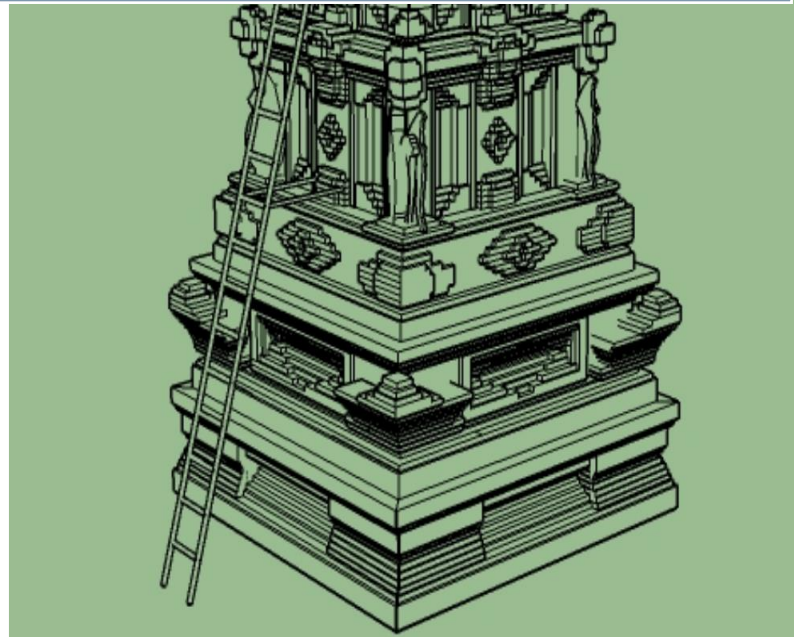


# METODELOGI PENELITIAN HUKUM DALAM PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK



GEDE MARHAENDRA WIJA ATMAJA

KEGIATAN PEMBINAAN PERANCANG PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN DI DAERAH TAHUN  
ANGGARAN 2017 DISELENGGARAKAN KANTOR  
WILAYAH KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM BALI

DENPASAR 2017

## KATA PENGANTAR

Risalah ini disusun untuk Kegiatan Pembinaan Perancang Peraturan Perundang-Undangan Di Daerah Tahun Anggaran 2017 Diselenggarakan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Bali, sesuai dengan Keputusan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Bali Nomor W20-164.01.03 Tahun 2017 tentang Narasumber Kegiatan Pembinaan Perancang Peraturan Perundang-undangan Di Daerah Tahun Anggaran 2017.

Materi yang diminta untuk disampaikan adalah Metodologi Penelitian Hukum. Agar sesuai dengan tema kegiatan pembinaan, maka materi yang dituangkan dalam risalah ini bertajuk Metodologi Penelitian Hukum dalam Penyusunan Naskah Akademik. Oleh karena pada hakekatnya, Naskah Akademik Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian. Tepatnya, Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Semoga penyampaian materi ini bermanfaat bagi pengembangan praktik perancangan peraturan perundang-undangan, dan dari forum yang dihadiri para praktisi perancangan ini memberikan manfaat juga bagi pengembangan teoritik perancangan peraturan perundang-undangan.

Denpasar, Kamis 16 Maret 2017

Gede Marhaendra Wija Atmaja

## DAFTAR ISI

1. Pendahuluan \_\_\_ []
2. Urgensi dan Struktur Naskah Akademik \_\_\_ []
3. Memahami Metode Penelitian Hukum dalam Penyusunan Naskah Akademik \_\_\_ []
4. Memahami Interpretasi Hukum secara Hermeneunikal dalam Penelitian Hukum \_\_\_ []
5. Penutup \_\_\_ []

1

## Pendahuluan

Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU 12/2011) menentukan, Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Pengertian tersebut menunjukkan Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya. Penggunaan istilah pengkajian dipengaruhi oleh pandangan bahwa penelitian hukum tidak memerlukan data sebagaimana layaknya penelitian, karena itu lebih tepat disebut pengkajian hukum. Philipus M. Hadjon (1997) menyebutnya kajian ilmu hukum, ia menulis:

Penelitian ilmiah merupakan kegiatan ilmiah yang dicirikan: empiris, rasional dan abstraktif (James A. Black, h. 4). Dalam hubungan dengan ciri yang demikian, penelitian sosial secara tradisional selalu dikaitkan dengan pengumpulan data yang dibutuhkan untuk menjawab berbagai permasalahan sosial (Kenneth D. Bailey, h. 4).

Dengan menggunakan konsep penelitian seperti tersebut di atas kiranya sulit untuk dipahami bahwa ilmu hukum normatif pun mengenal penelitian dan metode penelitian. Untuk menjangkau

kegiatan ilmiah hukum, baik yang menyangkut ilmu hukum normatif maupun ilmu hukum empiris kiranya lebih tepat digunakan istilah kajian ilmu hukum. Istilah tersebut diilhami oleh istilah yang lazim digunakan dalam kepustakaan Belanda seperti: het bedrijven van de rechtswetenschap (J.J.H. Bruggink, h. 138); de beoefening van de rechtswetenschap (J. Gijssels, h. 120) dll.

Risalah ini menggunakan istilah penelitian hukum, oleh karena pengembangan hukum teoritis ini juga memerlukan data. Data secara harfiah berarti fakta atau kenyataan (*fact*) (Hartono 1994), sehingga dalam sejumlah literatur penelitian hukum, penggunaan istilah “data” disalahkan atau dikritik (lihat Ibrahim 2006. Marzuki 2005). Namun, untuk keperluan penelitian, dalam penelitian sosiologi sekalipun, istilah “data” dipakai dalam arti informasi, yakni bahan-bahan untuk diolah dan dianalisis, sehingga dapat menarik kesimpulan (Hartono1994). Jadi, data juga bermakna informasi atau bahan untuk diolah dan dianalisis. Salah satu data itu adalah data hukum atau bahan hukum. Oleh karena itu, tidak bermasalah untuk tetap menggunakan terminologi **penelitian hukum**.

Metodologi penelitian hukum menempati posisi penting dalam penyusunan naskah akademik, mengingat naskah akademik pada dasarnya merupakan naskah hasil penelitian hukum. Atas dasar itu, risalah ini menilai penting mendiskusikan tema tersebut, sehingga nantinya dapat dilakukan penelitian hukum untuk menghasilkan naskah akademik yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

2

## Urgensi dan Struktur Naskah Akademik

Tidak semua rancangan peraturan perundang-undangan memerlukan Naskah Akademik. Naskah Akademik diperlukan Rancangan Undang-Undang, baik yang berasal dari Presiden, DPR, dan DPD. Bahkan ditentukan Rancangan Undang-Undang itu **harus** disertai Naskah Akademik (Pasal 43 ayat (3) UU 12/2011).

Ada pengecualian, Undang-Undang mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang; atau pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tidak berlaku keharusan disertai Naskah Akademik (Pasal 43 ayat (4) UU 12/2011), namun disertai keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur (Pasal 43 ayat (5) UU 12/2011).

Rancangan Peraturan Daerah, baik Daerah Provinsi maupun Daerah Kabupaten/Kota, disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademi (Pasal 56 ayat (2) dan Pasal 80 UU 12/2011). Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi;
- b. pencabutan Peraturan Daerah Provinsi; atau

- c. perubahan Peraturan Daerah Provinsi yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur (Pasal 56 ayat (3) dan Pasal 80 UU 12/2011, berlaku juga untuk Rancangan Perda Kabupaten/Kota).<sup>1</sup>

Artinya, Naskah Akademik tidak merupakan keharusan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah. Melainkan pilihan antara penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.

Pemahaman lebih lanjut tentang Naskah Akademik, terutama tentang strukturnya, merujuk pada Lampiran I Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang bertajuk “Teknik Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota”. Adapun anatomi Naskah Akademik dikemukakan dalam tabel berikut:

SISTEMATIKA	RINCIAN
Judul	
Kata Pengantar	
Daftar Isi	
Bab I Pendahuluan	A. Latar Belakang B. Identifikasi Masalah C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik D. Metode.
Bab II Kajian Teoretis Dan Praktik Empiris	A. Kajian teoretis. B. Kajian terhadap asas/prinsip

<sup>1</sup> Keterangan mengenai konsepsi Rancangan meliputi: a. latar belakang dan tujuan penyusunan; b. sasaran yang ingin diwujudkan; dan c. jangkauan dan arah pengaturan (Pasal 19 , Pasal 33, dan Pasal 40 UU 12/2011).

	<p>yang terkait dengan penyusunan norma.</p> <p>C. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.</p> <p>D. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.</p>
Bab III Evaluasi Dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait	<p>A. Kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur.</p> <p>B. Posisi dari Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru dalam keterkaitan/harmonisasi Peraturan Perundang-undangan lain.</p> <p>C. Status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada,</p>
Bab IV Landasan Filosofis, Sosiologis, Dan Yuridis	<p>A. Landasan Filosofis</p> <p>B. Landasan Sosiologis.</p> <p>C. Landasan Yuridis.</p>
Bab V Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota	<p>A. Sasaran yang akan diwujudkan,</p> <p>B. Arah dan jangkauan pengaturan.</p> <p>C. Ruang lingkup materi muatan</p>
Bab VI Penutup	<p>A. Simpulan</p> <p>B. Saran</p>
Daftar Pustaka	
Lampiran: Rancangan Peraturan Perundang-Undangan	

Sumber: berdasarkan Lampiran II UU 12/2011



3

### Memahami Metodologi Penelitian Hukum dalam Penyusunan Naskah Akademik

Mengenai metode penelitian, Lampiran I UU 12/2011 menentukan, bahwa penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau penelitian lain.

Selanjutnya ditentukan:

1. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris.
2. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal.
3. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya.
4. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat.
5. Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk

mendapatkan data faktor nonhukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti.

Berdasarkan uraian tersebut, data yang dapat digunakan dalam penelitian hukum adalah:

1. data hukum, baik data hukum perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya; dan/atau
2. data non-hukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti.

### **3.1. Data dalam Penyusunan Naskah Akademik**

Jenis penelitian yang ideal dilakukan dalam penelitian untuk penyusunan Naskah Akademik adalah penelitian yang berbasis data hukum maupun data non-hukum.

Data hukum, terutama data hukum perundang-undangan diperlukan untuk:

1. Latar belakang dan identifikasi masalah (Bab I Pendahuluan).
2. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma (Bab II Kajian Teoretis dan Praktik Empiris).
3. Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait (Bab III Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait).

4. Landasan Filosofis dan Yuridis (Bab IV Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis).
5. Sasaran yang akan diwujudkan, Arah dan jangkauan pengaturan, Ruang lingkup materi muatan (Bab V Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota).

Data non-hukum, yakni yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti, diperlukan untuk:

1. Latar belakang dan identifikasi masalah (Bab I Pendahuluan).
2. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat, dan kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara (Bab II Kajian Teoretis dan Praktik Empiris).
3. Landasan Filosofis dan Sosiologis (Bab IV Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis).
4. Sasaran yang akan diwujudkan, Arah dan jangkauan pengaturan, Ruang lingkup materi muatan (Bab V Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang,

Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota).

### 3.3. Metode Penelitian Sosiolegal

Pembentuk UU, melalui Lampiran I UU 12/2011, menyamakan metode yuridis empiris dengan metode sosiolegal. Ada sudut pandang lain, yang tidak menyamakan metode yuridis empiris dengan metode sosiolegal.

Banakar dan Travers (2005) menegaskan sosiolegal sebagai “*interdisciplinary studies of law*”. Dengan demikian, jelas kiranya bahwa ini adalah studi hukum dengan pendekatan interdisipliner, bukan studi ilmu sosial tentang hukum (Safitri dan Tristam Moeliono, 2010).

Kata “sosio” dalam sosiolegal merepresentasi keterkaitan antar konteks di mana hukum berada. Peneliti sosiolegal menggunakan teori sosial untuk tujuan analisis, tidak sedang bertujuan memberi perhatian pada sosiologi atau ilmu sosial lain, melainkan hukum dan ilmu hukum (Irianto, 2009a dan 2009b).

Studi sosiolegal memiliki karakteristik. *Pertama*, studi sosiolegal melakukan studi tekstual, pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan dan kebijakan dapat dianalisis secara kritis dan dijelaskan makna dan implikasinya terhadap subjek hukum (termasuk kelompok terpinggirkan). Juga studi tentang putusan hakim, mengkaji kasus-kasus persidangan berdasarkan teks putusan hakim maupun data lapangan.

*Kedua*, studi sosiolegal mengembangkan berbagai metode “baru” hasil perkawinan antara metode hukum dengan ilmu sosial, seperti studi kasus untuk meneliti budaya hukum, studi yang berfokus pada penggunaan teks dan analisis diskursus untuk mengkaji bekerjanya ombudsman, dan etnografi sosiolegal (Irianto, 2009a).

Metode penelitian sosiolegal merupakan kombinasi antara metode penelitian hukum doktriner dan metode penelitian hukum empirik (yang meminjam metode ilmu sosial), maka yang perlu dilakukan peneliti adalah studi dokumen, yang disertai dengan studi lapangan. Studi dokumen melakukan identifikasi dan analisis terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait tema riset. Studi lapangan melakukan identifikasi bagaimana hukum bekerja dan berimplikasi terhadap hubungan-hubungan di antara subjek dengan banyak pihak, dan mendapatkan data empirik tentang pengalaman subjek berkenaan dengan tematik riset (diadaptasi dari Sulistyawati Irianto, 2009c).

Berikut dikemukakan beberapa contoh Studi Sosiolegal di Indonesia. Adnan Buyung Nasution, 1995, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1059*, terjemahan, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti. Tujuan studi, mengangkat dan mendokumentasikan ikhtiar di Indonesia dalam membentuk suatu negara konstitusional berdasarkan pada pengakuan HAM. Objek studi adalah Konstituante Indonesia, yakni tentang perdebatan Konstituante mengenai pokok-

pokok masalah (topik) yang begitu banyak di dalam sidang pleno yang merupakan organ tertinggi Konstituante. Penelitian terutama dibatasi pada risalah sidang pleno yang hamper 10.000 halaman jumlahnya. Dalam studi ini sejumlah perdebatan yang paling penting diangkat kembali dan dinalisis dari perspektif perjuangan mewujudkan negara konstitusional, yakni perdebatan tentang falsafah negara pada tahun 1957, perdebatan tentang HAM pada tahun 1958, dan perdebatan tentang pemberlakuan kembali UUD 1945 pada tahun 1959.

Myrna A. Safitri dan Tristam Moeliono, 2010, "Bernegara hukum dan berbagi kuasa dalam urusan agrarian di Indonesia: Sebuah pengantar", dalam Myrna A. Safitri dan Tristam Moeliono, eds, *Hukum Agraria dan Masyarakat Di Indonesia: Studi tentang tanah, kekayaan alam, dan ruang di masa colonial dan desentralisasi*, Jakarta: HuMa, Van Vollenhoven Institute, KITLV-Jakarta. Studi ini memfokuskan diri pada praktik ber-negara hukum dalam konteks desentralisasi di Indonesia, namun tidak terperangkap semata-mata membahas aspek normative, procedural dari hukum negara di lapangan agrarian. Untuk melihat bagaimana hukum itu diproduksi, ditafsirkan, di(salah)gunakan dan berimbas pada masyarakat, digunakan metode dan teori-teori sosiologi, antropologi dan politik. Hal ini dilakukan guna menghasilkan analisis yang mampu menjelaskan pengaruh aspek-aspek social, politik dan kebudayaan dalam produksi dan implementasi hukum. Studi sosiolegal lainnya adalah:

1. Adriaan W. Bedner, 2010, Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia: Sebuah studi sosio-legal, terjemahan, Jakarta: HuMa, Van Vollenhoven Institute, KITLV-Jakarta.
2. Kurnia Warman, 2010, Hukum Agraria dalam Masyarakat Majemuk: Dinamika interaksi hukum adat dan hukum negara di Sumatera Barat, Jakarta: HuMa, Van Vollenhoven Institute, KITLV-Jakarta.
3. Margarito Kamis, Gagasan Negara Hukum yang Demokratis di Indonesia (studi sosiolegal atas pembatasan kekuasaan Presiden oleh MPR 1999-2002, Disertasi Doktor, Universitas Indonesia, Jakarta, 2004.

Berdasarkan uraian struktur naskah akademik dan metode penelitian sosiolegal, idealnya metode penelitian hukum ini yang tepat digunakan dalam penyusunan naskah akademik, mengingat struktur naskah akademik berkenaan dengan dua jenis data di dalamnya, yakni data hukum dan data non-hukum, dan analisis terhadap kedua data tersebut. Hal ini dapat dilakukan dengan menggunakan metode penelitian hukum dalam pengertian metode sosiolegal.

#### **3.4. Metode Penelitian Hukum Normatif**

Telah dikemukakan sebelumnya, metode penelitian sosiolegal merupakan kombinasi antara metode penelitian hukum doktriner atau normatif dan metode penelitian hukum empirik (yang meminjam metode ilmu so-

sial), maka yang perlu dilakukan peneliti adalah studi dokumen, yang disertai dengan studi lapangan.

Berdasarkan pandangan tersebut, maka perlu didiskusikan kembali Metode Penelitian Hukum Normatif. Penelitian Hukum Normatif lazim dilakukan dalam pengembangan Ilmu Hukum, yang disebut Dogmatika Hukum, Ilmu Hukum Dogmatis, Ilmu Hukum Positif, dan Ilmu Hukum Praktikal (IHP). Ilmu Hukum ini merupakan jenis Normologikal, yakni ilmu yang berupaya menemukan hubungan antara dua hal atau lebih berdasarkan atas asas imputasi (yakni menautkan tanggung jawab/kewajiban) untuk menetapkan apa yang seharusnya terjadi atau menjadi kewajiban subjek hukum tertentu dalam situasi konkret tertentu, sehubungan dengan terjadinya perbuatan atau peristiwa atau keadaan tertentu, yang implemetasi dan kepatuhannya dapat ditegakkan oleh otoritas publik. Metode jenis Normologikal, adalah disebut metode normatif (atau disebut metode doktrinal atau metode dogmatik), sebab: a. metode ini bertumpu pada kaidah-kaidah (norma-norma) yang mengharuskan; b. yang kepatuhannya dapat dipaksakan dengan menggunakan alat kekuasaan negara (normatif); c. berkiprah dalam dunia keharusan-keharusan (*das sollen*), dan d. produknya juga bersifat mengkaidahi (Sidharta 2009).

Masalah inti dalam Penelitian Hukum Normatif adalah siapa yang berhak atau berkewajiban atas apa terhadap siapa berkenaan dengan apa dalam situasi apa dan berdasarkan apa? (Sidharta 2009). Beberapa ma-



salah sebagai objek Penelitian Hukum Normatif adalah antara lain: a. apakah bentuk penormaan yang dituangkan dalam suatu ketentuan hukum positif telah sesuai atau merefleksikan prinsip-prinsip hukum yang bermaksud menciptakan keadilan; b. apakah ada prinsip hukum baru sebagai refleksi dari nilai-nilai hukum yang ada?; c. apakah gagasan mengenai pengaturan tentang suatu perbuatan tertentu dilandasi oleh prinsip hukum, teori hukum, atau filsafat hukum? (Ibrahim 2006); d. Ideologi apakah yang ada di balik pembentukan peraturan perundang-undangan atau dalam pasal-pasal/ayat-ayatnya?; dan e. Politik hukum apakah melandasi dan/atau ada dalam pembentukan peraturan perundang-undangan atau dalam pasal-pasal/ayat-ayatnya?

Penelitian Hukum Normatif memerlukan penalaran hukum. Penalaran hukum (*legal reasoning*) adalah metode berpikir yuridik untuk mengindenifikasi – berdasarkan tatanan hukum yang berlaku – hak-hak dan kewajiban-kewajiban yuridik spesifik dari para pihak terkait (Sidharta 2009).

Penalaran Hukum diperlukan dalam rangka menetapkan putusan hukum untuk ditawarkan sebagai solusi terhadap masalah yang dihadapi (Sidharta 2009) dan sebagai metode untuk menganalisis masalah penelitian dan menarik kesimpulan.

Tiga acuan dasar berpenalaran hukum. *Pertama*, Positivitas. Demi terjaminnya kepastian hukum dan prediktabilitas, maka proses penalaran

hukum harus selalu berdasarkan dan dalam kerangka tata hukum yang berlaku. *Kedua*, Koherensi. Agar dapat dipatuhi dan diterapkan sedemikian sehingga tujuan pembentukannya dapat terwujud, maka dalam tata hukum tidak boleh ada inkonsistensi dan kontradiksi internal. *Ketiga*, Keadilan. Hukum dimaksudkan unjuk mewujudkan pengaturan hubungan antar-manusia yang tepat, artinya yang dapat diterima atau akseptabel oleh para pihak dan juga oleh masyarakat (Visser't Hooft dalam Sidharta 2009).

Cakupan kegiatan ilmiah dalam berpenalaran hukum, yakni menginventarisasi, menginterpretasi, mengsystematisasi, mengevaluasi aturan-aturan hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis. Kegiatan penting dari cakupan itu adalah menginterpretasi dan mengsystematisasi.

Menginterpretasi adalah upaya menemukan makna dari aturan hukum itu, artinya mendistilasi atau menarik keluar dan menampilkannya ke permukaan kaidah hukum atau makna hukum yang tercantum atau tersembunyi di dalam aturan hukum yang bersangkutan (Sidharta 2009). Metode yang digunakan adalah gramatikal, historikal, sistematis, teleological, dan sosiologikal. Belakangan ini adalah juga interpretasi secara hermeneutical (Sidharta 2009).

Kepustakaan hukum juga mengenal prinsip *contextualism* dalam menginterpretasi (McLeod dalam Hadjon dan Jatmiati 2005), yakni:

1. Asas *Noscitur A Sociis*. Suatu hal diketahui dari himpunannya, artinya suatu kata harus diartikan dalam rangkaiannya.
2. Asas *Ejusdem Generis*. Sesuai genusnya, artinya satu kata dibatasi maknanya secara khusus dalam kelompoknya.
3. Asas *Exlusio Alterius*. Satu konsep digunakan untuk satu hal, belum tentu berlaku untuk hal lain.

Berikutnya mengsystematisasi, yakni menampilkan ke permukaan serta menumbuh-kembangkan sistem hukum yang ada di dalam kesadaran hukum masyarakat atau membangun sebuah sistem hukum berdasarkan yang sudah ada (Sidharta 2009). Ada dua ranah mensystematisasi, yakni tataran systematisasi dan metode systematisasi.

Tataran systematisasi (Van Hoecke dalam Sidharta 2009), yakni: (1) tataran teknis, yakni kegiatan menghimpun dan menata material penelitian, yakni memaparkan dan mengklasifikasi aturan-aturan hukum berdasarkan hierarki sumber hukum yang diterima secara umum untuk membangun landasan legitimasi dalam menginterpretasi aturan hukum; (2) tataran teleological, yakni mengsystematisasi berdasarkan substansi hukum; dan (3) systematisasi eksternal, yakni mengsystematisasi hukum dalam rangka mengintegrasikannya ke dalam tatanan masyarakat yang selalu berkembang, serta ke dalam pandangan hidup masyarakat.

Metode systematisasi (Van Hoecke dalam Sidharta 2009) meliputi: (1) metode logika, yakni menggunakan asas-asas dan hukum-hukum logika

sebagai sarana intelektual untuk membangun struktur logikal dalam masa aturan-aturan hukum yang volumenya semakin tidak terbayangkan dan selalu berubah, sehingga keseluruhan aturan hukum itu tetap tertata dalam suatu system hukum yang koheren; (2) metode tipologi, yakni menetapkan tipe normal yang digunakan sebagai pedoman dalam penataan sejumlah kejadian; (3) metode teleological, menggunakan nilai-nilai dan kaidah-kaidah yang melandasi teks undang-undang sebagai patokan untuk sistematisasi; dan (4) metode interdisipliner, yakni memanfaatkan produk berbagai Ilmu Humaniora lainnya untuk melaksanakan sistematisasi eksternal.

Terdapat sejumlah asas dalam penggunaan logika (JW Harris dalam Sidharta 2009), yakni:

- a. Asas eksklusif. Asas yang dengannya Ilmu Hukum mengandaikan sejumlah sumber legislatif tertentu bagi sistem hukum, dan dengan itu mengidentifikasi sistem hukum tersebut.
- b. Asas subsumsi. Asas yang dengannya Ilmu Hukum menetapkan hubungan hierarki di antara aturan-aturan hukum berdasarkan sumber legislatif yang lebih tinggi dan yang lebih rendah.
- c. Asas derogasi. Asas yang digunakan untuk menolak sebuah aturan hukum, atau bagian dari sebuah aturan, karena berkonflik dengan aturan lain yang berasal dari sumber legislatif yang lebih tinggi.

- d. Asas non-kontradiksi. Asas yang digunakan untuk menolak pemaparan sistem hukum yang di dalamnya dapat diafirmasi ek-sistensi sebuah kewajiban dan pada saat yang sama juga non-eksistensi sebuah kewajiban yang mengkover situasi-situasi yang sama pada kejadian yang sama (perbuatan yang diwajibkan oleh sebuah aturan hukum justru dilarang oleh aturan hukum lain dalam waktu yang bersamaan).

### 3.5. Tahapan Penelitian Hukum

Ada dua langkah penting yang menentukan bobot dan corak penelitian hukum, yakni pengumpulan data dan analisis data (Hartono 1994). Selain itu diadakan kualifikasi fakta dan kualifikasi hukum (Hartono 1994). Artinya, diperlukan penelusuran fakta-fakta, selain memerlukan penelusuran hukum, baik peraturan perundang-undangan, perjanjian internasional, putusan pengadilan, kontrak, dan dokumen hukum lainnya.

**Pengumpulan data.** Cara mendapat data hukum adalah melalui studi dokumen berdasarkan kategori tematiknya. Misalnya, data hukum perundang-undangan ditelusuri perihal apa hukumnya untuk suatu peristiwa, apa sebabnya ditentukan hukumnya demikian, serta apa implikasi dari ditentukan hukum yang demikian?

Tidak setiap upaya untuk menemukan apa hukumnya itu dilakukan dengan studi dokumen, misalnya untuk menemukan apa hukumnya bagi pelanggar hukum adat, kemungkinan tidak ditemukan dalam suatu doku-

men, tapi perlu studi empirik atau studi lapangan, yakni mengadakan wawancara dengan kepala desa adat (*Bendesa Desa Pakraman* di Bali). Hal ini masih dalam bagian penelitian hukum normatif atau doktrinal. Berbeda halnya dengan “bagaimana hukumnya itu diberlakukan terhadap pelanggaran hukum adat dan apa sebabnya diberlakukan demikian”, ini bagian dari penelitian hukum non-doktrinal.

Untuk data faktual atau data non-hukum, cara mengumpulkannya adalah dengan studi lapangan, seperti wawancara dan pengajuan kuisioner. Akan tetapi, bisa jadi data non-hukum itu diperoleh dari studi dokumen atau studi kepustakaan.

Cara mengumpulkan data tersebut baik data hukum maupun data non hukum dapat dilakukan dengan menggunakan ROCCUPI. Teori perundang-undangan yang dikembangkan Ann Seidman, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeyserkere (2002) adalah untuk mendapatkan masukan penjelasan tentang perilaku bermasalah yang membantu dalam penyusunan undang-undang. Teori ini lebih dikenal dengan ROCCIPPI, yang terdiri 7 kategori, yakni: *Rule* (Peraturan), *Opportunity* (Kesempatan), *Capacity* (Kemampuan), *Communication* (Komunikasi), *Interest* (Kepentingan), *Process* (Proses), dan *Ideology* (Ideologi). Kategori-kategori ini dapat dipilah menjadi dua kelompok factor penyebab, yakni factor obyektif (yang meliputi: *Rule/Peraturan*, *Opportunity/Kesempatan*, *Capacity/Kemampuan*, *Communication/Komunikasi*, dan *Process/Proses*)

dan faktor subyektif (yang meliputi: *Interest*/Kepentingan dan *Ideology*/Ideologi). Penjelasan masing-masing faktor tersebut adalah sebagai berikut.

*Pertama*, faktor-faktor subyektif, terdiri dari apa yang ada dalam benak para pelaku peran: Kepentingan-kepentingan mereka dan “ideologi-ideologi (nilai-nilai dan sikap)” mereka. Hal-hal ini merupakan apa yang semula diidentifikasi kebanyakan orang berdasarkan naluri sebagai “alasan” dari perilaku masyarakat. Masing-masing dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Kepentingan (atau insentif). Kategori ini mengacu pada pandangan pelaku peran tentang akibat dan manfaat untuk mereka sendiri. Hal ini termasuk bukan hanya insentif materiil tetapi juga insentif non-materiil, seperti penghargaan dan acuan kelompok berkuasa. Fokus pada penjelasan yang berkaitan dengan kepentingan umumnya menghasilkan tindakan perundang-undangan yang menerapkan tindakan motivasi ke arah kesesuaian yang bersifat langsung - hukuman dan penghargaan - yang dirancang untuk mengubah kepentingan-kepentingan tersebut.
2. Ideologi (nilai dan sikap). Ideologi merupakan kategori subjektif kedua dari kemungkinan penyebab perilaku. Bila ditafsirkan secara luas, kategori ini mencakup motivasi-motivasi subjektif

dari perilaku yang tidak dicakup dalam “kepentingan”. Motivasi tersebut termasuk semua hal mulai dari nilai, sikap dan selera, hingga ke mitos dan asumsi-asumsi tentang dunia, kepercayaan keagamaan dan ideologi politik, social dan ekonomi yang kurang lebih cukup jelas. Alvin Gouldner memasukkan hal-hal tersebut dalam istilah: “asumsi-asumsi domain”.

Faktor-faktor subjektif – Kepentingan dan Ideologi – memang menawarkan penjelasan secara parsial perilaku bermasalah. Akan tetapi, sesuai dengan hakekatnya, penjelasan tersebut terfokus pada penyebab perilaku perorangan di dalam struktur kelembagaan yang ada. Sebagai akibatnya, pemecahan perundang-undangan dirancang untuk mengubah kepentingan dan ideologi perorangan. Penyelesaian-penyelesaian perundang-undangan yang ditujukan hanya pada penyebab-penyebab subjektif dari perilaku bermasalah tidak dapat mengubah factor-faktor kelembagaan objektif yang dapat menyebabkan bertahannya perilaku tersebut.

*Kedua*, factor-faktor obyektif. Berbeda dengan factor subjektif, kategori-kategori-kategori objektif ROCCUPI - Peraturan, Kesempatan, Kemampuan, Komunikasi dan Proses memusatkan perhatian pada penyebab perilaku kelembagaan yang menghambat pemerintahan yang bersih. Kategori ini harus merangsang seorang penyusun rancangan undang-undang untuk memformulasikan hipotesa penjelasan yang agak



berbeda dan usulan pemecahan. Masing-masing dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Peraturan. Kebanyakan masalah yang mencapai tahap penyusunan rancangan undang-undang tidak ada dengan tiba-tiba. Hampir selalu, batang tubuh undang-undang yang mempengaruhi perilaku. Orang berperilaku sedemikian rupa, bukan di hadapan *satu* peraturan, tetapi di depan kesatuan *kerangka* undang-undang. Keberadaan peraturan-peraturan tersebut dapat membantu menjelaskan perilaku bermasalah dengan satu atau beberapa dari lima alasan berikut ini:

- Susunan kata dari peraturan tersebut mungkin kurang jelas atau rancu, sehingga sampai memberikan wewenang tentang apa yang harus dilakukan;
- Beberapa peraturan mungkin mengizinkan atau mengizinkan perilaku yang bermasalah;
- Peraturan tersebut tidak menangani penyebab-penyebab dari perilaku bermasalah.
- Peraturan tersebut mungkin mengizinkan pelaksanaan yang tidak transparan, tidak bertanggung jawab dan tidak partisipatif.
- Peraturan tersebut mungkin memberikan kewenangan yang tidak perlu kepada pejabat pelaksana dalam

memutuskan apa dan bagaimana mengubah perilaku bermasalah tersebut.

2. *Kesempatan*. Apakah lingkungan di sekeliling pihak yang dituju oleh suatu undang-undang memungkinkan mereka untuk berperilaku sebagaimana diperintahkan oleh undang-undang tersebut? Atau, sebaliknya, apakah lingkungan tersebut membuat perilaku yang sesuai tidak mungkin terjadi? Misalnya, bila kebijakan pemerintah berpihak pada peningkatan penanaman tanaman keras di tengah dominasi petani tanaman pangan, apakah para petani tersebut memiliki akses masuk menembus pasar tanaman keras? Apanila tidak, mereka akan kekurangan *kesempatan* untuk menjual barang-barang mereka di pasar.
3. *Kemampuan*. Apakah para pelaku peran memiliki kemampuan berperilaku sebagaimana ditentukan oleh peraturan yang ada? Berangkat dari situasi ini, maka kategori ini memfokuskan perhatian pada ciri-ciri pelaku yang menyulitkan atau tidak memungkinkan mereka berperilaku sebagaimana ditetapkan oleh undang-undang yang ada. Misalnya, apabila petani tanaman pangan kekurangan kredit atau keahlian teknis, kemungkinan mereka tidak memiliki *kemampuan* menanam tanaman pangan.

4. Komunikasi. Ketidaktahuan seorang pelaku peran tentang undang-undang mungkin dapat menjelaskan mengapa dia berperilaku tidak sesuai. Apakah para pihak yang berwenang telah mengambil langkah-langkah yang memadai untuk mengkomunikasikan peraturan-peraturan yang ada kepada para pihak yang dituju? Tidak ada orang yang *dengan secara sadar* mematuhi undang-undang bila dia mengetahui perintah.
5. Proses. Menurut criteria dan prosedur apakah - dengan Proses yang bagaimana - para pelaku peran memutuskan untuk mematuhi undang-undang atau tidak? Biasanya, bila sekelompok pelaku peran terdiri dari perorangan, kategori "Proses" menghasilkan beberapa hipotesa yang berguna untuk menjelaskan perilaku mereka. Orang-orang biasanya memutuskan sendiri apakah akan mematuhi peraturan atau tidak. Akan tetapi, dalam hal organisasi yang kompleks (misalnya, sebuah perusahaan, lembaga swadaya masyarakat (LSM), serikat buruh, dan khususnya instansi pelaksana pemerintah, Proses dapat saja merupakan kategori ROCCIP yang paling penting.

Dengan perkataan lain, kategori-kategori ROCCIP tersebut mengandung pengertian sebagai berikut:

1. *Rule* (Peraturan Perundang-undangan). Menganalisis seluruh peraturan yang mengatur atau terkait dengan perilaku bermasalah, ini dilakukan untuk mengetahui kelemahan-kelemahan yang terkandung pada peraturan yang sudah ada.
2. *Oppurtunity* (Peluang/Kesempatan). Menganalisis berbagai kesempatan bagi timbulnya perilaku bermasalah.
3. *Capacity* (kemampuan). Menganalisis kemungkinan timbulnya perilaku bermasalah karena faktor kemampuan.
4. *Communication* (Komunikasi). Perilaku bermasalah mungkin timbul karena ketidaktahuan pemeran akan adanya peraturan. Ini juga harus dianalisis dalam rangka menemukan sebab perilaku bermasalah.
5. *Interest* (Kepentingan). Kategori ini berguna untuk menjelaskan pandangan pemeran tentang akibat dan manfaat dari setiap perilakunya. Pandangan pemeran ini mungkin menjadi penyebab perilaku bermasalah.
6. *Process* (Proses). Kategori proses juga merupakan penyebab perilaku bermasalah. Ada empat proses utama, yakni: proses input, proses konversi, proses output, dan proses umpan balik. Proses input menyangkut siapa saja yang dimintai masukan. Proses konversi siapa saja yang menyaring dan mempertimbangkan masukan yang ada untuk dijadikan dasar

dalam mengambil keputusan. Proses output menyangkut siapa dan dengan cara apa keputusan akan dikeluarkan. Proses umpan balik menyangkut siapa saja yang dimintai umpan balik.

7. *Ideology* (ideologi). Kategori ini menunjuk pada sekumpulan nilai yang dianut oleh suatu masyarakat untuk merasa, berpikir, dan bertindak.

**Analisis Data.** Dalam penelitian hukum masing-masing masalah hukum perlu diteliti secara terpisah. Inilah yang dinamakan dengan analisis (Hartono 1994). Selanjutnya ia mengemukakan:

1. Analisis bahan-bahan yang telah dikumpulkan tentu saja harus dilakukan menurut cara-cara analisis atau penafsiran (interpretasi) hukum yang dikenal, seperti penafsiran autentik, penafsiran gramatikal, penafsiran sejarah perundang-undangan atau penafsiran sejarah hukum, penafsiran sistematis, penafsiran sosiologis, penafsiran teleologis, penafsiran fungsional, atau penafsiran futuristik.
2. Cara menafsirkan atau kombinasi yang akan digunakan bergantung kepada jenis, tujuan, serta pandangan penelitinya. Seorang yang bersikap dogmatis tentu saja hanya menggunakan cara penafsiran autentik, gramatikal, atau sejarah hukum. Sedangkan orang yang menganut paham sosiologis atau fungsional akan

menggunakan juga cara penafsiran sosiologis, teleologis, dan fungsional.

3. Peneliti yang ingin menemukan suatu asas atau kaidah hukum untuk masa mendatang, akan menggunakan metode penelitian ilmu sosial dan futuristik untuk melengkapi cara-cara penafsiran sosiologis, teleologis, dan fungsional.
4. Peneliti hukum yang futuristik pun harus memulai penelitiannya dengan cara penafsiran autentik, gramatikal, historis, dan sistematis, dan membandingkannya dengan hasil-hasil penafsiran hukum secara teleologis atau fungsional.
5. Ketajaman “pisau analisis” hukum bergantung pada [pemahaman dan penguasaan metode-metode penafsiran dan keahlian memadukannya dengan metode penelitian lainnya dalam penelitian yang bersifat interdisipliner (Hartono 1994).

Pada pandangan tersebut terdapat garis pemikiran bahwa penelitian hukum itu merupakan medan terbuka bagi penggunaan metode interpretasi hukum dan bahkan bagi metode penelitian ilmu sosial. Misalnya, penggunaan interpretasi berdasarkan teori bekerjanya hukum menurut Robert B. Seidman atau teori pluralisme hukum dari Werner Menski.

### 3.6. Kerangka Analisis Peraturan Perundang-undangan

Kerangka analisis peraturan perundang-undangan diperlukan di dalam metode penelitian hukum untuk penyusunan naskah akademik. Sebagaimana telah dikemukakan, di dalam struktur naskah akademik terdapat bab mengenai evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan.

Ada berbagai model yang dapat digunakan sebagai kerangka analisis peraturan perundang-undangan, antara lain (1) Metode Pemecahan Masalah dan Teori ROCCIP yang dikembangkan oleh Robert B. Seidman; (2) model yang dikembangkan oleh Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), yang dapat disebut Model Substansi dan Proses; model yang dikembangkan oleh Bappenas yakni Model Analisa Peraturan Perundang-Undangan (MAPP).

Risalah ini akan menyajikan dua model yang terakhir, sedangkan model yang pertama, sedikit-banyak telah disajikan dalam uraian sebelumnya.

#### **Model Substansi dan Proses**

Bivitri Susanti, dkk (2007 dan Rachmad Maulana Firmansyah, dkk 2012) mengemukakan bahwa kualitas legislasi bisa ditakar dalam dua kategori, substansi dan proses. Soal substansi dibagi lagi menjadi dua bagian, yaitu materi muatan serta struktur pengaturan dan kalimat perundang-undangan. Sedangkan dalam hal proses, ada dua hal yang dinilai, yaitu partisipasi publik dan perdebatan

Dalam hal substansi terkait dengan materi muatan, pertanyaan kunci yang digunakan sebagai alat analisis sebagai berikut:

1. Apa tujuan pengaturan dan masalah sosial yang ingin dipecahkan oleh materi muatan RUU tersebut?
2. Siapa yang diuntungkan dengan diundangkannya RUU tersebut?
3. Apa pengaruh RUU tersebut terhadap kelompok rentan? Alat bantu yang bisa digunakan adalah daftar periksa kelompok rentan, yaitu: 1. perempuan; 2. kelompok difabel; 3. anak-anak; 4. kelompok marjinal; 5 orang miskin.
4. Apa pengaruh RUU tersebut terhadap prinsip-prinsip dasar? *Prinsip dasar* yang dimaksud adalah lingkungan, HAM, kesetaraan gender, antikorupsi, akuntabilitas, dan transparansi.
5. Apa saja potensi beban dan manfaat RUU tersebut terhadap anggaran negara (*cost and benefit analysis*)?
6. Apakah RUU tersebut sesuai dengan pasal-pasal dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan?
7. Apakah potensi masalah RUU tersebut dalam implementasinya nanti?

Dalam hal substansi yang terkait dengan struktur pengaturan dan kalimat norma, berikut pertanyaan kunci yang digunakan sebagai alat analisis:



1. Apakah RUU tersebut sudah memuat secara lengkap enam kelompok aturan yang harus ada dalam peraturan perundang-undangan yang baik? Enam kelompok aturan yang dimaksud, yaitu: a. kelompok ketentuan yang ditujukan kepada Aktor (*“Role Occupant”*); b. kelompok ketentuan yang ditujukan kepada Pelaksana Peraturan (*“Implementing Agency”*); c. kelompok ketentuan yang mengatur tentang sanksi; d. kelompok ketentuan yang mengatur mekanisme penyelesaian sengketa; e. kelompok ketentuan yang mengatur tentang pembiayaan; serta f. kelompok ketentuan yang mengatur monitoring dan evaluasi.
2. Apakah substansi RUU tersebut sudah rinci dalam hal pengaturan? Penilaian akan kerincian pengaturan diperlukan karena RUU harus memuat kriteria dan mekanisme yang jelas bagi Aktor maupun Pelaksana Peraturan agar dapat diimplementasikan dengan efektif. Istilah “undang-undangnya sudah baik, yang salah adalah implementasinya” semestinya dibongkar. Implementasi yang buruk umumnya disebabkan ketidakjelasan dan ketidakrincian teks undang-undang. Kerincian itu terutama harus dilihat saat undang-undang mendelegasikan pengaturan lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan di bawahnya.

3. Apakah kalimat yang digunakan dalam teks undang-undang sudah efektif dalam mengatur normanya dengan memenuhi kaedah bahasa Indonesia yang baik dan benar?
4. Apakah RUU tersebut membuat mekanisme evaluasi undang-undang? Hanya ada sedikit undang-undang yang membuat rencana evaluasi implementasinya, padahal tahap evaluasi sesungguhnya sangat penting dalam proses pembentukan hukum.
5. Apakah ada kesalahan teknis dalam naskah undang-undang yang sudah disahkan atau bahkan sudah diundangkan, misalnya kesalahan ketik atau kesalahan naskah yang disahkan?

Selanjutnya, kategori proses berhubungan dengan partisipasi publik dan perdebatan. Hal-hal yang diperiksa dalam hal partisipasi publik, yaitu:

- a. tahapan dan waktu;
- b. akses informasi;
- c. pemangku kepentingan yang terlibat;
- d. kelompok rentan yang terlibat;
- e. kelompok keahlian yang terlibat;
- f. sifat rapat terbuka atau tertutup;
- g. forum-forum publik yang diselenggarakan.

Perihal perdebatan, faktor-faktor yang diperiksa antara lain:

- a. wacana yang berkembang;
- b. metode pembahasan, yaitu bagaimana suatu RUU dibahas, alat bantu yang dipakai, alur sidang, dan lain sebagainya;
- c. metode pengambilan keputusan; dan
- d. bobot perdebatan.

**Model Analisa Peraturan Perundang-Undangan (Bappenas 2011)**

Model Analisa Peraturan Perundang-Undangan atau MAPP) adalah sebuah alat untuk melakukan revidu/evaluasi regulasi yang diindikasikan bermasalah atau berpotensi bermasalah. Operasionalisasi MAPP diawali dengan inventarisasi regulasi, identifikasi dan klasifikasi regulasi yang bermasalah atau berpotensi bermasalah terhadap pencapaian tujuan pembangunan nasional, dan dilanjutkan dengan analisis regulasi.

Analisis regulasi tersebut menghasilkan 3 (tiga) pilihan keputusan tindakan, yaitu: (1) regulasi dipertahankan; (2) regulasi direvisi; dan (3) regulasi dicabut. Dari keputusan tersebut kemudian dibuat suatu rencana aksi dalam bentuk rencana tindak.

**Kriteria MAPP.** MAPP berisi 3 (tiga) kriteria, yaitu Legalitas (*legal basis*), Kebutuhan (*needs*) dan Ramah (*friendly*). *Pertama*, Legalitas (*legal basis*) artinya Regulasi tersebut yang dalam pengaturannya tidak ditemui adanya potensi Konflik, Multitafsir, Inkonsisten, dan Tidak Operasional. *Kedua*, Kebutuhan (*needs*) artinya regulasi tersebut mempunyai tujuan yang jelas dan dibutuhkan/diperlukan oleh masyarakat dan penyelenggara negara serta merupakan jawaban terhadap permasalahan yang ingin diatasi. *Ketiga*, Ramah (*friendly*) artinya regulasi tersebut tidak akan memberikan beban tambahan yang berlebihan (berupa tambahan biaya, waktu dan proses) kepada pihak-pihak yang terkena dampak langsung regulasi atau dengan kata lain tujuan regulasi dapat dicapai

tanpa memberikan beban yang tidak perlu bagi kelompok yang terkena dampak pengaturan oleh regulasi. Misalnya: regulasi mengatur secara proporsional mengenai biaya, waktu dan proses bagi pihak-pihak yang akan mengajukan suatu izin tertentu.

**Operasionalisasi MAPP.** Tahap 1. Inventarisasi Regulasi, yakni kegiatan yang dilakukan adalah pengumpulan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya/kewenangannya atau peraturan-peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan sektor tertentu.

Tahap 2. Identifikasi/Klasifikasi Regulasi, yakni kegiatan yang dilakukan adalah menemukan potensi masalah dan *Stakeholders* yang berkaitan dengan permasalahan dalam regulasi tersebut. Potensi masalah yang ditemukan, selanjutnya diklasifikasikan menjadi:

1. Konflik, terdapat pasal atau ketentuan yang nyata-nyata bertentangan dengan peraturan lainnya. Contoh: Pasal 29 ayat (2) dan ayat (3) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) yang mengatur bahwa HGU dapat diberikan untuk jangka waktu paling lama 60 tahun, dengan Pasal 22 ayat (1) huruf a Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal yang mengatur bahwa HGU dapat diberikan untuk jangka waktu paling lama 95 tahun, dan Pasal 35 ayat (1) dan (2) UUPA yang mengatur bahwa HGB

dapat diberikan untuk jangka waktu paling lama 50 tahun, dengan Pasal 22 ayat (1) huruf b Undang Undang Penanaman Modal yang mengatur bahwa HGB dapat diberikan untuk jangka waktu paling lama 80 tahun;

2. Multitafsir, ketidakjelasan pada obyek dan subyek yang diatur sehingga menimbulkan ketidakjelasan rumusan bahasa (sulit dimengerti) serta sistematika yang tidak jelas. Misalnya: ps. 14 UU 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal, yang menyatakan: 'Setiap penanam modal berhak mendapat: a. kepastian hak, hukum, dan perlindungan; b. dst ...'. Penjelasan Pasal 14 huruf (a) menyatakan bahwa 'Yang dimaksud dengan "kepastian hak" adalah jaminan Pemerintah bagi penanam modal untuk memperoleh hak sepanjang penanam modal telah melaksanakan kewajiban yang ditentukan. Perumusan pasal dan penjelasannya tidak menjawab 'hak apa saja' sehingga potensi terjadinya multi tafsir sangat besar.
3. Inkonsisten, terdapat ketentuan atau pengaturan yang tidak konsisten dalam satu peraturan perundang-undangan beserta turunannya, Contoh: definisi penanaman modal dalam Pasal 1 angka 1 UU Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal (Penanaman modal adalah segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam

modal asing untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia dengan definisi penanaman modal dalam Pasal 1 angka 1 PP Nomor 1 Tahun 2007 jo. PP Nomor 62 Tahun 2008 Tentang fasilitas Pajak Penghasilan untuk Penanaman Modal di Bidang-bidang Usaha Tertentu dan/atau di Daerah-daerah Tertentu (Penanaman modal adalah investasi berupa aktiva tetap berwujud termasuk tanah yang digunakan untuk kegiatan utama usaha, baik untuk penanaman modal baru maupun perluasan dari usaha yang telah ada).

4. Tidak Operasional adalah peraturan yang tidak memiliki daya guna, namun peraturan tersebut masih berlaku atau peraturan tersebut belum memiliki peraturan pelaksana.

Tahap 3. Analisis Regulasi. Analisis regulasi dilakukan terhadap ketentuan-ketentuan (pasal, ayat) yang berdasarkan hasil identifikasi ditemukan bermasalah (konflik, multitafsir, inkonsisten, tidak operasional) 2.4). Hasil analisis memutuskan tindakan terhadap peraturan perundang-undangan tersebut untuk dipertahankan, direvisi, atau dicabut.

Tahap 4. Rencana Tindak, yakni suatu rencana aksi yang berisi langkah-langkah konkrit sebagai tindak lanjut hasil analisis yang telah diputuskan: a. Apabila keputusan yang diambil adalah regulasi dipertahankan, maka tidak diperlukan rencana tindak; b. Apabila keputusan yang diambil adalah regulasi direvisi, maka rencana tindaknya adalah peru-

bahan regulasi melalui proses sebagaimana pembentukan regulasi baru yang didahului dengan pembuatan naskah akademik; c. Apabila keputusan yang diambil adalah regulasi dicabut, maka rencana tindaknya adalah pencabutan regulasi dengan penyusunan rencana peraturan perundang-undangan pencabutan tanpa didahului dengan penyusunan naskah akademik (Pasal 43 Ayat (4) dan (5) UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

## 4

### Memahami interpretasi hermeneutikal dalam penelitian hukum

Telah dikemukakan sebelumnya, analisis data dalam penelitian hukum memanfaatkan interpretasi hukum yang dikenal dalam khasanah ilmu hukum. Ada perkembangan interpretasi hukum, yakni interpretasi hukum yang dilakukan secara hermeneutikal, yang pada intinya adalah penggunaan interpretasi hukum secara holistik

Hermeneutika hukum merupakan penerapan hermeneutika pada bidang hukum yang intinya adalah kegiatan menginterpretasi teks hukum, sebagaimana dapat disimak pada uraian berikut (Atmaja 2012 dan 2014):

1. Hermeneutika hukum pada intinya adalah metode interpretasi atas teks hukum atau metode memahami suatu naskah normatif

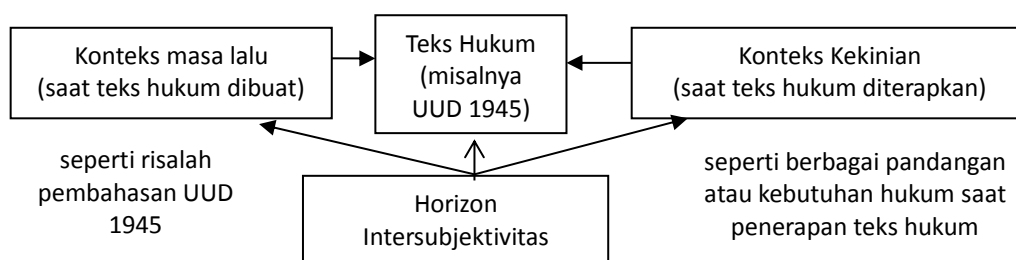
(Peter Mahmud Marzuki 2005). Interpretasi adalah pemberian makna pada kata-kata dalam peraturan perundang-undangan (Curson 1979). Interpretasi diperlukan karena aturan hukum acapkali merupakan rumusan yang terbuka dan kabur, sehingga permasalahan hukum dapat diselesaikan secara deduksi setelah menginterpretasikan aturan hukum itu (MacCormick 1978).

2. Setiap aturan hukum mempunyai dua segi, yaitu yang tersurat, yang merupakan bunyi teks hukum, dan yang tersirat, yang merupakan gagasan yang ada di belakang aturan hukum (Sumaryono 1999). Intinya, teks hukum memuat bunyi hukum dan semangat hukum. Oleh karena itu perlu menemukan gagasan yang melatari pembentukannya (konteks masa lalu), juga perlu mendapatkan wawasan tentang konteks kontemporer (konteks masa kini) yang mengkondisikan pertimbangan-pertimbangan mengenai masa lalu (Leyh 2011), guna menemukan semangat yang melatari pembentukannya maupun semangat yang melatari penerapannya.
3. Kebenaran dalam ilmu hukum adalah bertumpu pada konsensus dari para ilmuwan terkait. Berlaku relasi subjek-subjek berkenaan dengan pandangan-pandangan tentang masalah-masalah yang sama (Bruggink, 1996). Habermas menyebutnya sebagai horizon intersubjektivitas (dalam Hardiman, 2008 dan 2007). Oleh karena



itu, menjadi penting melakukan konfirmasi dan konfrontasi dengan teori, konsep, pemikiran atau pendapat berkenaan dengan tematik teks. Pendekatan ini dapat disederhanakan dalam gambar berikut:

**Gambar :** Pendekatan Teks-Konteks dalam Aras Hermeneutika Hukum



Untuk mendapatkan pemahaman lebih utuh tentang hermeneutika hukum, relevan menyimak beberapa prinsip untuk menuntun melakukan interpretasi atas makna teks hukum, yang pada intinya berpusar pada lingkaran hermeneutika, yakni:

1. Hermeneutika berkerja dalam tiga horizon, yaitu horizon pengarang (*author*), horizon teks, dan horizon pembaca (*reader*). Direfleksikan di bidang hukum, horizon pengarang adalah konteks kelahiran teks hukum (aturan hukum), horizon teks adalah aturan hukum, dan horizon pembaca adalah konteks penerapan aturan hukum.
2. Proses interpretasi berlangsung dalam lingkaran pemahaman yang disebut lingkaran hermeneutika, merupakan gerak bolak-balik antara bagian-bagian dan keseluruhan, sehingga tercapai

konsumsi dengan terbentuknya pemahaman secara lebih utuh. Dalam proses pemahaman ini, tiap bagian hanya dapat dipahami secara tepat dalam konteks keseluruhan, sebaliknya keseluruhan hanya dapat dipahami berdasarkan pemahaman atas bagian-bagian yang mewujudkannya (Sidharta 1999). Diterapkan dalam bidang hukum, tiap ayat hanya bisa dipahami berdasarkan pemahaman atas pasalnya dan tiap pasal hanya dapat dipahami berdasarkan pemahaman atas undang-undangnya sebagai keseluruhan, sebaliknya undang-undang sebagai keseluruhan hanya dapat dipahami berdasarkan pemahaman atas ayat atau pasal sebagai bagian dari undang-undang sebagai keseluruhan.

3. Lingkaran hermeneutika antara kaedah dan fakta, yakni proses timbal-balik antara kaidah-kaidah dan fakta-fakta. Penafsir harus mengkualifikasi fakta-fakta dalam cahaya kaidah-kaidah dan menginterpretasi kaidah-kaidah dalam cahaya fakta-fakta. Dengan perkataan lain, penalaran dilakukan dari fakta-fakta dari suatu kejadian ke kaidah-kaidah dalam aturan hukum (ia mengkualifikasi), untuk kemudian dari kaidah-kaidah dalam aturan aturan hukum itu ke fakta-fakta dari kejadian tersebut (ia menginterpretasi), dan hal itu terjadi berulang-ulang sampai menemukan sebuah penyelesaian (Bruggink 2009).

4. Interpretasi secara hermeneutikal memerlukan ketepatan pemahaman (*subtilitas intellegendi*), ketepatan penafsiran (*subtilitas explicandi*), dan ketepatan penerapan (*subtilitas applicandi*). Penafsiran bukan tindakan tambahan yang secara berkala dilakukan sebelum pemahaman, tetapi pemahaman selalu sebuah penafsiran, dan karena itu penafsiran adalah bentuk eksplisit dari pemahaman. Penerapan, yakni penerapan terhadap teks untuk dipahami oleh situasi penafsir sekarang, yang merupakan bagian integral dari tindakan hermeneutika sebagaimana pemahaman dan penafsiran (Hans-Georg Gadamer 2004). Direfleksikan di bidang hukum, tindakan yang dilakukan adalah memahami teks hukum dengan cara menafsirkannya, dan menerapkannya. Dalam praktek pembentukan hukum, menerapkan itu bermakna menerapkan teks hukum yang dipahami ke dalam pembentukan peraturan pelaksanaan atau peraturan di bawahnya. Dalam praktek peradilan, menerapkan itu bermakna menerapkan pemahaman itu dalam amar putusan atau pada suatu kasus konkrit.
5. Tiap peristiwa interpretasi teks hukum terjadi dalam proses lingkaran hermeneutika yang di dalamnya berlangsung pertemuan antara dua cakrawala pandang, yakni cakrawala dari interpretandum (teks hukum) dan cakrawala dari interpretator. Perpaduan cakrawala tersebut dapat menghasilkan pemahaman

baru pada interpretator tentang kaidah hukum yang terkandung dalam teks hukum itu (Sidharta 2013).

6. Interpretasi secara hermeneutikal berlangsung dalam bingkai keterkaitan di antara pemahaman tatabahasa (gramatikal), yakni berdasarkan makna kata dalam konteks kalimatnya, aturan hukum tersebut dipahami dalam konteks latar belakang sejarah pembentukannya (historical), dalam kaitan dengan tujuan yang mau diwujudkan (teleologikal), yang menentukan isi aturan hukum positif itu (untuk mewujudkan *ratio-legis*-nya), serta dalam konteks hubungan dengan aturan hukum positif lainnya (sistemikal), dan secara kontekstual merujuk pada faktor-faktor kenyataan kemasyarakatan dan kenyataan ekonomi (sosiologikal), dengan mengacu pandangan hidup, keagamaan, serta nilai-nilai kultural dan kemanusiaan yang fundamental (filosofikal) dalam proyeksi ke masa depan (futurologkal). Jika interpretasi menghasilkan lebih dari kaidah hukum, maka penafsir harus mengambil sikap, artinya secara terargumentasi harus menentukan pilihan yang menurut keyakinannya paling tepat dengan mempertimbangkan berbagai faktor kenyataan kemasyarakatan, nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat, akseptabilitas dan efektivitasnya (Sidharta 2009). Artinya, metode interpretasi

hukum yang lazim dikenal digunakan secara holistik dalam rangkaian keterkaitan satu dengan lainnya.

## 5 Penutup

Berdasarkan keseluruhan pemaparan tersebut diatas sejumlah pernyataan dapat diulangtegaskan:

1. Naskah Akademik merupakan naskah hasil penelitian hukum (- dan penelitian lainnya yang terkait), oleh karena itu dalam penyusunan Naskah Akademik perlu dilakukan penelitian hukum.
2. Struktur Naskah Akademik menunjukkan adanya dua data yakni data hukum dan data non-hukum, oleh karena itu metode penelitian yang ideal-tepat adalah Metode Penelitian Hukum dalam pemahaman penelitian sosiolegal.
3. Pengumpulan data dilakukan dengan studi dokumen maupun studi lapangan dan dapat dilakukan dengan pendekatan ROC-CIPI.
4. Analisis data dilakukan dengan menggunakan interpretasi hukum secara hermeneutikal dan tidak menutup kemungkinan melakukan interpretasi berbasis teori-teori sosial-humaniora, seperti teori bekerjanya hukum dan teori pluralisme hukum.

## Daftar Pustaka

- Atmaja, Gede Marhaendra Wija, 2012, "Politik Pluralisme Hukum dalam Pengakuan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dengan Peraturan Daerah", *Disertasi Doktor*, Malang: PDIH Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
- , 2014, "Memahami Interpretasi Secara Hermeneutikal: Menalar Pertimbangan Hukum PUMK Nomor 50/PUU-XII/2014", dalam I Gusti Ngurah Parikesit Widiatedja, ed., *Bunga Pemikiran Hukum Di Indonesia*, Denpasar: Udayana University Press.
- Bappenas, 2011, *Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi*, Jakarta: Bappenas.
- Bivitri Susanti, dkk 2007, *Bobot Kurang, Janji Masih Terutang: Catatan PSHK tentang Kualitas Legislasi DPR 2006*, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK).
- Bruggink, J.J.H., 1996, *Refleksi Tentang Hukum*, alih bahasa Arief Sidharta, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Curson, L.B., 1997, *Jurisprudence*, Estover-Plymouth: Macdonald and Evans.
- Gadamer, Hans-Georg, 2004, *Kebenaran dan Metode: Pengantar Filsafat Hermeneutika*, terjemahan, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hadjon, Philipus M., 1997, "Pengkajian Ilmu Hukum", dalam Pelatihan Metode Penelitian Hukum Normatif, Surabaya: Pusat Penelitian Pengembangan Hukum Lembaga Penelitian Universitas Airlangga dan Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
- \_\_\_\_\_ dan Tatiek Sri Djatmiati, 2005, *Argumentasi Hukum*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Hartono, C.F.G. Sunaryati, 1994, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Bandung: Alumni.
- Irianto, Sulistyowati, 2009a, "Memperkenalkan Studi Sosiolegal dan Implikasi Metodologisnya", dalam Sulistyowati Irianto dan Shidarta, eds., *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- ....., 2009b, "Berumah Di Fakultas Hukumj: Belaar dari Pengalaman Negara Lain (Studi Banding Kurikulum Studi Sosiolegal Di Negeri

- Belanda”, dalam Sulistyowati Irianto, ed., *Hukum Yang Bergerak: Tinjauan Antropologi Hukum*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- ....., 2009c, “Praktik Penelitian Hukum: Perspektif Sosiolegal ”, dalam Sulistyowati Irianto dan Shidarta, eds., *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Ibrahim, Johnny, 2006, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia.
- Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, 2013, *Panduan Pembuatan Kebijakan (Perda Ramah Investasi)*, Jakarta: Ford Foundation dan Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah
- Leyh, Gregory, 2011, “Pendidikan Hukum dan Kehidupan Publik”, dalam Gregory Leyh, ed., *Hermeneutika Hukum: Sejarah, Teori dan Praktek*, terjemahan M. Khozim dari judul asli: *Legal Hermeneutics*, Bandung: Nusa Media.
- MacCormick, Neil, 1978, *Legal Reasoning and Legal Theory*, Oxford: Clarendon Press.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana.
- , 2005, “Arti Penting Hermeneutik dalam Penerapan Hukum”, *Pidato pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum*, Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
- Rachmad Maulana Firmansyah, dkk, 2012, *Catatan Kinerja DPR 2012: Fondasi Tahun Politik*, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK).
- Rival Gulam Ahmad, dkk, 2007, *9 Jurusan Merancang Peraturan Untuk Transformasi Sosial: Sebuah Manual Untuk Praktisi*, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK).
- Safitri, Myrna A. dan Tristam Moeliono, 2010, “Bernegara hukum dan berbagi kuasa dalam urusan agrarian di Indonesia: Sebuah pengantar”, dalam Myrna A. Safitri dan Tristam Moeliono, eds, *Hukum Agraria dan Masyarakat Di Indonesia: Studi tentang tanah, kekayaan alam, dan ruang di masa colonial dan desentralisasi*, Jakarta: HuMa, Van Vollenhoven Institute, KITLV-Jakarta.
- Seidman, Ann; Robert B. Seidman; dan Nalin Abeysekere, 2002, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis: Sebuah Panduan untuk Pembuat*

*Rancangan Undang-Undang*, terjemahan, Jakarta: Proyek ELIPS Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia.

Sidharta, Bernard Arief, 1999, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Maju.

-----, 2009, "Penelitian Hukum Normatif: Analisis Penelitian Filosofikal dan Dogmatikal", dalam Sulistyowati Irianto dan Shidarta, eds., *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

-----, 2013, *Ilmu Hukum Indonesia: Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistematis Yang Responsif Terhadap Perubahan Masyarakat*, Yogyakarta: Genta Publishing.

Sumaryono, E., 1999, *Hermeneutik: Sebuah Metode Filsafat*, Yogyakarta: Kanisius.