian hukum itulah kemudian dilakukan penyusunan naskah akademik yang akan menjadi embrio dari suatu rancangan undang-undang. Penyusunan suatu naskah rancangan undang-undang yang tidak didasarkan pada data dan informasi yang lengkap dan akurat akan sulit untuk dapat dipertanggung jawabkan baik dari segi praktis maupun dari segi ilmiah.

Berdasarkan hal tersebut sangat perlu penelitian hukum diefektifkan dengan sebaik-

baiknya, baik yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, maupun oleh lembaga-lembaga penelitian lainnya.

## E. Penutup

### 1. Kesimpulan

- a.1. Terdapat beragam pengertian penelitian hukum, yang kesemuanya itu mengarah pada suatu proses mencari jawab atas permasalahan hukum. Penelitian hukum pada dasarnya adalah seluruh upaya untuk mencari dan menemukan jawaban yang benar (*right answer*) dan/atau jawaban yang tak sekali-kali keliru (*true answer*) mengenai suatu permasalahan hukum
- a.2. Manfaat penelitian hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah untuk mendapatkan bahan baku (*raw material*) dari seluruh aspek baik yuridis, sosiologis maupun filosofis secara lengkap dan akurat yang kemudian dijadikan bahan untuk penyusunan Naskah Akademik, dan dari naskah akademik tersebut kemudian dituangkan dalam bentuk pasal-pasal dalam suatu rancangan undang-undang. Penelitian hukum tersebut akan dapat memecahkan persoalan-persoalan yang berkaitan dengan substansi peraturan perundang-undangan, sehingga

<sup>28</sup> *Ibid.*

dapat memperlancar proses pembahasan di DPR, dan dapat memprediksibahwa undang-undang tersebut akan dapat diterapkan secara efektif di masyarakat, atau dengan kata lain dapat membantu para *drafter* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang lebih responsif tanpa keluar dari asas-asas pembentukan hukum.

- b. Sedangkan mekanisme dalam rangka optimalisasi hasil penelitian bagi kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan perlu ada langkah-langkah yuridis untuk mengakomodasi peran penelitian secara lebih jelas dalam peraturan perundang-undangan. Di dalam aturan yang mengatur tentang Penyusunan Peraturan Perundang-undangan saat ini belum disebutkan secara lebih eksplisit mengenai penelitian dan peran penelitian hukum. Padahal disadari bahwa agar produk peraturan perundang-undangan kita baik dan berkualitas perlu adanya mekanisme yang komprehensif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang diawali dengan kegiatan penelitian, pengkajian, penyusunan naskah akademik, yang kemudian dituangkan dalam *draft* RUU, atau dengan kata lain bahan-bahan kegiatan penelitian dan pengkajian

hukum dimasukkan dalam satu alur proses legislasi karena pengkajian, penelitian dan penyusunan naskah akademik adalah kegiatan serumpun yang menghimpun data dan informasi bagi permulaan penyusunan peraturan perundang-undangan.

## 2. Saran

- a. Untuk efektifnya kegiatan-kegiatan penelitian hukum yang dilakukan, maka perlu diusahakan :
  - 1) koordinasi penelitian hukum;
  - 2) peningkatan kemampuan tenaga fungsional peneliti hukum;
  - 3) adanya suatu sistem penelitian hukum yang baik;
  - 4) adanya kesatuan faham di antara peneliti hukum mengenai konsepsi atau metode yang semestinya dipergunakan dalam penelitian hukum untuk keperluan pembentukan peraturan perundang-undangan;
- b. Untuk lebih menjamin agar hasil penelitian hukum dapat lebih berguna dalam penyusunan, baik dalam naskah akademik maupun rancangan undang-undang, para peneliti dianjurkan memahami juga teknis *drafting* peraturan perundang-undangan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Barus, Zulfadli, *Berfikir Kritis dan Sistemik Dalam Filsafat Hukum*, (Jakarta: CELS, 2004)
- BPHN, Departemen Kehakiman RI, *Pola Pikir dan Kerangka Sistem Hukum Nasional Serta Rencana Pembangunan Hukum Jangka Panjang*, 1995/1996.
- BPHN, *Pengkajian Hukum tentang Kedudukan dan Peranan Penelitian Hukum Dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Tahun 1999.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, Cetakan Pertama, 1988).
- Friedman, W, *Legal Theory*, Fifth Edition, (New York: Columbia University Press, 1967).
- Hartono, CFG Sunaryati, *penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, (Bandung: Alumni, 1994).
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudi, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: CV Radjawali, 1985).
- Soemitro, Ronny Hanitijo, *Masalah-masalah Sosiologi Hukum*, (Bandung: Sinar Baru, 1989)
- Wignyosoebroto, Soetandyo, *Sebuah Pengantar Ke arah perbincangan tentang Pembinaan Penelitian Hukum Dalam PJP II* (Makalah), pada Seminar Akbar 50 Tahun Pembinaan Hukum Sebagai Sebagai Modal Bagi Pembangunan Hukum Nasional Dalam PJP II, Juli 1995.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara 1945 Beserta Perubahannya.
- Republik Indonesia, Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.