

# PERANCANGAN HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

## Teori dan Teknis

Sejatinya perkembangan ilmu pengetahuan perundang-undangan berjalan seiring dengan perkembangan konsep negara hukum. Pemikiran atau konsepsi manusia tentang negara hukum lahir dan berkembang seiring dengan perkembangan sejarah manusia, oleh karena itu, meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep universal, pada tataran implementasi ternyata memiliki karakteristik beragam, dengan konsepsi yang demikian, maka perkembangan ilmu pengetahuan perundang-undangan juga sangat dipengaruhi oleh pemikiran manusia akan hukum.

Dengan adanya berbagai pemikiran dan pandangan akan bahasan-bahasan dalam ilmu pengetahuan perundang-undangan ini menunjukkan adanya keberagaman pemikiran. Hal ini tentunya membawa suatu kenyataan normatif bahwa ilmu pengetahuan perundang-undangan senantiasa mengalami perkembangan yang niscaya membawa pencerahan akademis yang bersifat konstruktif.

PERANCANGAN HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN Teori dan Teknis

Dr. Lita Tyesta ALW, S.H., M.Hum., dkk.

# PERANCANGAN HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

## Teori dan Teknis

Dr. Lita Tyesta ALW, S.H., M.Hum.  
Dr. Hj. Anis Mahdurohatun, S.H., M.Hum.  
Adhi Budi Susilo, S.H., M.H.  
Agustinus Yosi Setyawan, S.H., M.H.

### Kata Pengantar

**Dr. Ani Purwanti, SH., MH.**

*Plt. Deputi Hukum, Advokasi  
dan Pengawasan Regulasi BPIP*

**Drs. Priyadi, Bc.I.P., M.Si.**

*Kepala Kantor Wilayah  
Kementerian Hukum dan HAM  
Jawa Tengah*

**PERANCANGAN HUKUM PEMBENTUKAN  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
(TEORI DAN TEKNIS)**



# **PERANCANGAN HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN (TEORI DAN TEKNIS)**

**Dr. Lita Tyesta A.L.W., S.H., M.Hum.**

**Dr. Hj. Anis Mahdurohatun S.H., M.Hum.**

**Adhi Budi Susilo, S.H., M.H.**

**Agustinus Yosi Setyawan, S.H., M.H**



**CV MAHATA**  
MAGNA RAHARJA TAMA

**PERANCANGAN HUKUM PEMBENTUKAN  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
(TEORI DAN TEKNIS)**

Penulis : Dr. Lita Tyesta A.L.W., S.H., M.Hum.  
Dr. Hj. Anis Mahdurohatun S.H., M.Hum.  
Adhi Budi Susilo, S.H., M.H.  
Agustinus Yosi Setyawan, S.H., M.H

Editor :

Tata letak :

Desain cover :

Cetakan Agustus 2020

Diterbitkan oleh:

**CV. MAHATA (Magna Raharja Tama)**

Beran RT 07, No. 56, Ds. IX,

Tirtonirmolo, Kasihan, Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta

Telp: 0823-2755-0400

Emai: penerbit.mahata@gmail.com

ISBN:

## RINGKASAN

Buku yang berjudul tentang “Perancangan Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Teori dan Teknis)” hadir untuk memaparkan dan membahas tentang ruang lingkup perancangan dan pembentukan hukum, yang bertujuan untuk memberikan jaminan ketertiban dan kepastian hukum yang menjadi ciri maupun karakteristik pengerak dan pengatur kehidupan masyarakat agar tercipta suatu peraturan yang baik yang dapat mendorong perubahan dalam masyarakat.

Dalam rangka mewujudkan pembangunan hukum yang terencana, terpadu dan berkelanjutan, pembangunan hukum harus dilaksanakan dengan metode yang pasti, baku dan standar. Sesuai dalam Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019. Oleh karena itu Pembahasan dalam buku ini disajikan dalam enam bab. Bab I Ruang Lingkup Perancangan Dan Pembentukan Hukum; Bab II Sejarah Pengaturan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; Bab III Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; Bab IV Tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; Bab V Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Perundang-Undangan; dan Bab VI Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan. Dengan uraian yang cukup lengkap, penulis berharap buku ini dapat menjadi refensi utama dalam perancangan peraturan perundang-undangan utamanya bagi para perancang, mahasiswa peminat hukum lebih khusus lagi peminat di bidang perundang-undangan.

## PRAKATA

Segala puji syukur bagi Allah Swt., Yang Maha Pemurah atas segala karunia Nikmat, anugrah, lindungan dan hidayah-Nya sehingga para penulis dapat menyelesaikan penulisan buku yang berjudul “Perancangan Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Teori dan Teknis)” dimana kita ketahui bersama, negara Indonesia merupakan negara berdasarkan hukum demikian juga begitu luasnya wilayah Indonesia sehingga banyak sekali dibutuhkan peraturan perundang-undangan, baik tingkat pusat maupun daerah

Dengan demikian, terlihat jelas pentingnya Pengetahuan akan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan untuk disebarluaskan dan dimasyarakatkan sehingga nantinya setiap produk undang-undang yang dihasilkan merupakan peraturan perundang-undangan yang benar dan teruji. Namun sayangnya, kebutuhan akan peraturan perundang-undangan tidak berbarengan dengan kemampuan merancang peraturan perundang-undangan yang baik karena banyak aspek yang harus diperhatikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan bukan hanya esensi materi muatan dan kalimat semata. Oleh karena itu, Hadirnya buku ini diharapkan menjadi literatur yang mengkaji pembentukan peraturan perundang-undangan.

Ungaran, Agustus 2020

Prof. Dr. Subyantoro, M. Hum.  
Rektor Universitas Ngudi Waluyo

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah Swt. yang telah melimpahkan rahmat, taufik dan hidayah-Nya sehingga penulisan buku “Perancangan Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Teori dan Teknis)” pesan jelas disampaikan melalui buku ini sebagai bahan kajian bagi para mahasiswa dan pemula, para dosen, pemerhati hukum, serta para peminat pada umumnya yang tertarik untuk mempelajari seluk-beluk mengenai perancangan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Buku ini tidak hanya membahas pembentukan peraturan perundang-undangan semata namun disertai dengan bahasan secara teoritis sebagai salah satu pemahaman hakikat pembentukan peraturan perundang-undangan dimana pembahasan dalam buku ini disajikan dalam enam bab. Bab I Ruang Lingkup Perancangan Dan Pembentukan Hukum; Bab II Sejarah Pengaturan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; Bab III Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; Bab IV Tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; Bab V Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Perundang-Undangan; dan Bab VI Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan.

Dengan Uraian di atas, Penulis sangat berharap bahwa buku ini tidak semata-mata hanya sebagai bagian dari *intellectual exercise* saja. Namun dapat memberikan sumbangsih dan kontribusi ilmiah tentang peraturan perundang-undangan Indonesia.

Dalam buku ini Penulis menyadari bahwa buku ini tidak dapat tercipta tanpa bantuan berbagai pihak. Pada kesempatan ini penulis menyampaikan terima kasih kepada Prof. Dr. Subyantoro, M. Hum. Rektor Universitas Ngudi Waluyo Ungaran. Teman-teman Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Sultan Agung Semarang, bagian Perundang-Undangan Kantor Wilayah Kementrian Hukum Dan HAM Jawa Tengah dimana penulis banyak meminta saran, pemikiran ide-ide diskusi dan masukan. Kepada rekan-rekan yang membantu Dinar Audina Nur Diana, Frida Amelia, Lulu’ul



Karimah dan Rahmawati, untuk semua itu hanya bisa menyampaikan banyak terimakasih yang tak terhingga.

Kepada pihak Penerbit, Penulis ingin menyampaikan terimakasih secara khusus atas kesediaannya menerbitkan buku ini.

Semarang, Maret 2020

Tim Penulis

## DAFTAR ISI

<b>RINGKASAN .....</b>	<b>v</b>
<b>PRAKATA .....</b>	<b>vi</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>vii</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>ix</b>
<b>BAB I      RUANG LINGKUP PERANCANGAN DAN</b>	
<b>            PEMBENTUKAN HUKUM .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Pengertian Perancangan peraturan perundang-undangan ...	7
C. Pengenalan Teori Pembentukan Peraturan	
Perundang-undangan .....	9
1. Teori Negara Hukum .....	9
2. Teori Negara Hukum Indoensia .....	16
3. Hukum Sebagai Norma Dalam Perundang-undangan.	25
4. Teori Perundang-Undangn .....	29
D. Perancangan Peraturan Perundang-undangan:	
Pengenalan Naskah Akademik dan Rancangan	
Peraturan Perundang-undangan .....	31
1. Naskah Akademik .....	31
2. Perancangan Perundang-Undangn .....	33
<b>BAB II     SEJARAH PENGATURAN PEMBENTUKAN</b>	
<b>            PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN .....</b>	<b>35</b>
A. Periode 17 Agustus 1945-27 Desember 1949 .....	36
B. Periode 27 Deember 1949- 15 Agustus 1950 .....	38
C. Periode Undang-Undang Dasar Sementara 1950 .....	41
D. Periode 15 Agustus 1950-5 Juli 1959 .....	44
E. Periode 5 Juli 1966-1998 .....	48
F. Periode 1998-Sekarang .....	51

<b>BAB III</b>	<b>ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN .....</b>	<b>61</b>
A.	Pengertian Asas Pembentukan peraturan perundang-undangan .....	61
B.	Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undanguan Konseptual Gert-Jan Verrman .....	62
C.	Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undanguan Helen Xanthaki .....	68
D.	Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undanguan IC Van Der Vlies .....	74
E.	Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undanguan Kerangka Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 .....	75
<b>BAB IV</b>	<b>TAHAPAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN .....</b>	<b>78</b>
A.	Tahapan Pembentukan Undang-Undang .....	78
1.	Tahapan Perencanaan Rancangan Undang-Undang ...	79
2.	Tahapan Penyusunan Rancangan Undang-Undang ..	82
3.	Tahapan Pembahasan Rancangan Undang-Undang ..	87
4.	Tahapan Pengesahan Rancangan Undang-Undang ...	91
5.	Tahapan Pengundangan Rancangan Undang-Undang .....	92
6.	Tahapan Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang .....	94
7.	Tahapan Pemantauan dan Peninjauan Terhadap Undang-Undang .....	96
B.	Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah .....	97
1.	Tahapan Perencanaan Peraturan Daerah .....	97
2.	Tahapan Penyusunan Peraturan Daerah .....	102
3.	Tahapan Pembahasan dan Penetapan Peraturan Daerah .....	105
4.	Tahapan Pengundangan Peraturan Daerah .....	108
5.	Tahapan Penyebarluasan Peraturan Daerah .....	109

<b>BAB V</b>	<b>PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN .....</b>	<b>111</b>
A.	Identifikasi Naskah Akademik .....	111
B.	Sistematika Naskah Akademik .....	112
1.	Penyusunan Bab I: Pendahuluan .....	112
2.	Menyusun Bab II Kajian Teoritis dan Praktik Empiris ..	114
3.	Menyusun Bab III Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Yang Terkait .....	115
4.	Menyusun Bab IV Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis .....	116
5.	Menyusun Bab V Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang, Perda Provinsi, atau Perda Kabupaten/Kota .....	117
6.	Penyusunan Bab VI: Penutup dan Daftar Pustaka serta Penyelarasan Format Naskah Akademik .....	117
<b>BAB VI</b>	<b>TEKNIK PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN .....</b>	<b>119</b>
A.	Kerangka Peraturan Perundang-undangan .....	121
1.	Penyusunan Judul Peraturan Perundang-undangan ...	121
2.	Penyusunan Pembukaan .....	127
a.	Frase dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa ....	128
b.	Jabatan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan .....	128
c.	Konsideren .....	128
d.	Dasar Hukum .....	133
e.	Diktum .....	139
3.	Penyusunan Batang Tubuh .....	141
a.	Ketentuan Umum .....	148
b.	Materi Pokok yang Diatur .....	151
c.	Ketentuan Pidana (jika diperlukan) .....	152
d.	Ketentuan Peralihan(jika diperlukan) .....	156
4.	Penyusunan Bagian Penutup .....	159

5.	Penutup .....	164
6.	Penyusunan Penjelasan .....	167
7.	Penyusunan Lampiran .....	171
B.	Hal-Hal Khusus .....	173
1.	Pendelegasian Wewenang .....	173
2.	Penyidikan .....	175
3.	Pencabutan .....	176
4.	Perubahan Undang-Undang .....	177
5.	Penetapan Perpu Menjadi Undang-Undang .....	180
6.	Pengesahan Perjanjian Internasional .....	181
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>		<b>183</b>
<b>GLOSARIUM .....</b>		<b>191</b>
<b>INDEKS .....</b>		<b>193</b>
<b>BIODATA PENULIS .....</b>		<b>194</b>