

**GRAND DESIGN REFORMASI PENELITIAN HUKUM KEMENTERIAN HUKUM  
DAN HAK ASASI MANUSIA NEGARA REPUBLIK INDONESIA**

*(Grand Design Research Law Reform Ministry of Justice  
And Human Rights of The Republic of Indonesia)*

**Marulak Pardede.**

**Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM Kementerian Hukum dan HAMRI,**

**Jalan : H.R. Rasuna Said, Kuningan, Jakarta Selatan.**

**E-mail: marulakp@yahoo.com**

**Tulisan diterima -5-2016, Revisi 7-6- 2016, Disetujui diterbitkan 21-6-2016**

**ABSTRACT**

*In view of the legal research, the development of national law is a form of national legal systems, should be supported by planning the establishment of legal materials, legal research, legal studies, preparation of academic texts, as well as analysis and evaluation of the law, and the availability of documentation material and legal information, as well as raising awareness law. Development in the field of law must also strengthen national defense. Legal development efforts rely on normative legal understanding sociological viewed not only as a complex legal rules and principles that govern human relations in society but also includes the institutions and processes necessary to realize the enactment of that law. By using sociological juridical approach; and the type of research is descriptive; as well as Research Tools used are literature study/Library Studies, and Documentary Studies of the primary material and the secondary, and the methods of qualitative data analysis, it can be argued that: a strategic step should be taken to increase the acceleration of the reform law, which includes aspects: the aspect of legislation, aspects of human resources, institutional aspects and infrastructure, and cultural aspects. Four aspects are also important in solving the fundamental issues in the legal field that includes planning laws, legal research, law-making process, law enforcement and fostering awareness of the law. To further strengthen the duties and functions of the legal researchers need to develop a forum for communication between law enforcement agencies, legal services and legal research in an atmosphere of togetherness with the principle of mutual trust and respect each position; developed education and training together for all law enforcement agencies so that there is a common perception in the judicial and law enforcement. Need to improve the ability of human resources for legal researchers can relate to participate in and take advantage of Documentation and Information Networking*

**Keywords: Researchers Law in The Construction of National Law.**

**ABSTRAK**

Dilihat dari sisi penelitian hukum, pembangunan hukum nasional merupakan wujud sistem hukum nasional, harus didukung oleh perencanaan pembentukan materi hukum, penelitian hukum, pengkajian hukum, penyusunan naskah akademis, maupun analisis dan evaluasi hukum, serta tersedianya bahan dokumentasi dan informasi hukum, maupun peningkatan kesadaran hukum. Pembangunan di bidang hukum harus pula memperkuat ketahanan nasional. Usaha pengembangan Hukum bertumpu pada pemahaman hukum yang bersifat normatif sosiologis yang melihat hukum tidak hanya sebagai kompleks kaidah dan asas yang mengatur hubungan manusia dalam masyarakat tetapi juga meliputi lembaga-lembaga dan proses yang diperlukan untuk mewujudkan berlakunya hukum itu. Dengan menggunakan metode pendekatan yuridis sosiologis; dan tipe penelitian ini adalah deskriptif; serta Alat Penelitian yang dipergunakan adalah Studi kepustakaan/Library Studies, dan Studi Dokumen dari bahan primer dan sekunder, dan metode analisis data kualitatif, dapat dikemukakan bahwa: langkah strategis perlu ditempuh untuk meningkatkan akselerasi reformasi hukum, yang mencakup aspek, yaitu: aspek legislasi, aspek sumberdaya manusia, aspek kelembagaan dan infrastruktur, dan aspek budaya hukum. Ke empat aspek tersebut juga merupakan hal penting dalam memecahkan persoalan mendasar dalam bidang hukum yang mencakup perencanaan hukum, penelitian hukum, proses pembuatan hukum, penegakan hukum dan pembinaan kesadaran hukum. Untuk lebih memantapkan tugas dan fungsi peneliti hukum perlu

dikembangkan forum komunikasi antar lembaga penegak hukum, pelayanan hukum, dan peneliti hukum dalam suasana kebersamaan dengan prinsip saling mempercayai dan menghormati kedudukan masing-masing; dikembangkan pendidikan dan latihan bersama untuk semua lembaga penegak hukum agar ada kesamaan persepsi di bidang peradilan dan penegakan hukum. Perlu ditingkatkan kemampuan SDM peneliti hukum untuk dapat berhubungan dengan berpartisipasi dalam dan memanfaatkan Sistem Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum.

**Kata Kunci: Peneliti Hukum Dalam Pembangunan Hukum Nasional.**

## PENDAHULUAN

Dalam rangka memantapkan sistem hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945, pembangunan hukum diarahkan untuk menghasilkan produk hukum nasional yang mampu mengatur tugas umum Pemerintahan dan penyelenggaraan pembangunan nasional, didukung oleh aparatur hukum yang bersih, berwibawa, penuh pengabdian sadar dan taat hukum, mempunyai rasa keadilan sesuai dengan kemanusiaan, serta yang profesional, efisien dan efektif, dilengkapi sarana dan prasarana hukum yang memadai. Pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaharuan hukum dengan tetap memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku yang mencakup upaya untuk meningkatkan kesadaran hukum, kepastian hukum, perlindungan hukum, penegakan hukum, dan pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran dalam rangka penyelenggaraan negara yang makin tertib dan teratur, serta penyelenggaraan pembangunan nasional yang makin lancar. Keinginan pembangunan hukum adalah terbentuk dan berfungsinya Sistem Hukum Nasional yang mantap bersumberkan Pancasila dan UUD 1945 dan mantapnya wibawa hukum. Namun demikian, pembangunan hukum haruslah tetap memperhatikan kemajuan tatanan hukum. Pembangunan hukum juga mengacu kepada wawasan nusantara, yang mengandung pengertian bahwa seluruh Kepulauan Nusantara merupakan satu kesatuan sistem hukum dalam arti hanya ada satu hukum nasional yang mengabdikan kepada kepentingan nasional (BPHN, 2005).

Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2015 tentang Kedudukan, Tugas Susunan Organisasi Kementerian Negara dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan HAM, antara lain disebutkan bahwa : Tugas kementerian hukum dan HAM adalah membantu Presiden dalam menyelenggarakan sebagian tugas pemerintahan di bidang hukum dan HAM,

yang meliputi: *Pengembangan kelembagaan dan kapasitas kelembagaan; Peraturan Perundang-undangan; Administrasi Hukum umum; Pemasyarakatan; Hak Kekayaan Intelektual; Pembinaan Hukum Nasional; dan Penelitian dan pengembangan hukum dan HAM.*

Berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM-RI Nomor 29 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM-RI, dalam pasal 2, antara lain ditegaskan, bahwa Kementerian Hukum dan HAM-RI mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum dan HAM untuk membantu presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan Negara. Pasal 3, Untuk melaksanakan tugasnya, kementerian hukum dan Ham menyelenggarakan fungsi, antara lain: perumusan, penetapan dan pelaksanaan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan, administrasi hukum umum, pemasyarakatan, keimigrasian, kekayaan intelektual, dan hak asasi manusia, pelaksanaan pembinaan hukum nasional; pelaksanaan penelitian dan pengembangan bidang hukum dan HAM; pelaksanaan pengembangan SDM bidang hukum dan HAM. Mengenai organisasi kementerian hukum dan HAM, sebagaimana diatur didalam pasal 4. Mengikuti perkembangan reformasi birokrasi yang dikembangkan oleh pemerintah dewasa ini, patut dan perlu disimak dengan perhatian yang sangat mendalam khususnya bagi lembaga/institusi yang dalam tanda petik "tidak penting, tidak berfungsi, alias tidak berguna". Lembaga non-structural yang fungsi dan bidang kerjanya serupa, diusulkan segera digabung. Pemerintah juga diminta menyiapkan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang menjadi pedoman pembentukan lembaga nonstructural. Penggabungan lembaga non structural merupakan salah satu upaya penataan, selain penghapusan lembaga nonstructural. Mantan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Azwar Abubakar, mengatakan akan menghapus 13 lembaga nonstructural yang

tidak efektif serta menggabungkan lembaga non-struktural sekitar 39 lembaga yang bidang kerjanya serupa satu sama lain. Lembaga non-struktural yang tidak efisien dan tugasnya tumpang tindih dengan lembaga lain, akan segera dihapus. Penataan itu ditargetkan selesai pada pertengahan tahun 2012 (**Haramain & Hakam Naja, 2011**).

Kementerian yang membidangi urusan pemerintahan selain yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD 1945, dapat diubah oleh Presiden. Pemisahan, penggabungan, dan pembubaran kementerian tersebut dilakukan dengan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), kecuali untuk pembubaran kementerian yang menangani urusan agama, hukum, keamanan, dan keuangan harus dengan persetujuan DPR. Sebagian besar kementerian yang ada sekarang telah mengalami berbagai perubahan, meliputi penggabungan, pemisahan, pergantian nama, dan pembubaran (baik sementara atau permanen). Jumlah kementerian sendiri hampir selalu berbeda-beda dalam setiap kabinet, dimulai dari yang hanya berjumlah belasan hingga pernah mencapai ratusan, sebelum akhirnya ditentukan di dalam UU No. 39 Tahun 2008, yaitu sejumlah maksimal 34 kementerian.

Dalam rangka pelaksanaan reformasi, program pembangunan bidang hukum sangat dibutuhkan untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara yang tertib teratur dan berkeadilan, disamping melindungi berbagai aspek hak asasi manusia. Oleh karena itu, langkah-langkah strategis perlu ditempuh untuk meningkatkan akselerasi reformasi hukum, yang mencakup 4 (empat) aspek, yaitu: (a) aspek legislasi, (b) aspek sumberdaya manusia, (c) aspek kelembagaan dan infrastruktur, dan (d) aspek budaya hukum (Biro Humas dan Hubungan Luar Negeri, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003). Aspek-aspek pembangunan hukum nasional tersebut merupakan faktor yang menentukan keberhasilan kebijakan pemerintah dalam menegakkan keadilan dan hak asasi manusia. Ke empat aspek tersebut juga merupakan hal penting dalam memecahkan persoalan-persoalan mendasar dalam bidang hukum yang mencakup perencanaan hukum (*legislation planning*), proses pembuatan hukum (*law making process*), penegakan hukum (*law enforcement*) dan pembinaan kesadaran hukum (*law awareness*) (**Majalah Hukum Nasional, 2012**).

Kementerian Hukum dan HAM mengemban visi Terwujudnya Sistem dan Politik Hukum Nasional yang mantap dalam rangka tegaknya supremasi hukum dan Hak Asasi Manusia untuk menunjang tercapainya kehidupan masyarakat yang aman, bersatu, rukun, damai, adil dan sejahtera. Sedangkan misinya adalah menyusun perencanaan hukum; membentuk, menyempurnakan dan memperbaharui peraturan perundang-undangan; melaksanakan penerapan hukum, pelayanan hukum dan penegakan hukum; melakukan pembinaan dan pengembangan hukum; meningkatkan dan memantapkan kesadaran hukum masyarakat; meningkatkan dan memantapkan jaringan dokumentasi dan informasi hukum nasional; melaksanakan penelitian dan pengembangan hukum dan HAM; meningkatkan pembinaan sumber daya manusia aparatur hukum; meningkatkan dan melindungi karya intelektual dan karya budaya yang inovatif dan inventif; meningkatkan sarana dan prasarana hukum

Menurut ketentuan pasal 140 Peraturan Menteri Hukum dan HAM-RI Nomor 29 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM-RI: Menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam pasal 141, ditetapkan tugas Dirjen.PP, menyelenggarakan fungsi, antara lain: perumusan kebijakan dibidang perancangan, harmonisasi, pengundangan dan publikasi, litigasi peraturan perundang-undangan, fasilitasi perancangan perundang-undangan didaerah sesuai permintaan daerah, pembinaan perancangan peraturan perundang-undangan; pelaksanaan kebijakan sebagaimana disebutkan diatas; pemberian bimbingan teknis dan supervisor dibidang tugas seperti diatas; pelaksanaan pemantauan, evaluasi dan pelaporan tugas diatas.

Berdasarkan ketentuan pasal 1004 Peraturan Menteri Hukum dan HAM-RI Nomor 29 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM-RI, tugasnya, melaksanakan pembinaan hukum nasional sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Fungsinya, penyusunan kebijakan teknis, program, dan anggaran bidang pembinaan hukum nasional; pelaksanaan analisis dan evaluasi hukum, perencanaan hukum, penyuluhan hukum dan bantuan hukum, serta dokumentasi dan

jaringan informasi hukum; pemantauan, evaluasi dan pelaporan fungsinya.

Bertitik tolak dari namanya, Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), sangat berperan penting mewujudkan keadaan tersebut diatas. BPHN sebagai suatu badan/lembaga yang bertugas melakukan pembinaan hukum nasional, berarti tidak saja hanya melakukan pembinaan terhadap hukum tertulis (Peraturan Perundang-undangan), akan tetapi juga meliputi pembinaan terhadap budaya hukum, lembaga, serta aparatur hukum (SDM) yang masing-masing harus ditunjang oleh segala sarana dan prasarana fisik dan nonfisik yang memadai.

Pada awalnya, pembinaan hukum nasional dilaksanakan oleh Lembaga Pembinaan Hukum Nasional (LPHN) dibentuk berdasarkan KEPPRES No.107 Tahun 1958 Tanggal, 30 Maret 1958, berkedudukan di Jakarta, ditempatkan langsung dibawah Perdana Menteri. Keluarnya Keputusan Presiden tersebut didasarkan atas laporan Panitia Ad Hoc yang dibentuk dengan Keputusan Dewan Menteri dalam sidangnya tanggal 28 Mei 1957 yang terdiri atas Menteri Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan, Menteri Kehakiman dan Menteri Veteran yang mengusulkan dibentuknya Lembaga Pembinaan Hukum Nasional sebagai sebuah Badan Khusus dari pemerintah yang bertugas untuk melakukan pembinaan hukum nasional, membantu pemerintah secara giat dan penuh daya cipta dalam hukum untuk mencapai suatu tata hukum nasional (BPHN, 1995).

Kemudian berdasarkan Keppres No.194 Tahun 1961 tanggal Mei 1961 LPHN ditempatkan kedalam lingkungan tugas Menteri Kehakiman, telah mengalami beberapa kali perubahan; baik susunan organisasi, kedudukan maupun bidang tugasnya. Dan bahkan setelah diubah namanya menjadi Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) tanggal, 26 Agustus 1974 berdasarkan KEPPRES No.45/1974, juga telah mengalami berbagai perubahan baik struktur organisasi, kedudukan maupun bidang tugasnya. Terbaru, berdasarkan pasal 14 Peraturan Presiden Nomor 10 tahun 2005 tentang Unit Organisasi dan Tugas Eselon Satu Kementerian Negara-RI, disebutkan : Badan Pembinaan Hukum Nasional mempunyai tugas melaksanakan pembinaan dibidang hukum nasional. Untuk melaksanakan tugas tersebut, BPHN menyelenggarakan fungsi, antara lain sebagai berikut: 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; Perumusan standar, norma, pedoman, kriteria dan prosedur di bidang pembinaan hukum nasional; Koordinasi dan kerjasama di bidang penelitian dan pengembangan sistem hukum nasional, perencanaan pembangunan hukum nasional, dokumentasi dan informasi hukum nasional serta penyuluhan hukum; Pemberian bimbingan teknis dan evaluasi; Pelaksanaan urusan administrasi di lingkungan BPHN.

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 perkembangan zaman seiring dengan berjalannya waktu, pusat-pusat tersebut telah mengalami beberapa kali perubahan. Berdasarkan 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, pasal 963 mengenai susunan organisasi BPHN, dan terakhir, berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor: M.HH-05.OT.01.01 Tahun 2010, Tanggal, 30-10- 2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM RI, pada BAB XI pasal 1001 s/d 1089, diatur tentang BPHN.

Bertitik tolak dari keadaan tersebut diatas, timbul beberapa pertanyaan, Pertama, apakah nama BPHN masih relevan dengan bidang tugasnya, apakah benar tugas dan fungsi BPHN selama ini dituangkan dalam program kegiatan di masing-masing pusat, merupakan perwujudan pembinaan hukum nasional? Jika dalam kenyataannya, tidak merupakan pengejawantahan dari pembinaan hukum nasional, apakah nama BPHN masih relevan untuk dipertahankan. Seandainya telah sesuai dengan tugas dan fungsi sebagai pembina hukum nasional, apakah BPHN masih tepat berada dibawah Kementerian Hukum dan HAM - RI.

Kedua, adalah terkait dengan, pelaksanaan fungsi dan tugas penelitian hukum sampai saat ini, apakah mekanisme kerja dalam satu pusat,

sudah menunjukkan alur pekerjaan yang saling menunjang, terkait, dan berkelanjutan antar satuan unit kerja dalam satu sistem. Dalam pelaksanaan program kegiatan penelitian selama ini, apakah telah ada suatu pola, mekanisme kerja dalam satu sistem yang saling terkait dan berkelanjutan diantara satu pusat dengan pusat lainnya, Direktorat jenderal dengan direktorat jenderal lainnya, dimana suatu kegiatan dilakukan dengan dimulai pada tahapan awal pekerjaan di hulu, dan diakhiri dengan tahap akhir di hilir

Ketiga, sehubungan dengan pelaksanaan Otonomi Daerah, apakah peneliti hukum telah mengadakan koordinasi dan kerja sama dengan Pemerintah Daerah mengenai pembangunan di bidang hukum di daerah, sehingga kegiatan pembangunan hukumnasional tidak hanya berorientasi pada kepentingan pemerintah pusat, tetapi justru dimulai dari pembangunan berbagai aspek kehidupan hukum apa saja yang memerlukan pengaturan atau pemikiran kearah penyelesaian hukum yang diperlukan di daerah, menurut kepentingan masyarakat daerah setempat. Dalam kaitan itu juga, bagaimanakah kedudukan peneliti hukum dan hasil penelitiannya sehubungan dengan disempurnakannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Mekanisme Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Sumber daya manusia adalah salah satu faktor yang paling penting dalam rangka pelaksanaan fungsi suatu lembaga atau organisasi. Tanpa adanya sumber daya manusia yang memadai baik ditinjau dari kuantitas maupun kualitas tidak mungkin suatu program dapat dilakukan dengan baik betapapun idealnya program tersebut. Begitu pentingnya sumber daya manusia dalam suatu lembaga sehingga seleksi untuk mendapatkan sumberdaya manusia menjadi sangat perlu. Hal ini dilakukan agar mutu sumber daya manusia yang diterima dalam suatu organisasi dapat memenuhi kriteria yang disyaratkan untuk melaksanakan tugas tugas tertentu. Pada saat ini memang sudah terdapat beberapa orang yang sudah berpredikat S2 dan ada yang sedang mengikuti pendidikan program S2 dan S3. Akan tetapi melihat semakin kompleksnya permasalahan hukum terutama dalam rangka globalisasi dan perdagangan bebas, perlu diadakan crash program meningkatkan SDM peneliti hukum. Dalam kaitan tersebut, menimbulkan permasalahan bagi keberadaan peneliti hukum yaitu bagaimanakah reformasi struktur organisasi kementerian hukum

dan HAM terkait dengan keberadaan fungsional peneliti hukum? Bagaimanakah urgensi dan pembinaan penelitian hukum dalam pembangunan sistem hukum nasional? Upaya apakah yang harus dilakukan untuk pemberdayaan peneliti hukum dimasa mendatang?

Untuk menyikapi kondisi dimaksud serta untuk menemukan jawaban atas berbagai permasalahan, dipandang perlu dilakukan kajian serta penelitian yang mendalam mengenai keberadaan fungsional peneliti hukum di lingkungan kementerian HAM dan memberikan pemikiran dalam rangka pemberdayaan peneliti hukum dimasa mendatang,

## METODE

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam pelaksanaan penelitian ini adalah bersifat yuridis sosiologis. Pendekatan yuridis dilakukan untuk menganalisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan masalah peneliti hukum. Sedangkan pendekatan sosiologis dimaksudkan untuk menganalisis struktur organisasi peneliti hukum di lingkungan kementerian hukum dan HAM. Sedangkan metode analisis data yang dipergunakan adalah adalah kualitatif. Data berupa angka sedapat mungkin disajikan dalam bentuk angka (Soeryono Soekanto, 1985).

## PEMBAHASAN

### A. Reformasi Susunan Organisasi Kementerian Hukum dan HAM RI Terkait dengan Keberadaan Fungsional Peneliti Hukum.

Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2015 tentang Kedudukan, Tugas Susunan Organisasi Kementerian Negara dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan HAM, antara lain disebutkan bahwa: Tugas kementerian hukum dan HAM adalah membantu Presiden dalam menyelenggarakan sebagian tugas pemerintahan di bidang hukum dan HAM, yang meliputi: *Pengembangan kelembagaan dan kapasitas kelembagaan; Peraturan Perundang-undangan; Administrasi Hukum umum; Pemasyarakatan; Hak Kekayaan Intelektual; Pembinaan Hukum Nasional; dan Penelitian dan pengembangan hukum dan HAM.*

Berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM-RI Nomor 29 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM-RI, dalam pasal 2, antara lain ditegaskan, bahwa Kementerian Hukum dan HAM-RI mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum dan HAM untuk membantu presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan Negara. Pasal 3, Untuk melaksanakan tugasnya, kementerian hukum dan Ham menyelenggarakan fungsi, antara lain: perumusan, penetapan dan pelaksanaan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan, administrasi hukum umum, pemasyarakatan, keimigrasian, kekayaan intelektual, dan hak asasi manusia, pelaksanaan pembinaan hukum nasional; pelaksanaan penelitian dan pengembangan bidang hukum dan HAM; pelaksanaan pengembangan SDM bidang hukum dan HAM.

Mengenai organisasi kementerian hukum dan HAM, sebagaimana diatur didalam pasal 4, ditegaskan, terdiri dari: *Sekretaris Jenderal; Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan; Direktorat Administrasi Hukum Umum; Direktorat Jenderal Pemasyarakatan; Direktorat Jenderal Imigrasi; Direktorat Jenderal Kekayaan Intelektual; Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia; Inspektorat Jenderal; Badan Pembinaan Hukum Nasional; Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM; Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM. Kemudian Staf Ahli Bidang Politik dan Keamanan; Staf Ahli Bidang Ekonomi; Staf Ahli Bidang Sosial; Staf Ahli Bidang Hubungan Antar Lembaga dan; Staf Ahli Bidang Penguatan Reformasi Birokrasi.*

Kementerian Hukum dan HAM mengemban visi Terwujudnya Sistem dan Politik Hukum Nasional yang mantap dalam rangka tegaknya supremasi hukum dan Hak Asasi Manusia untuk menunjang tercapainya kehidupan masyarakat yang aman, bersatu, rukun, damai, adil dan sejahtera. Sedangkan misinya adalah menyusun perencanaan hukum; membentuk, menyempurnakan dan memperbaharui peraturan perundang-undangan; melaksanakan penerapan hukum, pelayanan hukum dan penegakan hukum; melakukan pembinaan dan pengembangan hukum; meningkatkan dan memantapkan kesadaran hukum masyarakat; meningkatkan dan memantapkan jaringan dokumentasi dan

informasi hukum nasional; melaksanakan penelitian dan pengembangan hukum dan HAM; meningkatkan pembinaan sumber daya manusia aparatur hukum; meningkatkan dan melindungi karya intelektual dan karya budaya yang inovatif dan inventif; meningkatkan sarana dan prasarana hukum (**Permenkumham, 2005**).

### **1. Tugas Dan Fungsi Direktur Jenderal Peraturan Perundang-Undangan.**

Menurut ketentuan pasal 140 Peraturan Menteri Hukum dan HAM-RI Nomor 29 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM-RI: Menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam pasal 141, ditetapkan tugas Dirjen.PP, menyelenggarakan fungsi, antara lain: perumusan kebijakan dibidang perancangan, harmonisasi, pengundangan dan publikasi, litigasi peraturan perundang-undangan, fasilitasi perancangan perundang-undangan di daerah sesuai permintaan daerah, pembinaan perancangan peraturan perundang-undangan; pelaksanaan kebijakan sebagaimana disebutkan diatas; pemberian bimbingan teknis dan supervisor dibidang tugas seperti diatas; pelaksanaan pemantauan, evaluasi dan pelaporan tugas diatas.

### **2. Tugas dan Fungsi Badan Pembinaan Hukum Nasional.**

**Berdasarkan ketentuan** pasal 1004 Peraturan Menteri Hukum dan HAM-RI Nomor 29 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM-RI, tugasnya, melaksanakan pembinaan hukum nasional sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Fungsinya, penyusunan kebijakan teknis, program, dan anggaran bidang pembinaan hukum nasional; pelaksanaan analisis dan evaluasi hukum, perencanaan hukum, penyuluhan hukum dan bantuan hukum, serta dokumentasi dan jaringan informasi hukum; pemantauan, evaluasi dan pelaporan fungsinya.

**3. Tugas dan Fungsi Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM.**

Berdasarkan ketentuan pasal 1100 Peraturan Menteri Hukum dan HAM-RI Nomor 29 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM-RI, tugasnya adalah : melaksanakan penelitian dan pengembangan di bidang hukum dan HAM. Fungsinya pasal 1101: penyusunan kebijakan teknis, program, dan anggaran pengkajian, penelitian dan pengembangan dibidang hukum dan HAM; pelaksanaan pengkajian, penelitian dan pengembangan hukum dan HAM; pemantauan, evaluasi dan pelaporan tugasnya.

**4. Tugas dan Fungsi Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia.**

Menurut ketentuan pasal 1191 Peraturan Menteri Hukum dan HAM-RI Nomor 29 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM-RI, tugasnya adalah: melaksanakan pengembangan SDM di bidang hukum dan HAM. Fungsinya, 1192, penyusunan kebijakan teknis, program dan anggaran pengembangan SDM dibidang hukum dan HAM; pelaksanaan pengembangan SDM bidang hukum dan HAM; pelaksanaan penilaian kompetensi SDM dilingkungan Kemenkumham; pemantauan, evaluasi dan pelaporan tugasnya.

**5. Grand Design Reformasi Peneliti Hukum Kementerian Hukum dan HAM Masa Depan.**

Pelaksanaan tugas dan fungsi Kementerian Hukum dan HAM dimasa depan, akan dihadapkan kepada perkembangan zaman yang semakin pesat. Di abad yang serba digital dewasa ini, pemanfaatan teknologi informasi (TI), telah menjadi keniscayaan dalam kehidupan manusia modern. Gelombang peradaban baru ini juga telah membawa perubahan di dalam dunia hukum. Richard Susskin dalam bukunya: **"The Future Of Law", Facing the Challenges of Information Technology**, memaparkan bagaimana TI dirasakan sangat membantu industri perbankan dalam melayani

nasabahnya. Kalangan perbankan selalu bekerja dengan informasi dan TI merupakan salah satu media penyedia informasi masalah hukum, politik, dan lain-lain. Dalam era globalisasi, perubahan dan tantangan zaman terus bergerak dinamis, tantangan nyata yang dihadapi harus menyesuaikan hukum dengan perubahan dimaksud. Negara Republik Indonesia masih bergelut dengan suasana reformasi, dan krisis perekonomian yang mengakibatkan keterpurukan dalam kehidupan hukum, ekonomi, politik dan sosial. Untuk membangun kembali sistem hukum dan politik yang demokratis, Indonesia membutuhkan bantuan negara donor maupun lembaga keuangan internasional yang mensyaratkan "Good Governance". Good Governance yang diartikan sebagai "penyelenggaraan pemerintahan yang baik", menjadi salah satu istilah yang cukup populer sejak runtuhnya negara Uni Soviet dan negara-negara Blok Timur. Dalam laporan Bank Dunia Tahun 1992 tentang good governance, menyebutkan bahwa good governance diartikan sebagai pelayanan publik yang efisien, sistem pengadilan yang dapat diandalkan, pemerintahan yang bertanggungjawab (*accountable*) pada publiknya". Prinsip-prinsip dari good governance, antara lain, adalah :Kebijakan-kebijakan ekonomi dan sosial yang masuk akal; Pengambilan keputusan yang demokratis; Transparansi penyelenggaraan pemerintahan; Pertanggungjawaban (*accountability*) finansial yang memadai; Pengembangan ekonomi pasar atas dasar tanggungjawab kepada masyarakat (*Market Friendly*); Perlindungan konsumen, Pelaksanaan Hak asasi manusia serta kebebasan pers dan ekspresi.

*Good governance* atau pemerintahan yang baik dan demokratis, berarti penegakan supremasi hukum dan berfungsinya lembaga pemerintahan baik di tingkat pusat maupun daerah sesuai dengan aturan hukum yang demokratis. Berfungsinya pemerintahan sesuai aturan perundang-undangan, berarti kekuasaan pemerintah terbatas, pemerintah harus menyelenggarakan pemerintahan secara transparan, bertanggungjawab (*accountability*) terhadap kebijaksanaan yang

dilakukan dan penggunaan anggaran yang dikeluarkan, serta tunduk pada pengawasan yang dilakukan oleh DPR. Masyarakat berpartisipasi dalam pengambilan keputusan politik, yang berarti ikut serta dalam proses penyelenggaraan pemerintahan yang dapat dilakukan dengan cara mengartikulasikan kepentingan politiknya melalui organisasi kemasyarakatan (**Civil Society**) ataupun melalui Lembaga Legislatif.

Menurut analisis penulis, bertitik tolak dari visi dan misi Kementerian Hukum dan HAM dikaitkan dengan tantangan dimasa depan, tugas dan fungsi tersebut dapat dibagi kedalam dua kelompok:

**a. Pelayanan Publik & Penegakan Hukum**

Fungsi Pelayanan dan Penegakan hukum dilaksanakan melalui Kelompok Pertama, terdiri atas: Sekretaris Jenderal; Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum; Direktorat Jenderal Pemasarakatan; Direktorat Jenderal Imigrasi; Direktorat Jenderal Kekayaan Intelektual; Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia; Inspektorat Jenderal.

Implementasi fungsi pelayanan dan penegakan hukum ini, selama ini dirasakan belum menunjukkan kinerja yang optimal disebabkan oleh berbagai hambatan, terutama lembaga pemasyarakatan yang akhir-akhir ini sering muncul didalam pemberitaan media massa maupun elektronik, khususnya masalah narkoba, over kapasitas, dan masalah lainnya. Oleh karena itu, dimasa depan pelaksanaan fungsi dan pelayanan penegakan hukum ini dapat terlaksana dengan baik sesuai dengan tuntutan zaman dimasa mendatang adalah, melaksanakan prinsip-prinsip good governance, transparan, mudah, cepat, efisien, akuntabilitas, serta harus didukung oleh SDM yang handal, teknologi canggih dan anggaran yang memadai.

**b. Pembangunan Substansi/Materi Hukum**

Fungsi pembangunan hukum nasional dalam lingkungan tugas Kementerian Hukum dan HAM, adalah dilaksanakan melalui kelompok kedua, yang terdiri atas:Badan Pembinaan Hukum Nasional;Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum

dan HAM;Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan; dan Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia.

Menurut pendapat penulis, dengan digabungkannya semua peneliti di BALITBANG HUKUM DAN HAM, maka tugas dan fungsi penelitian adalah kesemuanya hanya untuk mendukung/supporting kebijakan kementerian hukum dan HAM, yang meliputi keseluruhan tugas dan fungsi kementerian hukum dan HAM guna mewujudkan visi dan misinya. Dengan beralihnya peneliti hukum nasional dari BPHN ke BALITBANG HUKUM DAN HAM, maka para peneliti tugas dan fungsinya adalah bukan lagi meneliti bidang hukum nasional, akan tetapi meneliti bidang hukum yang hanya terkait dengan kewenangan kementerian hukum dan HAM. Sesuai dengan tusi BALITBANG KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM. Penempatan para peneliti pun juga ditempatkan terpisah dimasing-masing pusat. Tidak ada bedanya dengan sebelum digabung dibawah satu Badan. Disamping itu, dari segi pengalokasian anggaran/dana maupun susunan personalia Tim pelaksana program kegiatan, tidak menunjukkan bahwa program kegiatan berskala nasional.

Dengan demikian, tidak ada lagi peneliti hukum yang meneliti bidang hukum nasional, dan pembangunan system hukum nasional, dilingkungan kementerian hukum dan HAM. Oleh karena itu sangat disayangkan, karena kegiatan/program penelitian hukum nasional yang telah dilakukan sejak tahun 1958 hingga tahun 2015, yang bertujuan untuk membangun system hukum nasional, yang merupakan andalan BPHN, hilang begitu saja seiring dengan kepindahan para peneliti hukum nasional ke BALITBANG Hukum dan HAM. Di BPHN saat ini tidak ada lagi pusat penelitian dan pengembangan system hukum nasional, karena telah diganti dengan Pusat Analisa dan Evaluasi, yang secara nomenklatur diartikan bukan kegiatan penelitian dan bukan merupakan bagian dari kegiatan penelitian. Di BPHN saat ini, sesuai dengan reformasi birokrasi terkini, hanya terdiri dari Pusat Analisa dan Evaluasi, Pusat Perencanaan, Pusat Penyuluhan dan



Bantuan Hukum, Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum. Salah satu kegiatan pusat perencanaan hukum nasional adalah penyelarasan naskah akademis. Pada hal menurut Undang-Undang No.12 tahun 2011, antara lain ditegaskan, bahwa setiap pengajuan RUU harus disertai dengan Naskah Akademis. Dan yang dimaksudkan dengan Naskah Akademis adalah hasil penelitian. Bagaimana mungkin BPHN bisa melaksanakan tugasnya sebagai penyelarasan Naskah akademis (penelitian), sedangkan tugas dan fungsinya tidak mengenal penelitian hukum nasional?

Menurut analisis/pendapat penulis, dimasa mendatang, reformasi struktur KemenkumHAM seyogianya ditetapkan sebagai berikut: Pusat Pengkajian Kebijakan BALITBANG HUKUM DAN HAM digabungkan kepada BPSDM; Pusat Penelitian dan Pengembangan HAM BALITBANG HUKUM DAN HAM dimasukkan ke Dirjen HAM. Pusat Data dan Informasi BALITBANG HUKUM dan HAM dimasukkan ke Pusat Dokumentasi dan Informasi BPHN. Selanjutnya, Pusat Penyuluhan dan Bantuan Hukum BPHN, dimasukkan ke Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum. Kemudian, Pusat Perencanaan Hukum Nasional, BPHN, dimasukkan ke Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan.

Sisa kedua Badan tersebut, digabungkan menjadi satu badan, yaitu BPHN digabung menjadi satu dengan BALITBANG HUKUM DAN HAM. Umpamanya, menjadi Badan Pembinaan dan Penelitian Hukum Nasional, ataupun nama lain yang lebih pas dan tepat, yang terdiri dari : Sekretaris Badan; Pusat Penelitian Hukum Privat; Pusat Penelitian Hukum Publik; Pusat Penelitian Hukum Internasional; Pusat Dokumentasi Data dan Informasi Hukum.

#### **B. Urgensi dan Pembinaan Penelitian Hukum Dalam Pembangunan Sistem Hukum Nasional.**

Reformasi Hukum telah melahirkan perubahan visi, misi dan konstitusional, sebelumnya titik berat kekuasaan pembentukan hukum berada di Lembaga Eksekutif, sekarang

pada Lembaga Legislatif (**Budiarjo, 2009**). Hal ini berarti tugas eksekutif di bidang pembangunan hukum harus dikonsentrasikan pada implementasi dan efektivitas peraturan perundang-undangan, sesuai dengan perubahan Departemen Kehakiman dan HAM menjadi Kementerian Hukum dan HAM. Bertitik tolak dari kondisi tersebut diatas, maka dalam pembangunan hukum harus dilakukan reorientasi terhadap program pembangunan hukum yang didasarkan pada visi dan misi tersebut. Pembangunan hukum dimasa mendatang, harus responsif terhadap kepentingan masyarakat. Sehingga penyusunan program kegiatan harus memperhatikan aspek Transparansi, Akuntabilitas dan Aksesibilitas Publik. Dalam rangka memantapkan sistem hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945, pembangunan hukum diarahkan untuk menghasilkan produk hukum nasional yang mampu mengatur tugas umum Pemerintahan dan penyelenggaraan pembangunan nasional, didukung oleh aparatur hukum yang profesional, dilengkapi sarana dan prasarana hukum yang memadai.

Perencanaan Pembentukan serta Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Ilmu Hukum harus dilakukan secara terpadu dalam rangka mewujudkan Sistem Hukum Nasional, yang mencakup pembangunan materi hukum, aparatur serta sarana dan pra-sarana hukum dalam rangka pembangunan negara hukum, menciptakan kehidupan yang aman dan tenteram. Amandemen (perubahan) Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*), dan pemerintahan atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat abolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas). Amanat tersebut mengandung makna bahwa, di Indonesia Hukum harus dapat menampilkan wibawanya sebagai sarana pengarah dan pengendali atau sebagai subyek pembangunan yang berperan sebagai sarana untuk mendatangkan ketertiban dan kesejahteraan dalam rangka membangun manusia Indonesia seutuhnya dengan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan antara kemajuan lahiriah dan kepuasan batiniah; dan sebagai sarana untuk membangun masyarakat Indonesia seluruhnya yang berkeadilan (**Dit.Jend HAM, 2010**).

Oleh karena itu, pembangunan hukum harus responsif terhadap perkembangan masyarakat, sehingga dengan demikian program pembentukan peraturan perundang-undangan baik di pusat maupun di daerah, harus didahului dengan kegiatan penelitian hukum yang nantinya dapat dijadikan sebagai bahan hukum dalam penyusunan peraturan daerah maupun kepentingan penyusunan peraturan perundang-undangan yang bersifat nasional. Terciptanya hukum yang berwibawa adalah tugas dan tanggung jawab para penyelenggara negara dibidang hukum, untuk membangun hukum nasional ke arah hukum yang lebih baik. Oleh karena itu Politik Hukum Nasional telah mencanangkan suatu **program pembangunan sistem hukum nasional**. Program ini mencakup kegiatan penelitian hukum, yang ditujukan untuk menunjang kegiatan perancangan peraturan perundang-undangan. Penelitian hukum difokuskan pada permasalahan-permasalahan hukum yang berinterelasi dengan hukum pada tingkat daerah (lokal), nasional, dan internasional. Oleh karena itu semestinya dibutuhkan koordinasi pemanfaatan hasil-hasil penelitian hukum antara pusat dan daerah sebagai wahana untuk kepentingan para peneliti hukum dalam pembangunan hukum.

Dalam kaitan tersebut diatas, dalam pelaksanaan penelitian hukum, desain, bentuk, pola, kerangka penelitian hukum, tidak seragam, tidak ada standard yang baku. Masing-masing instansi maupun organisasi terkait lainnya mempunyai desain sendiri-sendiri, dan tidak terikat satu sama lain. Oleh karena itu, perlu diadakan aktivitas-aktivitas dalam suatu koordinasi dan kerjasama dalam pengembangan dan pemanfaatan penelitian hukum antar instansi baik dipusat maupun di daerah, kalangan akademis, lembaga penelitian hukum, organisasi profesi hukum, dan lembaga swadaya masyarakat. Pengembangan koordinasi dan kerjasama ini didasarkan pada kenyataan adanya tuntutan kapasitas dan kapabilitas sebagai aparat peneliti hukum.

Penelitian hukum seyogianya dilaksanakan secara terpadu yang meliputi semua aspek kehidupan dan terus ditingkatkan agar hukum nasional senantiasa dapat menunjang dan mengikuti dinamika pembangunan, sesuai dengan perkembangan aspirasi masyarakat, serta kebutuhan hukum masa kini dan masa depan. Dalam rangka pengembangan dan pemanfaatan hasil penelitian

hukum baik di pusat maupun di daerah, perlu terus ditingkatkan kerja sama antar lembaga penelitian, perguruan tinggi, badan penelitian internasional di bidang hukum dan lembaga lainnya yang terkait secara terkoordinasi.

Pengertian tersebut bermakna, bahwa pembangunan hukum nasional harus lahir dari keterbukaan (transparansi), akuntabilitas, aksesibilitas dan responsibilitas, sehingga dapat menjawab tantangan dihadapi oleh masyarakat, bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh sementara kalangan disebutkan bahwa dalam masa pemerintahan sebelumnya, hukum kerap dijadikan sebagai alat kekuasaan dan pelaksanaannya telah diselewengkan sedemikian rupa sehingga bertentangan dengan prinsip keadilan, yaitu persamaan hak warga negara di depan hukum. Untuk itu, produk-produk hukum dimasa lalu perlu ditinjau ulang melalui pengkajian, penelitian untuk diorientasikan kepada kepentingan masyarakat.

Disamping itu, terhadap berbagai perundang-undangan yang telah berorientasi kepada kepentingan masyarakat, dirasakan masih dihadapkan kepada berbagai kendala, antara lain : terjadi perbedaan penafsiran diantara sesama aparat penegak hukum, praktisi, teoritis; perbenturan kepentingan; dis-sinkronisasi antar perundang-undangan; dan ketidak jelasan isi peraturan itu sendiri. Hal ini tercermin dari ***Cukup banyaknya kasus sengketa perundang-undangan yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi karena bertentangan dengan konstitusi***. Disamping itu, berdasarkan data yang didapatkan dari Departemen dalam Negeri, menggambarkan: ***“Bahwa dari Tahun 1999 sampai dengan Maret 2016, Kementerian Dalam Negeri akan membatalkan sebanyak puluhan ribu Peraturan Daerah (Perda), dan akan menyusul Perda-Perda lainnya. (Www.depdagri.go.id)***. Oleh karena itu, menjadi pertanyaan, apakah penyusunan peraturan perundang-undangan tersebut telah didahului dengan suatu penelitian hukum sebelumnya? Untuk itu, pembangunan hukum dimasa mendatang, harus responsif terhadap kepentingan masyarakat. Sehingga penyusunan program-program kegiatan pembangunan hukum harus didahului dengan kegiatan penelitian hukum di daerah yang nantinya dapat dijadikan sebagai bahan hukum dalam penyusunan Perda maupun kepentingan penyusunan peraturan perundang-

undangan yang bersifat nasional, dengan memperhatikan aspek Transparansi, Akuntabilitas dan Aksesibilitas Publik.

Terciptanya hukum yang berwibawa adalah tugas dan tanggung jawab para penyelenggara negara, terutama para sarjana hukum, untuk membangun hukum nasional ke arah hukum yang lebih baik. Oleh karena itu Politik Hukum Nasional telah mencanangkan suatu **program pengembangan sistem hukum nasional**. Program ini mencakup kegiatan penelitian hukum, serta penyusunan naskah akademis peraturan perundang-undangan, simposium, seminar dan lokakarya yang ditujukan untuk menunjang kegiatan perancangan peraturan perundang-undangan, baik hukum yang bersifat mendasar maupun yang bersifat sektoral, disamping pembangunan di bidang hukum pada umumnya. Penelitian hukum difokuskan pada permasalahan hukum dan kemasyarakatan yang berinteraksi dan berinteraksi dengan hukum pada tingkat daerah (lokal), nasional, regional, dan internasional.

Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan nasional yang erat hubungannya dengan segala aspek bidang pembangunan, senantiasa harus didahului dengan suatu penelitian, untuk mengetahui, antara lain: sejauh mana perundang-undangan memenuhi nilai-nilai filosofis, sosiologis dan yuridis. Adapun nilai-nilai filosofis, sosiologis dan yuridis bangsa Indonesia itu adalah:

**Nilai Filosofis**, yaitu pandangan hidup bangsa Indonesia dalam berbangsa dan bernegara, yaitu Pancasila. Nilai-nilai Pancasila ini di dalam hukum dapat mencerminkan suatu keadilan, ketertiban dan kesejahteraan yang diinginkan oleh masyarakat Indonesia. Temuan tentang adanya nilai filosofis di sini dikembalikan kepada Pancasila dan UUD 1945. Nilai filosofis dinyatakan secara eksplisit maupun implisit. Dasar filosofis dengan mudah ditemukan/tidak ditemukan pada RUU, Penjelasan RUU dan Risalah Sidang DPR. Kesadaran pembentuk Undang-undang untuk mewujudkan nilai filosofis dapat dikenali secara jelas, yaitu pada waktu menyatakan dengan tegas menunjuk kepada pembukaan UUD yang berkenaan dengan tujuan negara. Sebagai contoh, “ ..... berusaha memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan perdamaian abadi dan keadilan sosial. Untuk itu para pembentuk peraturan perundang-undangan, pertama-tama sudah barang

tentu harus menguasai filsafat hukum, yang rasanya masih belum terlalu banyak memperoleh perhatian kita di Indonesia.

**Nilai Sosiologis**, yaitu budaya bangsa Indonesia yang tumbuh dan berkembang sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat Indonesia yang Bhinneka Tunggal Ika yang berwawasan nusantara. Dalam masyarakat majemuk seperti masyarakat kita perlu diperhatikan adanya keaneka ragam tata nilai budaya yang berlaku dalam masyarakat, yang membawa akibat adanya perbedaan dalam kebutuhan hukum, oleh karenanya walaupun dalam wawasan nusantara kita menganut asas kesatuan hukum nasional dan kita tetap harus memperhatikan kemajemukan tatanan hukum. Artinya selain adanya peraturan perundang-undangan nasional yang berlaku umum, juga dimungkinkan adanya peraturan perundang-undangan nasional yang mengatur kebutuhan-kebutuhan hukum untuk golongan-golongan tertentu. Nilai sosiologis berhubungan dengan relevansi sosial suatu peraturan perundangan, seperti adanya kebutuhan sosial yang mendorong dikeluarkannya suatu peraturan. Di dalamnya akan termuat berbagai kepentingan, seperti ekonomi, publik dan kultural. Dalam perundang-undangan ia ditemukan dalam bentuk konstataasi pakta yang mendahului atau mendasari pembuatan suatu peraturan, atau pakta tersebut menjadi latar belakang perumusan relevansi sosial dari peraturan tersebut. Konstataasi fakta tersebut dapat kita temukan dalam perumusan-perumusan latar belakang dibutnya suatu undang-undang. Nilai sosiologis akan sering kita temukan dalam setiap pembahasan suatu RUU di DPR oleh setiap faraksi, oleh karena penerbitan suatu peraturan (undang-undang) harus didahului oleh konstataasi fakta yang yang menyebabkan undang-undang tersebut dikeluarkan.

**Nilai Yuridis**, berkaitan dengan pemberian legitimasi hukum. Ia muncul untuk menjawab kewenangan hukum apa yang menjadi dasar untuk mengeluarkan suatu perundang-undangan tertentu. Tempat untuk menjawab dan menempatkan legitimasi tersebut terdapat pada bagian pembukaan atau konsiderans. Konsiderans atau bagian untuk mempertimbangkan pengeluaran peraturan perundangan seperti itu dikatkan kepada perundang-undangan yang telah ada sebelumnya dan yang mengatur suatu materi yang berkaitan dengan yang sekarang. Selain dalam pembukaan/

konsiderans nilai yuridis ini dapat pula kita temukan dalam batang tubuh atau pasal-pasal suatu perundang-undangan. Namun tidak semua ketentuan hukum (hukum positif) dapat dijadikan aturan dalam menyusun hukum baru, sebab ada diantara hukum positif itu sendiri yang justru harus diubah, ditambah diganti ataupun sudah dicabut, baik yang berasal dari hukum kolonial maupun yang berasal dari hukum nasional kita sendiri. Dalam menilai sumber hukum positif yang akan dijadikan acuan, ada kebutuhan untuk mengikuti dinamika kebijaksanaan pemerintah serta praktek penyelenggaraan negara lainnya, yang jika telah demikian melembaga akan merupakan hukum dasar tidak tertulis.

Pembangunan sistem hukum nasional yang adil, konsekuen, dan tidak diskriminatif (termasuk tidak diskriminatif terhadap perempuan atau bias gender); terjaminnya konsistensi seluruh peraturan perundang-undangan pada tingkat pusat dan daerah, serta tidak bertentangan dengan peraturan dan perundangan yang lebih tinggi; dan kelembagaan peradilan dan penegak hukum yang berwibawa, bersih, profesional dalam upaya memulihkan kembali kepercayaan hukum masyarakat secara keseluruhan, adalah merupakan wujud pembangunan sistem hukum nasional. Pembangunan hukum yang telah dilaksanakan selama lebih dari setengah abad di negeri ini, tampaknya belum berjalan baik dan optimal sesuai dengan harapan akan fungsi dan peranan hukum dalam membawa perubahan sikap masyarakat secara menyeluruh. Kondisi ini terjadi pada keseluruhan aspek pembangunan hukum, mulai dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan sampai kepada penegakan hukum dan peningkatan kesadaran hukum masyarakat.

*Lawrence M. Friedman*, dalam bukunya *The Legal System, Russel Sage Foundation, New York(1975:56)*, menegaskan bahwa untuk mendukung berbagai upaya yang dilakukan ke arah itu, perencanaan dan pembangunan hukum pada masa sekarang dan mendatang perlu dititikberatkan pada langkah-langkah strategis dalam meningkatkan akselerasi reformasi hukum yang mencakup materi atau substansi hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis (*legal substance*), struktur atau kelembagaan hukum yang juga mencakup aparatur hukum (*legal structure*) dan budaya hukum (*legal culture*). Tiga aspek ini dianggap sebagai bagian yang satu sama lain saling terkait dan menjadi sub-

sub sistem dari sistem hukum nasional yang di bangun.

Dalam rangka pelaksanaan kebijakan pembangunan hukum nasional tersebut, arah kebijakan yang diambil perlu diselaraskan dengan arah kebijakan pembangunan, yakni: Menata kembali substansi hukum melalui peninjauan dan penataan kembali peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan tertib perundang-undangan dengan memperhatikan asas umum dan hirarki perundang-undangan; dan menghormati serta memperkuat kearifan lokal dan hukum adat untuk memperkaya sistem hukum dan peraturan melalui yurisprudensi sebagai bagian dari upaya pembaruan materi hukum nasional. Melakukan pembenahan struktur hukum melalui penguatan kelembagaan dengan meningkatkan profesionalisme hakim dan staf peradilan serta kualitas sistem peradilan yang terbuka dan transparan; menyederhanakan sistem peradilan; meningkatkan transparansi agar peradilan dapat diakses oleh masyarakat dan memastikan bahwa hukum diterapkan dengan adil dan memihak pada kebenaran. Meningkatkan budaya hukum antara lain melalui pendidikan dan sosialisasi berbagai peraturan perundang-undangan serta perilaku keteladanan dari kepala negara dan jajarannya dalam mentaati hukum serta penegakan supremasi hukum.

Implementasi kebijakan penegakan hukum dewasa ini semakin kental dengan warna politik, dimana komitmen yang kuat dan tindakan nyata, tidak sama dan konsisten sehingga terkesan lebih banyak retorika politik, tebar pesona dari pada mengedepankan profesionalisme. Macetnya penegakan hukum memang telah terkesan dari masa lalu dan sudah lama diterlantarkan sehingga semakin mempersulit masa kini. Penegakan hukum memerlukan anggaran negara yang sangat besar karena tingkat kesulitan yang tinggi dalam penyelidikan dan penyidikan, penuntutan serta peradilan, bahkan harus dilakukan keluar batas wilayah Indonesia dan memerlukan waktu yang relatif lebih lama. Termasuk faktor mass-media yang dalam keadaan *euforia* telah mengabaikan faktor keamanan (*security*) dari suatu pemberitaan sehingga cenderung malah mempersulit penyidikan. Kesimpangsiuran, pernyataan para ahli, politisi, praktisi, dan teoritis, serta multitafsir peraturan perundang-undangan berdasarkan kepentingan sesaat, telah melanda birokrasi, para penegak hukum, politisi, dan juga para pakar hukum, sehingga

terbentuk publik opini yang terkadang menyesatkan masyarakat. Masalah penegakan hukum (*law enforcement process* (LEP)) dan *Law making process* (LMP), memang adalah dua hal yang berbeda, namun keduanya tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Kementerian teknis, serta DPR-RI berada pada posisi LMP. Sedangkan kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan para penasehat hukum berada pada posisi LEP. Baik buruknya kinerja LEP sangat tergantung dari kinerja dan komitmen para aktor yang berperan di dalamnya, ditambah kontrol sosial terhadap kinerja mereka. Baik buruknya LEP juga berkaitan dengan LMP yang harus memenuhi kedua pertimbangan tersebut diatas.

**Gunther Teubner**, dalam bukunya: *Substantive and Reflexive Elements in Modern Law*, *Law and Society* (1983: 247), menyatakan: berkaitan dengan kebijakan pembangunan hukum, satu hal *ing of norms, principles, and basic concepts of law. Rather, it is determined by the dynamic interplay of social forces, institutional constraints, organizational structures, and last but not least – conceptual potentials*“.Pembangunan hukum bukan sekedar pembangunan atau pembaruan materi atau substansi hukumnya semata-mata, melainkan merupakan pembaharuan orientasi dan nilai-nilai yang melandasi aturan hukum termasuk juga elemen lainnya, struktur hukum dan budaya hukum. Aturan perlu dilaksanakan sebaik-baiknya oleh segenap aparat hukum, didukung oleh sarana dan prasarana hukum yang memadai dan juga ditaati oleh masyarakat yang memiliki budaya atau kesadaran hukum yang tinggi.

### 1. Pembangunan Materi/Substansi Hukum

Materi hukum (*legal substance*) secara umum diartikan sebagai aturan hukum, yang meliputi aturan baik yang tertulis (peraturan perundang-undangan) maupun tidak tertulis (hukum adat, hukum kebiasaan, konvensi ketatanegaraan, dan yurisprudensi) yang berlaku dalam penyelenggaraan segenap dimensi kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam kaitan pengertian yang luas ini, maka tentunya pembangunan materi hukum tidak dibatasi pada pembentukan peraturan perundang-undangan saja akan tetapi juga pada pengembangan materi hukum yang termasuk kategori aturan hukum tidak tertulis (hukum adat dan kearifan tradisional/lokal, kebiasaan, konvensi ketatanegaraan, yurisprudensi). Kondisi

umum materi hukum dalam hukum nasional kita sangat ruwet (*complicated*). Pembangunan materi hukum terus berlangsung, setiap tahun sejumlah peraturan perundang-undangan dikeluarkan, sementara itu, tidak ada suatu upaya nyata untuk terus melakukan evaluasi atau peninjauan kembali yang komprehensif terhadap aturan hukum yang telah dibuat.

Di samping peraturan perundang-undangan nasional yang dibentuk pada masa sesudah kemerdekaan, saat ini masih berlaku sejumlah perangkat hukum peninggalan masa kolonial Hindia Belanda, sebagai akibat dari ketentuan pasal II Aturan Peralihan UUD 1945. Sebagian dari peraturan tersebut masih menggunakan bahasa Belanda, dan *secara resmi* belum diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia. Bahkan diantaranya terdapat sejumlah perangkat hukum pokok (*basic laws*), antara lain, *Burgerlijke Wetboek* (Kitab Undang-undang Hukum Perdata), *Wetboek van Strafrecht* (Kitab Undang-undang Hukum Pidana), *Wetboek van Koophandel* (Kitab Undang-undang Hukum Dagang), *Herziene Inlands Reglement* (HIR atau Hukum Acara Perdata). Di samping itu juga ada sejumlah peraturan peninggalan Hindia Belanda yang bukan merupakan aturan hukum pokok, akan tetapi cukup penting peranannya dalam rangka upaya penegakan hukum di Indonesia, misalnya sebagian dari aturan dalam *Territoriale Zee en Maritieme Kringen Ordonnantie* (TZMKO) S.1939 Nomor 442, dan *Vuurwapen Ordonnantie* S.1937 Nomor 170. Sebagian besar dari peraturan tersebut selain tidak sesuai dengan perkembangan jaman, juga tidak mendukung upaya pembangunan nasional, dan tidak sesuai dengan falsafah dan sistem ketatanegaraan NKRI. Diperkirakan, kurang lebih masih ada sekitar 338 peraturan warisan masa kolonial Hindia Belanda. Dan sampai saat ini perhatian terhadap kelanjutan proses penggantian peraturan peninggalan kolonial, tidak terdengar lagi.

Beraneka ragam produk peraturan perundang-undangan yang telah dikeluarkan, namun tidak dengan serta merta kondisi hukum nasional menjadi lebih baik. Salah satu sebabnya adalah karena perkembangan yang terjadi dalam lingkup nasional maupun internasional/global senantiasa menuntut adanya jaminan dari aturan hukum yang mampu mengikuti perkembangan demikian. Banyak produk peraturan perundang-undangan yang hanya

dilandasi orientasi jangka pendek dan tidak lentur terhadap kebutuhan hukum masyarakat akan tunduk pada “hukum perubahan”, yaitu cepat menjadi usang dan ketinggalan zaman, hanya mampu bertahan satu atau dua tahun, bahkan dalam hitungan bulan, atau yang sama sekali tidak pernah dapat diberlakukan, yang selanjutnya harus ditanggihkan, direvisi atau bahkan harus dicabut. Hal ini dapat disebabkan, antara lain, karena dibuat terburu-buru tanpa didasari oleh proses pematangan, di samping itu juga karena kemampuan para perancang perundang-undangannya (*legislative drafters*), serta anggota DPR yang memiliki kemampuan berpikir yang menjangkau jauh ke depan (futuristik), sangat minim.

Di antara beberapa peraturan perundang-undangan yang “bermasalah” tersebut, misalnya adalah UU No. 5/1985 tentang Referendum, yang dianggap kurang memiliki urgensi baik dari aspek materinya maupun dari aplikasinya, sehingga keberadaan UU ini dianggap mubazir, dan dicabut dengan UU No. 6/1999. Selanjutnya masalah UU No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang ditanggihkan berlakunya untuk waktu yang cukup lama karena substansinya dipandang tidak sesuai dengan kenyataan hukum dalam masyarakat, lalu UU No. 25/1997 tentang Ketenagakerjaan yang dianggap tidak mencerminkan kepentingan kalangan buruh dan pekerja, UU No. 4/1998 tentang Kepailitan, UU tentang Penanggulangan Keadaan Bahaya, UU No. 16/2001 tentang Yayasan dan lain-lain.

Berbagai macam factor penentu mutu produk peraturan perundang-undangan, disamping substansi, juga kualitas dan kuantitas para *legislative drafters* masih sangat memprihatinkan. Bukan saja dalam kaitan *skill* dan *knowledge*, tetapi juga jenjang karir dan insentif mereka. Karir ini belum menjanjikan. Sehingga penyusunan produk peraturan perundang-undangan pun banyak yang ditangani tenaga yang tidak memiliki keahlian merancang peraturan perundang-undangan. Akibatnya dapat diduga, banyak produk peraturan perundang-undangan yang tidak memenuhi kualitas perundang-undangan yang baik.

Perencanaan pembentukan perundang-undangan selama ini, tidak mempertimbangkan kemampuan untuk melaksanakannya. Misalnya, penetapan sejumlah RUU yang harus disusun dan ditetapkan dalam Program Pembangunan

Nasional (Propenas), ternyata hanya mampu terealisasi sekitar 30 persen-nya saja. Peranan Program Legislasi Nasional, tidak berjalan efektif dan optimal. Hanya sebagai saluran penyampaian usulan program pembuatan peraturan perundang-undangan, tidak mampu menjadi instrumen koordinasi yang efektif dalam rangka harmonisasi dan sinkronisasi guna mencegah atau mengurangi tumpang tindih materi, menghilangkan ego-sektoralisme, dan menentukan prioritas, berdasarkan pertimbangan urgensi dan kebutuhan masyarakat, serta kemampuan untuk melaksanakannya baik di pihak pemerintah dan DPR. Berdasarkan kenyataan, dari sejumlah program legislasi yang ditetapkan sebagai prioritas untuk dibahas dan ditetapkan menjadi undang-undang setiap tahun, hanya sedikit yang benar dibahas di DPR. Prolegnas hanya dipandang sebagai instrumen koordinasi belaka, yang didasarkan pada kesukarelaan (*voluntary basis*), out-put-nya tidak mengikat Kementerian/LPND maupun DPR. Orientasi pembangunan materi hukum, sejatinya juga tidak hanya dilakukan di tingkat pusat saja, tetapi juga di daerah.

Pembangunan materi hukum tidak semata-mata membentuk peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) tetapi juga mengembangkan hukum tidak tertulis, termasuk yurisprudensi dan hukum adat. Pembangunan materi hukum bukanlah suatu *creatio ex nihilo*. Pembangunan hukum dapat dilakukan dengan mengadopsi praktik-praktik, sikap-sikap dan perilaku yang ada dalam hiduppasyarakat, atau bahkan dengan meminjam pertimbangan-pertimbangan atau *ratio decidendi* putusan-putusan pengadilan termasuk pengadilan asing untuk bidang hukum yang bernilai universal. Hal inilah menjadi sumber bagi hakim menemukan hukum (*rechtsvinding*).

Dalam Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar tetap Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 1991, yang berjudul *Pembinaan Hukum Nasional Dalam Suasana Globalisasi Masyarakat Dunia*, Prof. Dr. Sunaryati Hartono, SH, menegaskan, bahwa: di masa yang lalu, politik hukum yang dianut terkesan hendak menghapuskan pluralisme hukum, tidak memberikan ruang gerak bagi hukum adat dan hukum agama. Karena unsur hukum adat dan hukum agama, serta kearifan lokal dapat ditransformasikan kedalam sistem hukum nasional. Kebijakan menghapuskan hukum adat,

semestinya dilakukan melalui pendekatan adaptif dan restitutif, seperti penelitian komprehensif mengenai asas-asas hukum adat yang masih bisa diadopsi ke dalam perundang-undangan. Hal yang sama juga berlaku untuk upaya pembinaan yurisprudensi (*judge-made-law*). Selama ini yurisprudensi tidak/kurang mendapat peran sebagai sumber hukum, karena dalam sistem hukum nasional Indonesia konsep kedaulatan legislatif masih kuat. Terkait dengan tersebut, **Frances Russel-Christine Locke, dalam bukunya: English Law and Language, Cossel Publishers Ltd., Villiers House (1992:58)**, menyatakan, bahwa : inti dari kedaulatan legislatif ini adalah *“Parliament passes the laws, and the court apply them to individual cases”* Dalam sistem yang ekstrim semacam ini, hakim ditempatkan sebagai *antreanimes* (mahluk tak bernyawa). Hakim tidak boleh bergeser dari rumusan undang-undang, dan hakim tidak berwenang melakukan penafsiran dengan cara apapun. Keadaan seperti ini tidak bisa dibiarkan, Karena sesuai dengan tujuan lembaga peradilan *“to enforce the truth and justice”*, maka sangat beralasan kepada hakim diberikan kewenangan untuk melakukan penafsiran. Oleh karenanya, pembinaan yurisprudensi penting dilakukan, karena mendukung kepastian hukum (*judge made law*), dapat mengisi kekosongan hukum, sebagai katalisator pembaruan hukum, yaitu antara perubahan sosial dan pembangunan hukum.

## 2. Kelembagaan/Struktur Hukum

Pembentukan peraturan perundang-undangan saja, tidak akan berarti apabila lembaga peradilan dan lembaga penegak hukumnya tidak mampu mengimplementasikan peraturan secara konsisten dan konsekuen. Oleh karenanya, pembangunan hukum di bidang kelembagaan, mencakup lembaga peradilan, sarana dan prasarana serta aparatur hukum, sangat diperlukan untuk mendukung pembangunan materi hukum. Kepolisian, Kejaksaan dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), Mahkamah Agung, merupakan proses yang membutuhkan perencanaan yang terarah dan terpadu, realistis dan sekaligus mencerminkan prioritas dan aspirasi kebutuhan masyarakat, yang mandiri dan bebas dari pengaruh penguasa dan pihak manapun, tidak memihak (*imparsial*), transparan, kompeten dan memiliki akuntabilitas, partisipatif, cepat dan mudah diakses. Upaya ini pun harus didukung oleh peningkatan perbaikan

dalam pola rekrutmen, promosi, pendidikan, pelatihan, serta pengawasan bagi Hakim dan Hakim Agung dan aspek kesejahteraan, karena hal ini akan sangat mendukung kelancaran pelaksanaan tugas aparat penegak hukum (**KemenkumHAM, 2010**).

Selain itu, persoalan yang harus segera dituntaskan, antaralain, adalah menghilangkan sisa-sisa bentuk otoriterisme dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk dalam menuntaskan berbagai kasus pelanggaran HAM dan kasus-kasus korupsi, kolusi dan nepotisme yang hingga sekarang belum sepenuhnya dapat ditindaklanjuti secara hukum. Tindak kekerasan atau main hakim sendiri masih terus berlangsung. Hal ini paling tidak mencerminkan ketidakberdayaan hukum dan ketidakpercayaan masyarakat terhadap aparat penegak hukum.

Pembangunan struktur hukum tidak terbatas pada kelembagaan dan aparatur hukum di lembaga peradilan, kepolisian dan kejaksaan. Karena aparatur hukum pada dasarnya tidak hanya mencakup hakim, jaksa dan polisi saja, akan tetapi juga aparat di biro-biro dan bagian hukum pada institusi pemerintah, baik di pusat maupun di daerah, penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) yang tersebar di instansi sektoral pemerintah, para advokat dan pengacara, konsultan hukum, notaris, petugas lembaga pemasyarakatan, imigrasi, dan kalau hendak diperluas lagi juga mencakup tenaga yang bergiat di bidang pendidikan hukum, baik di perguruan tinggi maupun dalam pendidikan hukum lanjutan, para peneliti bidang hukum, pustakawan hukum, dan sebagainya.

## 3. Pembangunan Budaya Hukum

Pembangunan hukum seharusnya memberikan secara proporsional kepada setiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kewajibannya dalam ikut serta melaksanakan dan memelihara aturan-aturan hukum yang dibuat. Untuk itu diperlukan pemberdayaan masyarakat tentang hak dan kewajiban sesuai dengan perintah undang-undang yang berlaku dan pemahaman bahwa pemberdayaan masyarakat harus disertai peningkatan budaya hukum termasuk kesadaran hukum masyarakat. Upaya penyadaran hukum perlu dilakukan dengan metode yang lebih tepat dan efektif serta sifatnya dua arah. Upaya yang ditempuh untuk meningkatkan kesadaran hukum masyarakat di masa yang lalu, yang utamanya dilakukan melalui kegiatan penyuluhan hukum, ternyata lebih banyak

menekankan pada aspek kewajiban yang harus dipatuhi oleh masyarakat dan penyelenggara negara dan mengabaikan hak-hak yang seharusnya dimiliki oleh setiap anggota masyarakat dan penyelenggara negara. Sejalan dengan tuntutan reformasi yang lebih memberdayakan masyarakat, maka penyadaran hukum tidak hanya tertuju pada aspek kewajiban tetapi juga hak serta upaya pemahaman melalui sosialisasi berbagai materi hukum dan peraturan perundang-undangan. Bahkan, kalau memungkinkan, setiap bentuk perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan harus disosialisasikan terlebih dahulu, agar masyarakat mengetahui paling tidak intisari substansi hukum yang akan dibentuk itu. Untuk itu, kerjasama dan koordinasi antar instansi, baik pusat maupun daerah, dengan masyarakat dan lembaga swadaya masyarakat perlu terus diupayakan agar setiap perkembangan terbaru mengenai peraturan hukum diketahui dan dipahami oleh masyarakat. Demikian pula, akses masyarakat terhadap pembuatan aturan-aturan hukum baru harus dibuka lebar dan aspirasi masyarakat harus menjadi bahan pertimbangan.

Peningkatan kesadaran hukum terlebih dahulu harus ditanamkan pada kalangan birokrasi, institusi penegak hukum, khususnya aparat kepolisian, kejaksaan dan pengadilan, harus menjadi prioritas sasaran sosialisasi peraturan atau bidang hukum baru. Bukan saja dalam lingkup pendidikan bagi calon-calon aparat penegak hukum, akan tetapi juga dalam rangka pendidikan hukum lanjutan (*continuing legal education*) bagi mereka yang sudah menduduki jabatan sebagai aparat penegak hukum. Hal ini dipandang sebagai patron dalam masyarakat dan bahkan mengemban tugas sebagai *agent of social change*.

Peningkatan kesadaran hukum masyarakat yang selama ini dilakukan melalui model atau cara penyuluhan hukum konvensional, ternyata hasilnya tidak efektif. Bukan karena metodenya yang salah akan tetapi karena seringkali masyarakat melihat adanya kontradiksi antara apa yang tertulis dalam suatu aturan hukum dan realitanya, atau antara aturan-aturan hukum yang ideal dengan praktik, sikap tindak dan mentalitas aparat hukum yang jauh dari kesan melaksanakan aturan-aturan ideal tersebut. Secara signifikan perilaku aparat negara/birokrasi mempengaruhi tingkat kepercayaan masyarakat terhadap hukum dan pembangunan hukum. Fiksi hukum bahwa "setiap orang dianggap mengetahui hukum"

sudah tidak realistis terutama dan khususnya dalam masyarakat yang bersifat multi-etnik dan agama serta masih jauh dari jangkauan informasi, termasuk informasi hukum. Oleh karenanya sosialisasi hukum perlu dilakukan terpadu, tidak dilakukan masing-masing sektor, seperti penyuluhan hukum oleh BPHN-Kemenkumham, Kejaksaan, Pemerintah Daerah, institusi sektoral (pertanian, pertanahan dan sebagainya).

Terlepas dari kesemuanya uraian diatas, dalam rangka penegakan hukum, ketentuan tentang berlaku surut (*asas retro-aktif*), merupakan terobosan terhadap *asas ne bis in idem*, dan terobosan terhadap ketentuan protokoler bagi para pejabat tinggi negara dalam hal ia dijadikan tersangka; dan proses pengambilalihan wewenang penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan dari kepolisian atau kejaksaan, penentuan alat bukti yang syah, siapa atau instansi mana yang berwenang menentukan atau menyimpulkan kepastian kerugian keuangan negara, merupakan faktor penting dalam peradilan kasus korupsi. KPK yang sangat *powerfull* dan *very promising* terhadap rakyat, sangat mungkin berbuat sesuatu dalam penegakan hukum. Akan tetapi tampaknya KPK sejak didirikan, masih jauh dari harapan. Belum lagi kalau dihitung hasil korupsi yang berhasil dikembalikan ke negara, dibandingkan biaya yang dikeluarkan oleh negara untuk KPK, rasanya sangat jauh panggang dari api, tidak sebanding (Hernold Ferry Makawimbang, 2013).

### C. Upaya Yang Harus Dilakukan Untuk Pemberdayaan Peneliti Hukum Dimasa Mendatang.

Salah satu komponen pelaksana pembinaan Sistem Hukum Nasional tersebut adalah para **Peneliti Hukum** baik yang berstatus pejabat fungsional peneliti maupun yang belum atau yang bukan tetapi melakukan kegiatan penelitian hukum. Mengingat pembangunan Hukum merupakan suatu proses yang mencakup 3 (tiga) komponen yakni: materi, aparatur, sarana dan prasarana hukum, maka upaya pembinaan terus menerus di sektor pembinaan aparatur peneliti hukum merupakan salah satu tugas pembangunan Bidang Hukum itu sendiri. Peneliti Hukum sebagai aparatur pelaksana Pembangunan Hukum mempunyai kebutuhan yang khusus yang pada dasarnya belum dapat tertangani sepenuhnya oleh lembaga formal yang ada. Untuk mewujudkan aparatur peneliti hukum



yang baik diperlukan sistem pembinaan tersendiri. Peneliti dituntut untuk terus berkarya sebagai prasyarat eksistensi dan peningkatan karirnya. Oleh karena itu semestinya dibutuhkan koordinasi dan sinkronisasi antara pusat dan daerah sebagai wahana penunjang untuk membantu kebutuhan para peneliti seperti forum-forum ilmiah secara periodik untuk mempresentasikan hasil-hasil penelitian, penerbitan jurnal penelitian hukum, maupun buletin penelitian hukum, dan lain sebagainya.

Peranan Penelitian Hukum dalam pembinaan Sistem Hukum Nasional sangat penting untuk mengungkapkan data ilmiah yang menyangkut aspek-aspek filosofis, yuridis, sosiologi, ekonomi, maupun politik yang dapat mempengaruhi perkembangan hukum yang memerlukan kesiapan Pemerintah Indonesia sebagai bahan kebijaksanaan pembangunan di Bidang Hukum. Sebab banyak hasil-hasil penelitian hukum yang dilakukan oleh berbagai lembaga penelitian hukum di daerah seperti: Perguruan Tinggi (akademisi), Biro-biro hukum Pemda, organisasi propesi, organisasi kemasyarakatan lainnya, tidak terakumulasi dalam penentuan kebijakan hukum di pusat sesuai dengan semangat otonomi daerah.

Perkembangan ekonomi dunia yang makin terbuka serta kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin meningkat pesat akan berpengaruh kepada kehidupan hukum di Indonesia. Di satu sisi bangsa Indonesia dihadapkan dengan arus globalisasi yang semakin deras, tetapi di sisi lain masyarakat pada umumnya masih dalam masa transisi dari masyarakat agraris ke masyarakat industri. Dengan demikian diperlukan berbagai data yang dapat memberikan masukan kepada pemerintah mengenai keadaan proses transformasi masyarakat tersebut. Sebab dalam proses itu masyarakat dan ekonomi Indonesia akan mengalami banyak perubahan dan pergeseran nilai yang menimbulkan kerawanan di dalam masyarakat.

Oleh karena itu tentu saja akibat dari proses ini diperlukan penyesuaian dalam sistem dan perangkat hukum nasional sebagai bagian dari proses modernisasi masyarakat. Sehingga melalui suatu penelitian yang baik tentu akan dapat diperoleh masukan yang akurat bagi penciptaan perangkat hukum nasional yang mampu menampung perkembangan hukum yang pesat dengan mengantisipasi pengaruh dari luar tetapi

tetap melindungi kepentingan masyarakat dan bangsa.

Pentingnya peningkatan kehandalan dan kualitas Peneliti Hukum Indonesia diperlukan dalam rangka menghadapi era globalisasi dewasa ini. Secara bertahap tetapi pasti, perekonomian nasional maupun internasional akan terus dikembangkan ke arah suasana yang semakin bebas dan terbuka. Perkembangan ini akan membawa serta persaingan yang semakin ketat, sebab komoditi-komoditi yang akan bertarung dalam pasar nasional, tidak hanya berupa barang atau produk-produk manufaktur dari negara-negara anggota ASEAN, yang tergabung dalam Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) dan dari negara-negara non-ASEAN, tetapi juga akan berbentuk jasa-jasa, mengingat perjanjian GATT dan WTO telah menyepakati liberalisasi perdagangan barang maupun jasa, (*trade in services*), termasuk jasa di bidang hukum (**BPHN, 2015**). Perkembangan tersebut telah menimbulkan berbagai dampak, baik yang positif maupun negatif. Oleh karena itu diperlukan kesiapan para peneliti hukum dalam memberikan masukan bagi pembaharuan dan penataan kembali sistem dan pranata hukum (ekonomi) nasional (**Balitbangham, 2013**).

Peneliti Hukum juga sangat berperan dalam pengumpulan dan analisis tentang kesadaran masyarakat terhadap hukum, sebab kesadaran hukum yang makin meningkat dapat menyebabkan meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap perangkat hukum yang dapat memberikan kepastian dan pengayoman hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran. Bahkan tingginya kesadaran hukum dapat pula menyebabkan masyarakat menjadi semakin kritis dalam menanggapi permasalahan yang berkaitan dengan hukum. Akibatnya tuntutan akan keadilan makin meluas. Apabila tuntutan tersebut tidak terpenuhi baik secara formal maupun materil kadang kala dapat mengakibatkan sikap sebagian masyarakat menjadi kurang menghargai hukum.

Hal demikian merupakan fenomena yang tidak sederhana yang memerlukan penelitian secara mendalam. Oleh karena itu diperlukan pengembangan metoda-metoda penelitian hukum yang dapat menjaring data yang sangat mendasar. Misalnya timbulnya gejala-gejala konflik sosial mungkin saja diakibatkan oleh kurangnya kesadaran hukum masyarakat atau mungkin juga

diakibatkan oleh adanya tindakan aparaturnegara yang mencerminkan kurangnya penghayatan terhadap hukum. Hukum sesungguhnya tidaklah semata-mata ditujukan kepada masyarakat, namun ditujukan pula kepada setiap penyelenggara negara, khususnya dalam melaksanakan fungsinya untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dalam hal ini peranan penelitian juga sangat penting dalam upaya mengembangkan kesadaran dan ketaatan hukum serta disiplin nasional yang merupakan perwujudan kepatuhan dan ketaatan kepada hukum dan norma yang berlaku dalam masyarakat.

Paradigma pembangunan hukum nasional yang dilakukan pada saat ini dan masa yang akan datang, memandang hukum tidak hanya sebagai obyek, tapi juga menjadi subyek pembangunan. Materi hukum (UU pada khususnya) dipandang tidak lagi sebagai instrumen penjaga keamanan, ketertiban, dan keadilan belaka, tapi sekaligus sebagai instrumen perubahan masyarakat, alat transformasi nilai dari bentuk tertentu ke dalam wujud dan bentuk nilai lain yang lebih baik. Visi pembangunan hukum nasional yang demikian menuntut terjadinya perubahan penanganan pembinaan hasil-hasil penelitian hukum. Perubahan ini hendaknya diarahkan pada pengadaan peneliti hukum yang tidak saja memiliki kemampuan, perhatian yang cukup, terdidik dan terlatih dengan baik, tapi juga diangkat dan diberi tunjangan dan fasilitas serta penghargaan yang memadai sebagai aparat peneliti hukum sebagaimana mestinya.

Dalam rangka mengupayakan pengadaan dan pembinaan bagi aparat peneliti hukum khusus bagi Pembangunan Hukum Nasional perlu diadakan aktivitas-aktivitas dalam suatu koordinasi dan kerjasama dalam pengembangan dan pemanfaatan penelitian hukum antar instansi baik dipusat maupun didaerah, kalangan akademis, lembaga pengkajian dan penelitian hukum, organisasi profesi hukum, dan lembaga swadaya masyarakat. Aktivitas ini diarahkan untuk memenuhi kebutuhan pembinaan aparat peneliti hukum dan berusaha memperlancar usaha pemenuhan kebutuhan itu dengan teratur dan tertib. Pengembangan koordinasi dan kerjasama ini didasarkan pada kenyataan adanya tuntutan kapasitas dan kapabilitas sebagai aparat peneliti di satu sisi dan banyaknya kendala pembinaan hukum yang belum tertangani secara efektif dan efisien di sisi lainnya.

Hal demikian merupakan fenomena yang tidak sederhana yang memerlukan penelitian secara mendalam. Oleh karena itu diperlukan pengembangan metoda-metoda penelitian hukum yang dapat menjaring data yang sangat mendasar. Misalnya timbulnya gejala-gejala konflik sosial mungkin saja diakibatkan oleh kurangnya kesadaran hukum masyarakat atau mungkin juga diakibatkan oleh adanya tindakan aparaturnegara yang mencerminkan kurangnya penghayatan terhadap hukum. Hukum sesungguhnya tidaklah semata-mata ditujukan kepada masyarakat, namun ditujukan pula kepada setiap penyelenggara negara, khususnya dalam melaksanakan fungsinya untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dalam hal ini peranan penelitian juga sangat penting dalam upaya mengembangkan kesadaran dan ketaatan hukum serta disiplin nasional yang merupakan perwujudan kepatuhan dan ketaatan kepada hukum dan norma yang berlaku dalam masyarakat.

TAP Nomor II/MPR/1993 jo Tap Nomor IV/MPR/1999 tentang GBHN jo Undang-undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang program pembangunan nasional (PROPENAS) tahun 2000-2004 pada Bab III Tentang Pembangunan hukum dalam huruf C tentang Program Pembangunan hukum pada angka 1 telah mengarahkan bahwa Penelitian dan pengembangan hukum serta ilmu hukum dilaksanakan secara terpadu yang meliputi semua aspek kehidupan dan terus ditingkatkan agar hukum nasional senantiasa dapat menunjang dan mengikuti dinamika pembangunan, sesuai dengan perkembangan aspirasi masyarakat, serta kebutuhan hukum masa kini dan masa depan. Dalam rangka pengembangan dan pemanfaatan hasil penelitian di bidang hukum, perlu terus ditingkatkan kerja sama antar lembaga penelitian, perguruan tinggi, badan penelitian internasional di bidang hukum dan lembaga lainnya yang terkait secara terkoordinasi.

#### **a. Permasalahan Peneliti Hukum.**

Berdasarkan uraian tersebut di atas, di satu sisi tantangan dan tuntutan kehandalan dan kualitas peneliti hukum sangat dibutuhkan, tetapi di sisi lain sampai saat ini belum terbentuk suatu wadah/wahana yang dapat membantu pembinaan keberadaan Peneliti Hukum Indonesia. Permasalahan-permasalahan yang dihadapi dan dialami oleh para peneliti hukum saat ini

sekurang-kurangnya, antara lain berkisar pada hal-hal sebagai berikut :

1. Belum termanfaatkannya hasil-hasil penelitian hukum yang dilakukan oleh berbagai lembaga penelitian hukum baik di pusat maupun di daerah dalam pembangunan hukum nasional. Disamping itu, masih relatif rendahnya kualitas kemampuan aparatur peneliti hukum, sedangkan pembinaan keahlian dan karier dewasa ini belum ditangani sesuai dengan kebutuhan.
2. Belum adanya suatu pola penelitian hukum yang baku (standard) dalam pelaksanaan penelitian di masing-masing lembaga/instansi penelitian hukum di Indonesia.
3. Belum terbinanya forum ilmiah khusus bagi para peneliti hukum baik dipusat maupun didaerah sebagai wahana pembinaan kemampuan dalam penyajian hasil-hasil penelitian dan penyelenggaraan diskusi yang dilaksanakan secara bertahap dan berkesinambungan untuk memupuk keterampilan intelektual dan mengemukakan gagasan dan temuan penelitian. Karena tersedianya wahana diskusi hasil penelitian merupakan prasyarat peningkatan kualitas temuan penelitian dan berguna sebagai bahan pembinaan karier aparatur peneliti.
4. Belum maksimalnya penerbitan dari berbagai karya ilmiah dan temuan penelitian dari aparat peneliti hukum yang sesungguhnya dapat berguna bagi masyarakat seperti himpunan peraturan perundang-undangan di bidang tertentu, buku-buku karangan ilmiah pokok tentang dan sekitar berbagai aspek hukum yang tengah dibangun, artikel-artikel hukum, jurnal-jurnal yang berupa berbagai komentar (anotasi) putusan-putusan pengadilan, buletin periodik yang melaporkan kegiatan pembinaan hukum nasional dan berbagai kegiatan penelitian lainnya.
5. Belum terbinanya koordinasi informasi hasil-hasil penelitian hukum yang dilaksanakan oleh berbagai instansi dan pihak pelaksana penelitian hukum. Hal ini diperlukan dalam rangka pembinaan agar informasi hasil penelitian hukum

dapat dimanfaatkan secara optimal bagi pembinaan sistem hukum nasional. Padahal TAP Nomor IV/MPR/1999 tentang GBHN jo Undang-undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang program pembangunan nasional (PROPENAS) tahun 2000-2004 pada Bab III Tentang Pembangunan hukum dalam huruf C tentang Program Pembangunan hukum pada angka 1 tentang Program pembentukan peraturan perundang-undangan, ditetapkan bahwa salah satu sasaran program ini adalah terciptanya harmonisasi peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat baik dipusat maupun didaerah dan kebutuhan pembangunan yang salah satu kegiatan pokok yang harus dilakukan adalah meningkatkan koordinasi dan kerjasama dalam pengembangan dan pemanfaatan penelitian hukum antar instansi baik dipusat maupun didaerah, kalangan akademis, lembaga pengkajian dan penelitian hukum, organisasi profesi hukum, dan lembaga swadaya masyarakat.

6. Semakin menurunnya minat para pegawai dari waktu ke waktu untuk menjadi pejabat fungsional peneliti hukum, yang disebabkan oleh berbagai hal, baik dari segi pembinaan karier sebagai pegawai negeri sipil, maupun penghargaan atas profesional peneliti.

**b. Upaya Pemberdayaan Peneliti Hukum.**

Bertitik tolak dari keadaan tersebut diatas, maka dimasa mendatang perlu dilakukan hal-hal, antara lain :

1. Mengembangkan forum pertemuan ilmiah secara periodik diantara para peneliti hukum antar pusat dan daerah dilingkungan kementerian hukum dan HAM, dalam rangka pemanfaatan hasil-hasil penelitian hukum baik ditngkat pusat maupun di daerah.
2. Membuat suatu pola penelitian hukum yang baku (standard) yang dapat dijadikan sebagai pedoman dalam pelaksanaan penelitian hukum di Indonesia.
3. Memberdayakan hasil-hasil penelitian yang dilakukan oleh berbagai lembaga penelitian hukum baik dipusat maupun yang di daerah sebagai bahan dalam penentuan kebijakan di bidang hukum; serta pada umumnya untuk

membantu kelancaran pelaksanaan tugas program-program pemerintah dibidang pembangunan hukum agar dicapai hasil kerja yang maksimal;

4. Mengembangkan Pembinaan kualitas Peneliti Hukum, baik tingkat kemampuan profesionalnya maupun kesejahteraannya, sebagai aparatur pelaksana pembangunan hukum agar dapat bekerja lebih baik dan profesional. Kualitas peneliti hukum harus tercermin dalam sikap yang menjunjung tinggi kejujuran, kebenaran dan keadilan, bersih, berwibawa dan bertanggung jawab dalam perilaku keteladanan. Para Peneliti Hukum agar mampu melaksanakan tugas kewajibannya yang mencakup penelitian, dan penyebarluasan hasil-hasilnya secara profesional dalam rangka pemantapan fungsi dan peranan hukum sebagai sarana pengatur dan pengayom masyarakat.
5. Mengembangkan penerbitan (Jurnal Terakreditasi) sebagai wadah kreativitas para peneliti hukum baik secara individual maupun kelembagaan. Penerbitan tersebut berupa: penulisan Karya Ilmiah; buku-buku hasil penelitian, opini, artikel, dll.
6. Membina koordinasi dan kerja sama dalam pengembangan dan pemanfaatan hasil penelitian hukum antar berbagai instansi baik di pusat maupun di daerah, kalangan akademis, lembaga pengkajian dan penelitian hukum, organisasi profesi dan organisasi kemasyarakatan lainnya.
7. Mengupayakan kondisi jabatan fungsional peneliti hukum menjadi lebih menarik, agar minat para pegawai bergairah kembali untuk meniti karir menjadi peneliti hukum.

## **KESIMPULAN.**

Penelitian hukum mempunyai peranan penting dalam pembangunan hukum, agar peraturan perundang-undangan yang hendak disusun dapat dipertanggung jawabkan secara akademis, dan menjamin peraturan tersebut telah memenuhi nilai-nilai filosofis, sosiologis, yuridis, dan aspek lainnya. Peranan Penelitian Hukum dalam pembinaan Sistem Hukum Nasional sangat penting untuk mengungkapkan data ilmiah

yang menyangkut aspek-aspek filosofis, yuridis, sosiologi, ekonomi, maupun politik yang dapat mempengaruhi perkembangan hukum sebagai bahan kebijaksanaan pembangunan hukum. Sebab banyak hasil-hasil penelitian hukum yang dilakukan oleh berbagai lembaga penelitian hukum di daerah, tidak sepenuhnya terakumulasi dalam penentuan kebijakan hukum di pusat sesuai dengan semangat otonomi daerah. Oleh karena itu, perlu peningkatan kehandalan dan kualitas peneliti hukum baik dipusat maupun di daerah.

## **SARAN**

Guna memaksimalkan tugas dan fungsi peneliti hukum pada kementerian hukum dan HAM dimasa mendatang, perlu dilakukan reformasi struktur organisasi Kementerian hukum dan HAM. Selain itu, untuk mewujudkan aparatur peneliti hukum yang baik diperlukan sistem pembinaan tersendiri. Oleh karena itu semestinya dibutuhkan koordinasi dan sinkronisasi antara pusat dan daerah sebagai wahana penunjang untuk membantu kebutuhan para peneliti seperti forum-forum ilmiah secara periodik untuk mempresentasikan hasil-hasil kajian dan penelitian, penerbitan, jurnal hukum, buletin kegiatan dsb.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Arief, S.H., M.S, Prof. Dr. :”Efektifitas Peran Mkhkamah Konstitusi Sebagai Penjaga konstitusi (Perspektif Pembinaan Hukum dan Demokrasi)”, Makalah disampaikan dalam Continuing Legal Education (CLE)di Puslitbang BPHN, Kementerian Hukum dan HAM-RI, tanggal, 03 Mei 2013 di Jakarta.
- Badan Penelitian dan Pengembangan HAM, Kementerian Hukum dan HAM RI, “Perlindungan Kekayaan Intelektual Atas Pengetahuan Tradisional & Ekspresi Budaya Tradisional Masyarakat Adat, Penerbit PT. Alumni, Bandung Tahun 2013.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional Dari Masa Ke Masa, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman RI, Jakarta 1995
- Budiarjo,Ali “Reformasi Hukum di Indonesia”, PT.Siber Konsultan, Jakarta, 2009.
- Friastuti, Rini : “Putusan MK: Pemilu Serentak Untuk Pemilu 2019”, detik News, Kamis, 23/01/2014 15:12 WIB
- Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia, “Modul Konvensi Anti Penyiksaan”, Cetakan Kedua,Tahun 2010
- Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia, Tahun 2010, “Modul Materi Hak Asasi Manusia”, Cetakan Kedua Tahun 2010
- Makawimbang, Hernold Ferry : Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi, Suatu Pendekatan Hukum Progressif”, Penerbit: Cahaya Media, Jakarta, 2013
- M. Friedman,Lawrence : “The Legal System, Russel Sage Foundation”, New York, 1975.
- Malik Haramain & Hakam Naja, “Gabung Lembaga Serupa”, Kompas, Jumat, 18 Nopember 2011.
- Majalah Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM-RI, No.2, Tahun 2012.
- Pusat Penelitian dan Pengembangan SHN, BPHN, Kementerian Hukum dan HAM RI, “Prosiding Seminar Membangun Sistem Regulasi Yang Koheren Antar Negara ASEAN Dalam Menyongsong Masyarakat Ekonomi ASEAN ( MEA), Jakarta, 5 Agustus 2015
- Pola Pikir Kerangka Sistem Hukum Nasional, BPHN Departemen Kehakiman-RI, Tahun 1995-1996.
- Peraturan Menteri Hukum dan HAM-RI Nomor 29 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM-RI
- Strong, C.F. 2004, Konstitusi-konstitusi Politik Modern : Kajian tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia, Diterjemahkan dari Modern Political Constitution : An Introduce tothe Comparative Study of Their History and Existing Form, Nuansa dengan Nusamedia,Bandung, 2004.
- Soekanto, Soerjono & Mamudji, Sri. Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat. (Jakarta: CV.Rajawali, 1985)
- Soerjono Soekanto, “*Pengantar Penelitian Hukum*”, Jakarta: Universitas Indonesia, 1986.