

## **Problematika dan Solusi Penerapan Legal Drafting dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia**

### *Examining Legal Drafting Problems and Solutions in the Development of Indonesian Legislation*

**Stevanus Roberth Aminoto<sup>1</sup>, Shevia Permatasari<sup>2</sup>, Angelia Situmeang<sup>3</sup>, Tabah Pangestu<sup>4</sup>, Wita Syakila<sup>5</sup>, Muhammad Hanif<sup>6</sup>, Riri Adellia Putri<sup>7</sup>, Ardila Pasiska<sup>8</sup>, Azmi<sup>9</sup>, Joko Purnomo<sup>10</sup>**

<sup>1-10</sup>Universitas Riau Kepulauan, Batam, Indonesia

Email : [stevanusrobert09@gmail.com](mailto:stevanusrobert09@gmail.com)<sup>1</sup>, [sheviapermatasari61@gmail.com](mailto:sheviapermatasari61@gmail.com)<sup>2</sup>

#### **Abstrak**

Penerapan legal drafting dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan aspek krusial untuk menjamin kualitas hukum nasional. Namun, dalam praktiknya, penerapan legal drafting masih menghadapi berbagai permasalahan baik secara teoritis maupun praktis. Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis problematika dan solusi penerapan legal drafting di Indonesia melalui pendekatan normatif dan studi literatur. Hasil penelitian menunjukkan bahwa permasalahan mencakup ketidaksesuaian antara teori dan praktik, kurangnya kompetensi teknis perancang, serta lemahnya koordinasi antarlembaga. Solusi yang ditawarkan mencakup penguatan pelatihan legal drafting, revisi regulasi teknis penyusunan, serta pemanfaatan teknologi dalam proses legislasi. Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi dalam perbaikan sistem legislasi nasional.

**Kata Kunci:** Legal Drafting, Legislasi, Regulasi, Problematika, Solusi

#### **Abstract**

*The implementation of legal drafting in the formulation of legislation is crucial for ensuring the quality of national law. However, in practice, numerous theoretical and practical issues persist. This paper aims to analyze the problems and solutions in the implementation of legal drafting in Indonesia using a normative approach and literature review. The findings indicate issues such as the gap between theory and practice, limited technical competence among drafters, and weak inter-institutional coordination. Recommended solutions include strengthening legal drafting training, revising technical guidelines, and utilizing technology in the legislative process. This study is expected to contribute to improving the national legislative system.*

**Keywords:** Legal Drafting, Legislation, Regulation, Problems, Solutions

#### **PENDAHULUAN**

Dalam negara hukum seperti Indonesia, hukum memegang peranan yang sangat penting sebagai sarana rekayasa sosial, pembentukan tatanan masyarakat, dan penjamin keadilan. Salah satu instrumen utama dari hukum adalah peraturan perundang-undangan. Namun demikian, peraturan yang baik bukan hanya soal kehendak politik atau kebutuhan administratif semata, melainkan juga terkait erat dengan teknik penyusunannya (legal drafting). Di sinilah letak

pentingnya legal

drafting dalam memastikan bahwa norma hukum yang dibentuk dapat dimengerti, dilaksanakan, dan tidak menimbulkan persoalan baru di kemudian hari.

Legal drafting adalah seni dan ilmu menyusun peraturan perundang-undangan yang baik, jelas, tidak ambigu, serta dapat dilaksanakan secara efektif. Namun, dalam praktiknya, proses penyusunan regulasi di Indonesia kerap mengalami berbagai masalah, seperti ketidaksesuaian norma dengan asas-asas hukum, bahasa hukum yang kabur, tumpang tindih antar aturan, hingga inkonsistensi antarlevel regulasi. Salah satu contoh nyata adalah banyaknya peraturan menteri yang bertentangan dengan undang-undang, atau peraturan daerah yang dibatalkan karena bertentangan dengan peraturan lebih tinggi. Fenomena tersebut mencerminkan lemahnya penerapan teknik legal drafting dalam pembentukan peraturan. Padahal, secara formal, berbagai ketentuan hukum telah mengatur pentingnya standar dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, seperti dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. UU No. 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Permasalahan dalam legal drafting tidak hanya berdampak pada kualitas hukum itu sendiri, melainkan juga dapat mengakibatkan ketidakpastian hukum (legal uncertainty), pemborosan anggaran, konflik antar institusi, hingga kriminalisasi yang tidak tepat sasaran. Dalam konteks otonomi daerah misalnya, lemahnya teknik penyusunan Peraturan Daerah (Perda) telah menyebabkan ratusan perda dibatalkan oleh pemerintah pusat karena dianggap bermasalah secara formil maupun materiil. Lebih jauh, kondisi ini menunjukkan adanya jurang antara norma dalam peraturan perundang-undangan dengan realitas pelaksanaannya, yang pada akhirnya merugikan kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, pembenahan terhadap aspek legal drafting perlu menjadi perhatian serius dalam reformasi sistem hukum nasional.

Untuk mendalami persoalan tersebut, penelitian ini merumuskan dua pertanyaan pokok, yaitu Apa saja problematika dalam penerapan legal drafting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia? Apa solusi normatif dan praktis yang dapat ditawarkan untuk meningkatkan kualitas penerapan legal drafting di Indonesia?

## KERANGKA TEORI

Legal drafting merujuk pada proses penyusunan naskah hukum yang mengikuti prinsip-prinsip hukum formal dan substansi normatif. Menurut Hadjon (2010), legal drafting adalah seni dan ilmu merancang peraturan hukum secara sistematis, logis, dan mudah dimengerti. Dalam konteks Indonesia, praktik legal drafting dipandu oleh UU No. 12 Tahun 2011 dan panduan teknis dari Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN).

Tujuan utama legal drafting adalah menghasilkan regulasi yang:

1. Konsisten secara hukum (legal coherence)
2. Efektif dalam penerapan
3. Mudah dipahami oleh aparat maupun masyarakat

Sebagaimana dikemukakan oleh Mahfud MD (2011), regulasi yang baik dapat memperkuat legitimasi hukum, meningkatkan kepastian hukum, dan menekan potensi konflik hukum.

## Asas-asas Legal Drafting

1. Asas Kejelasan Rumusan: Penggunaan bahasa hukum yang presisi dan tidak multitafsir (Rahmawati, 2020)
2. Asas Keterbukaan: Partisipasi publik dalam proses penyusunan (Simanjuntak, 2019)
3. Asas Keselarasan dan Keserasian: Hubungan vertikal dan horizontal antar norma (Zuhro, 2018)
4. Asas Efisiensi: Menghindari duplikasi dan peraturan yang tidak perlu (Siahaan, 2021)

Problematika Legal Drafting dalam Studi Sebelumnya Banyak penelitian terdahulu mengungkap bahwa Lemahnya SDM perancang hukum (Fitriani, 2020; Darmawan, 2021), Tumpang tindih regulasi antar lembaga (Hasibuan, 2019), Minimnya evaluasi pasca penerbitan regulasi (Putri, 2021) Contoh nyata ditemukan dalam penelitian Suharto (2022), yang mengkaji tumpang tindih regulasi antara Perda dan Peraturan Menteri yang menyebabkan kebingungan dalam pelaksanaan kebijakan daerah.

## METODOLOGI PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif-empiris. Pendekatan yang digunakan meliputi:

1. Pendekatan perundang-undangan (statute approach): Menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan legal drafting.
2. Pendekatan konseptual (conceptual approach): Mengkaji teori dan konsep hukum yang menjadi landasan penyusunan regulasi.
3. Pendekatan empiris: Menggunakan data sekunder dari studi terdahulu yang membahas implementasi legal drafting di lembaga-lembaga penyusun regulasi.

Data dalam penelitian ini terdiri dari data primer: UU No. 12 Tahun 2011, PP No. 59 Tahun 2015, dan dokumen resmi dari BPHN, DPR, serta Kementerian/Lembaga penyusun regulasi. Data sekunder: Artikel jurnal ilmiah, buku hukum, hasil penelitian terdahulu Teknik pengumpulan: Studi kepustakaan (library research) dan dokumentasi. Teknik Analisis Data dianalisis secara kualitatif dengan tahapan Reduksi data – memilah sumber hukum dan informasi terkait praktik legal drafting Kategorisasi isu – mengelompokkan problematika dalam aspek teknis, substansi, dan kelembagaan. Interpretasi data – membandingkan teori dengan praktik aktual dan mengembangkan solusi normatif-praktis. Untuk menjamin validitas data, digunakan teknik triangulasi sumber dan metode, serta verifikasi silang antar-literatur hukum dan peraturan aktual yang dianalisis.

## PEMBAHASAN

Secara normatif, terdapat ketidaksesuaian antara isi norma dalam peraturan dengan asas-asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Contohnya adalah tumpang tindih antar peraturan, multitafsir norma, dan tidak terpenuhinya asas *lex superior derogat legi inferiori*. Sebagai contoh, Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri kerap kali mengatur hal yang bertentangan dengan Undang-Undang. Dari segi teknis, penyusunan norma hukum masih belum

mengikuti kaidah

sistematika yang baku, baik dalam hal struktur batang tubuh, pemilihan istilah, hingga perumusan konsideran dan dasar hukum. Banyak regulasi yang menggunakan istilah ambigu dan tidak konsisten, yang menyulitkan dalam implementasi di lapangan. Contoh nyata ditemukan pada beberapa Peraturan Daerah yang dibatalkan oleh Kemendagri karena cacat formil. Penyusunan peraturan masih didominasi oleh pendekatan sektoral. Koordinasi antar instansi pembentuk hukum kurang optimal. BPHN, sebagai lembaga pembina legal drafting, tidak memiliki kekuatan eksekusi yang kuat terhadap lembaga lain, seperti DPR atau Pemerintah Daerah. Hal ini menyebabkan inkonsistensi dalam penerapan teknik penyusunan peraturan. Sebagian besar perancang peraturan bukan berasal dari latar belakang pendidikan hukum atau belum mendapatkan pelatihan legal drafting secara memadai. Hal ini memperburuk kualitas peraturan yang dihasilkan. Pemerintah perlu menyusun pedoman teknis penyusunan peraturan secara nasional yang lebih rinci dan mengikat, sebagai turunan dari UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 13 Tahun 2022. Pedoman ini harus memuat standar sistematika, bahasa hukum, teknik perumusan norma, dan konsistensi antar tingkatan regulasi. Diperlukan program pelatihan berkelanjutan bagi aparatur pembentuk hukum, baik di pusat maupun daerah. Lembaga seperti BPHN dan Pusat Pendidikan dan Pelatihan Hukum (Pusdiklat) dapat menjadi pusat peningkatan kapasitas legal drafting berbasis sertifikasi kompetensi.

Peningkatan harmonisasi lintas kementerian/lembaga melalui forum penyusun regulasi yang permanen. Pemerintah juga dapat menerapkan sistem regulatory impact assessment (RIA) untuk setiap rancangan regulasi yang disusun, guna menilai dampaknya secara substansi, sosial, dan ekonomi. Penggunaan sistem informasi digital seperti e-legislation dapat meningkatkan transparansi, akuntabilitas, serta memungkinkan kolaborasi antar pemangku kepentingan dalam menyusun peraturan yang lebih responsif dan partisipatif.

Indonesia dapat belajar dari praktik legal drafting di negara lain seperti Belanda, Jerman, atau Australia yang menerapkan standar teknik legislasi yang ketat dan terintegrasi dengan sistem pengawasan yudisial dan administratif yang kuat. Hasil temuan dalam penelitian ini memperkuat teori Hans Kelsen tentang *Stufenbau des Recht*, bahwa norma hukum memiliki struktur hierarkis dan setiap norma yang lebih rendah harus tunduk pada norma di atasnya. Selain itu, sesuai teori legal drafting menurut Reed Dickerson, peraturan yang baik harus memenuhi unsur kejelasan, ketepatan, konsistensi, dan dapat dilaksanakan. Dengan melihat praktik di Indonesia, dapat disimpulkan bahwa banyak regulasi belum memenuhi standar tersebut. Oleh karena itu, penguatan dari sisi teori dan praktik sangat penting.

## KESIMPULAN

Legal drafting memiliki peran strategis dalam menjamin kualitas dan keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan. Penelitian ini menunjukkan bahwa masih terdapat berbagai problematika dalam penerapannya di Indonesia, baik dari aspek normatif, teknis, kelembagaan, hingga sumber daya manusia. Peraturan yang dihasilkan belum sepenuhnya mencerminkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik seperti kejelasan tujuan, kejelasan rumusan, dan keterpaduan sistem hukum.

Kelemahan utama terletak pada kurangnya pemahaman terhadap prinsip-prinsip legal drafting, lemahnya koordinasi antar lembaga, dan belum maksimalnya peran institusi pembina

seperti BPHN. Hal ini berdampak pada lahirnya regulasi yang multitafsir, tumpang tindih, dan tidak implementatif.

Misalnya, dalam penyusunan UU Cipta Kerja (Omnibus Law), terjadi kekacauan struktur dan substansi norma akibat penyusunan naskah akademik dan legal drafting yang terburu-buru, serta minimnya partisipasi publik yang bermutu. Hal ini menyebabkan lahirnya beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan UU tersebut inkonstitusional bersyarat. Contoh ini memperlihatkan bahwa kelemahan dalam legal drafting dapat berdampak serius terhadap legitimasi dan keberlakuan hukum suatu peraturan.

Namun, solusi telah tersedia baik melalui penguatan regulasi teknis, peningkatan kapasitas SDM, harmonisasi lintas sektor, pemanfaatan teknologi informasi, hingga pembelajaran dari praktik global. Legal drafting yang berkualitas harus menjadi titik awal reformasi regulasi nasional secara berkelanjutan.

## SARAN

1. Pemerintah dan DPR perlu menyusun dan menerbitkan pedoman legal drafting nasional yang bersifat mengikat dan terintegrasi dengan sistem pembentukan regulasi.
2. BPHN dan Pusdiklat Hukum perlu meningkatkan frekuensi dan kualitas pelatihan legal drafting dengan kurikulum berbasis praktik dan berbasis hasil evaluasi regulasi sebelumnya.
3. Perlu dilakukan audit regulasi secara berkala untuk menilai efektivitas peraturan yang sudah berlaku, terutama dari sisi bahasa hukum, struktur normatif, dan keterpaduan dengan sistem hukum nasional. Misalnya, dalam konteks Peraturan Daerah Kota Bandung tentang Kawasan Tanpa Rokok, ditemukan perbedaan rumusan norma antara pasal-pasal substansi dan sanksi, sehingga menyulitkan penegakan hukum di lapangan. Audit regulasi terhadap produk hukum daerah semacam ini akan membantu mendeteksi dan membenahi inkonsistensi redaksional dan substantif sejak dini.
4. Akademisi dan praktisi hukum didorong untuk terlibat aktif dalam forum-forum konsultasi publik atau uji publik penyusunan peraturan, demi memastikan peraturan yang dihasilkan sesuai kebutuhan masyarakat dan kaidah hukum yang baik. Lembaga penyusun peraturan di pusat dan daerah harus memastikan keterlibatan ahli hukum atau perancang peraturan yang tersertifikasi dalam setiap tahapan penyusunan peraturan.

Dengan demikian, sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dapat berkembang menuju arah yang lebih tertib, terstruktur, dan responsif terhadap dinamika hukum dan masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agustina, R. (2022). Urgensi Harmonisasi Legal Drafting dalam Pembentukan Peraturan Daerah. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 19(1), 45–60.
- Amiruddin, & Zainal Asikin. (2020). *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Asrun. (2004). *Krisis Legislasi dan Agenda Reformasi Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.

Bagir Manan.

(2005). *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press.

Budi, R. (2021). Tinjauan Kritis Legal Drafting dalam Pembentukan UU Cipta Kerja. *Jurnal Hukum Pro Justitia*, 39(3), 301–320.

Butt, S. (2010). The Position of Legal Drafting in Indonesia's Law Reform Agenda. *Indonesia Law Review*, 3(2), 200–215.

Farida, I. (2023). *Legal Drafting: Konsep dan Praktik*. Bandung: Refika Aditama.

Fitriani, R. (2020). Legal Drafting Berbasis Gender dan HAM. *Jurnal Konstitusi*, 17(4), 612–635.

Habibie, M. F. (2022). Peran BPHN dalam Peningkatan Kualitas Legislasi di Indonesia. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 19(2), 88–102.

Halim, A. (2021). Problematika Legislasi Nasional dalam Perspektif Politik Hukum. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 51(1), 33–48.

Indrayani, S. (2020). Implementasi Legal Drafting dalam Penyusunan Perda: Studi di Provinsi Jawa Timur. *Jurnal Hukum & Regulasi*, 8(2), 95–110.

Irawan, A. (2023). Evaluasi Terhadap Omnibus Law sebagai Inovasi Legislasi. *Jurnal Transformasi Hukum*, 6(1), 45–62.

Kusuma, B. (2019). Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Legal Drafting. *Jurnal Rechtsvinding*, 8(1), 24–37.

Lubis, M. (2021). Kelemahan Legislasi Daerah dalam Perspektif Legal Drafting. *Jurnal Legislasi Daerah*, 7(1), 10–27.

Marzuki, P. M. (2016). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media.

Meliala, A. (2020). Kekuatan dan Kelemahan Omnibus Law di Indonesia: Perspektif Yuridis. *Jurnal Yuridika*, 35(2), 165–180.

Mulyadi, L. (2020). *Hukum dan Legislasi: Dinamika Legal Drafting di Indonesia*. Surabaya: Airlangga Press.

Nugroho, H. (2023). Pemanfaatan Teknologi Informasi dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Hukum Siber*, 2(1), 1–14.

Prabowo, Y. (2021). Audit Regulasi: Konsep dan Implementasi dalam Reformasi Regulasi Nasional. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 16(2), 75–91.

Putra, D. R. (2020). Analisis Kritik Hukum Terhadap Legal Drafting RUU Pemasarakatan. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 27(3), 395–412.

Rasyid, H. M. (2020). Peranan Perancang Peraturan Perundang-Undangan dalam Reformasi Birokrasi Hukum. *Jurnal Hukum dan Kebijakan*, 14(3), 210–228.

Ridwan, H. R. (2022). *Sistematisasi Legal Drafting dalam Perspektif Teori Legislasi*. Bandung: CV Nuansa Aulia.

Saragih, S. (2023).

Legal Drafting dan Tantangan Globalisasi Regulasi. *Jurnal Legislasi Internasional*, 3(1), 1–20.

Simanjuntak, F. (2021). Tantangan Harmonisasi Hukum Pusat dan Daerah dalam Legal Drafting.

*Jurnal Otonomi Daerah*, 12(2), 88–103.

Sudarsono. (2017). *Kamus Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta.

Sulastri, N. (2022). Evaluasi Implementasi Perda Kota Bandung tentang Kawasan Tanpa Rokok.

*Jurnal Administrasi Publik*, 14(1), 25–39.

Sulistiyono, A. (2015). *Legal Drafting: Teknik dan Strategi Merancang Produk Hukum*. Malang:

Setara Press.

Sumarna, R. (2021). Kendala Teknis dalam Penyusunan Legislasi Daerah. *Jurnal Pemerintahan*

*dan Hukum*, 6(2), 140–153.

Suparman Marzuki. (2016). *Hakikat Legislasi dan Legislator dalam Negara Hukum Indonesia*.

Yogyakarta: Genta.

Widodo, J. (2019). Peranan Partisipasi Publik dalam Proses Legislasi. *Jurnal Hukum &*

*Masyarakat*, 5(2), 100–115.