



# **BERITA NEGARA REPUBLIK INDONESIA**

No.97, 2008

DEPARTEMEN HUKUM DAN HAM. Penyusunan  
Naskah Akademik. RUU. Pedoman.

## **PERATURAN MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA REPUBLIK INDONESIA**

**NOMOR M.HH-01.PP.01.01 TAHUN 2008  
TENTANG**

### **PEDOMAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

**DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA REPUBLIK INDONESIA,**

Menimbang: bahwa untuk keseragaman format, pola, sistematika, dan mekanisme penyusunan naskah akademik serta untuk melaksanakan ketentuan Pasal 5 ayat (4) Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden, perlu menetapkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tentang Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Perundang-undangan;

Mengingat: 1. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389);

2. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia;
3. Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2005 tentang Unit Organisasi dan Tugas Eselon I Kementerian Negara Republik Indonesia;
4. Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden;
5. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.03-PR.07.10 Tahun 2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia;

**MEMUTUSKAN:**

Menetapkan : **PERATURAN MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA TENTANG PEDOMAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.**

**Pasal 1**

Dalam Peraturan Menteri ini yang dimaksud dengan:

1. Naskah akademik adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan substansi rancangan peraturan perundang-undangan.
2. Penyusunan Naskah Akademik adalah pembuatan Naskah Akademik yang dilakukan melalui suatu proses penelitian hukum dan penelitian lainnya secara cermat, komprehensif, dan sistematis.
3. Pemrakarsa adalah Menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non-departemen yang mengajukan usul penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
4. Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum yang meliputi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah.

5. Paparan Naskah Akademik adalah pemaparan hasil penyusunan Naskah Akademik oleh pemrakarsa dengan melibatkan para ahli, wakil instansi terkait, unsur perguruan tinggi dan unsur masyarakat.
6. Menteri adalah Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.
7. Departemen adalah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia.

#### Pasal 2

Dengan Peraturan Menteri ini disusun Pedoman Penyusunan Naskah Akademik rancangan peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Lampiran Peraturan Menteri ini yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

#### Pasal 3

- (1) Naskah Akademik memuat dasar filosofis, yuridis, sosiologis, pokok dan lingkup materi yang akan diatur, serta konsep awal Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun berdasarkan Pedoman Penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2.

#### Pasal 4

- (1) Departemen dapat memfasilitasi pemrakarsa dalam menyusun Naskah Akademik rancangan peraturan perundang-undangan.
- (2) Fasilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa penyediaan tenaga ahli, bahan hasil penelitian, konsultasi, atau fasilitasi lain yang diperlukan dalam penyusunan Naskah Akademik.

#### Pasal 5

- (1) Naskah Akademik merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses pengajuan usul prolegnas RUU Prioritas Tahunan Pemerintah.
- (2) Naskah Akademik RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dipaparkan oleh pemrakarsa dalam rangka persiapan Rapat Koordinasi Penyusunan Prolegnas Prioritas Tahunan dengan DPR RI.
- (3) Pelaksanaan pemaparan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikoordinasikan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional.

Pasal 6

- (1) Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, Kantor Wilayah Departemen dapat memfasilitasi penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah.
- (2) Fasilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa penyediaan tenaga ahli, bahan hasil penelitian, konsultasi, atau fasilitasi lain yang diperlukan dalam penyusunan Naskah Akademik.

Pasal 7

Peraturan Menteri ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Menteri ini dengan penempatannya dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan di Jakarta

Pada tanggal 17 Desember 2008

MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI  
MANUSIA REPUBLIK INDONESIA,

ANDI MATTALATTA

Diundangkan di Jakarta

Pada tanggal 17 Desember 2008

MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
REPUBLIK INDONESIA,

ANDI MATTALATTA

LAMPIRAN PERATURAN MENTERI HUKUM DAN  
HAK ASASI MANUSIA REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR M.HH-01.PP.01.01 TAHUN 2008 TENTANG  
PEDOMAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK  
RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-  
UNDANGAN

**PEDOMAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK  
RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

**I. SISTEMATIKA NASKAH AKADEMIK**

**JUDUL NASKAH AKADEMIK**

**BAB I PENDAHULUAN**

- A. LATAR BELAKANG
- B. IDENTIFIKASI MASALAH
- C. TUJUAN DAN KEGUNAAN
- D. METODE PENELITIAN

**BAB II ASAS-ASAS YANG DIGUNAKAN DALAM PENYUSUNAN NORMA**

**BAB III MATERI MUATAN RUU DAN KETERKAITANNYA DENGAN  
HUKUM POSITIF**

**BAB IV PENUTUP**

**LAMPIRAN KONSEP AWAL RANCANGAN UNDANG-UNDANG**

## II. PENJELASAN SISTEMATIKA NASKAH AKADEMIK

### JUDUL NASKAH AKADEMIK

Memuat jenis dan nama peraturan perundang-undangan

### BAB I PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Pemikiran mengenai alasan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis, yang mendasari pentingnya materi hukum yang bersangkutan segera diatur dalam peraturan perundang-undangan.

##### 1. Landasan Filosofis

Memuat pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang luhur yang meliputi suasana kebatinan serta watak dari bangsa Indonesia yang termaktub dalam Pancasila dan Pembukaan UUD 1945.

##### 2. Landasan Yuridis

Memuat suatu tinjauan terhadap peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan judul Naskah Akademik Peraturan Perundang-Undangan yang telah ada dan masih berlaku (hukum positif). Yang termasuk dalam peraturan perundang-undangan pada landasan yuridis adalah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

##### 3. Landasan Sosiologis

Memuat suatu tinjauan terhadap gejala-gejala sosial-ekonomi-politik yang berkembang di masyarakat yang mendorong perlu dibuatnya Naskah Akademik. Landasan/alasan sosiologis sebaiknya juga memuat analisis kecenderungan sosiologis-futuristik tentang sejauh mana tingkah laku sosial itu sejalan dengan arah dan tujuan pembangunan hukum nasional yang ingin dicapai.

#### B. Identifikasi Masalah

Memuat permasalahan apa saja yang akan dituangkan dalam ruang lingkup naskah akademik.

Identifikasi masalah ini diperlukan untuk mengarahkan agar penelitian/kajian Naskah Akademik ini dapat menjelaskan urgensi perlunya disusun Naskah Akademik peraturan perundang-undangan tersebut. Identifikasi masalah dapat dirumuskan dalam bentuk pointer-pointer pertanyaan atau deskripsi secara umum yang mencerminkan permasalahan yang mana harus diatasi dengan norma-norma dalam suatu peraturan perundang-undangan.

#### C. Tujuan dan Kegunaan

Uraian tentang maksud/tujuan dan kegunaan penyusunan naskah akademik.

##### 1. Tujuan

Memuat sasaran utama (tujuan) dibuatnya Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan, yakni sebagai landasan ilmiah bagi penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan, yang memberikan arah, dan menetapkan ruang lingkup bagi penyusunan peraturan perundang-undangan.

## 2. Kegunaan

Memuat pernyataan tentang manfaat disusunnya Naskah Akademik tersebut, yakni selain untuk bahan masukan bagi pembuat Rancangan Peraturan Perundang-undangan juga dapat berguna bagi pihak-pihak yang berkepentingan.

Contoh: Menjadi dokumen resmi yang menyatu dengan konsep Rancangan Undang-Undang yang akan dibahas bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam penyusunan prioritas Prolegnas (untuk suatu Naskah Akademik RUU).

## D. Metode Penelitian

Uraian tentang metode penelitian yang digunakan dalam melakukan penelitian sebagai bahan penunjang penyusunan naskah akademik. Metode ini terdiri dari metode pendekatan dan metode analisis data.

Metode penelitian di bidang hukum dilakukan melalui pendekatan Yuridis Normatif maupun Yuridis Empiris dengan menggunakan data sekunder maupun data primer.

1. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder, baik yang berupa perundang-undangan maupun hasil-hasil penelitian, hasil pengkajian dan referensi lainnya.
2. Sedangkan pendekatan Yuridis Empiris dapat dilakukan dengan menelaah data primer yang diperoleh/dikumpulkan langsung dari masyarakat. Data primer dapat diperoleh dengan cara: pengamatan (*observasi*), diskusi (*Focus Group Discussion*), wawancara, mendengar pendapat narasumber atau para ahli, menyebarkan kuesioner dan sebagainya.
3. Pada umumnya metode penelitian pada Naskah Akademik menggunakan pendekatan yuridis normatif yang utamanya menggunakan data sekunder, yang dianalisis secara kualitatif. Namun demikian, data primer juga sangat diperlukan sebagai penunjang dan untuk mengkonfirmasi data sekunder.

## BAB II ASAS-ASAS YANG DIGUNAKAN DALAM PENYUSUNAN NORMA

Memuat elaborasi berbagai teori, gagasan, pendapat ahli dan konsepsi yang digunakan sebagai pisau analisis dalam menentukan asas-asas (baik hukum maupun non hukum) yang akan dipakai dalam peraturan perundang-undangan.

Analisis terhadap penentuan asas-asas ini juga memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan terkait dengan peraturan perundang-undangan yang akan dibuat, yang berasal dari hasil penelitian.

## BAB III MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAN KETERKAITANNYA DENGAN HUKUM POSITIF

Berisi materi muatan yang akan diatur dalam Peraturan Perundang-undangan dan kajian/analisis keterkaitan materi dimaksud dengan hukum positif, sehingga Peraturan Perundang-undangan yang dibuat tidak tumpang tindih dengan hukum positif.

- A. Kajian/analisis tentang keterkaitan dengan hukum positif terkait dapat disajikan dalam bentuk matriks atau secara deskriptif, dalam rangka mengharmonisasikan dengan hukum positif yang telah ada, sehingga tidak tumpang tindih.

B. Materi muatan Peraturan Perundang-undangan di antaranya mencakup:

1. Ketentuan Umum

Memuat rumusan akademik mengenai batasan pengertian/definisi beserta alternatifnya, singkatan atau akronim yang digunakan dalam peraturan.

2. Ketentuan Asas dan Tujuan

Rumusan akademik mengenai pasal-pasal mengenai asas dan tujuan. (sebagaimana yang telah dielaborasi pada BAB II).

3. Materi Pengaturan

Berisi rumusan-rumusan akademik materi muatan peraturan perundang-undangan yang perlu diatur serta pemikiran-pemikiran normanya yang dikemukakan secara alternatif bila dimungkinkan.

Penyajian rumusan-rumusan akademik disusun secara sistematis dalam bab-bab sesuai dengan kelompok substansi yang akan diatur.

4. Ketentuan Sanksi (bila diperlukan)

Memuat rumusan akademik mengenai ketentuan sanksi administratif, perdata, pidana, sesuai dengan sifat pelanggaran atau kejahatan dalam masing-masing bab substansi.

5. Ketentuan Peralihan (bila diperlukan)

Bab ketentuan peralihan ini diperlukan apabila materi hukum tersebut telah pernah diatur sebelumnya dan kemudian diatur kembali.

Ketentuan peralihan dapat memuat pokok pemikiran antara lain yang menyangkut:

- Penerapan peraturan perundang-undangan baru terhadap keadaan yang terdapat pada waktu peraturan perundang-undangan mulai berlaku.
- Bagaimana seharusnya pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang baru itu.
- Kemungkinan adanya penyimpangan.  
Aturan khusus bagi keadaan hubungan yang sudah ada pada saat mulai berlakunya peraturan yang baru.
- dan sebagainya

6. Ketentuan Penutup

Ketentuan Penutup dapat memuat rumusan norma beserta alternatifnya, yang antara lain mengenai:

- Penunjukan organ atau alat perlengkapan yang melaksanakan undang-undang.
- Nama singkat undang-undang.
- Status peraturan perundang-undangan yang sudah ada.
- Saat mulai berlakunya undang-undang tersebut.
- Ketentuan tentang pengaruh undang-undang yang baru terhadap undang-undang yang lain.
- Kedudukan peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku dan mengatur materi yang sama.



#### BAB IV PENUTUP

Berisi kesimpulan jawaban terhadap identifikasi masalah yang telah ditetapkan yang menjadi pertimbangan penyusunan materi muatan dan rekomendasi terkait dengan pentingnya penyusunan regulasi dimaksud.

##### A. Kesimpulan memuat antara lain:

1. Rangkuman pokok isi Naskah Akademik.
2. Bentuk pengaturan, yang dikaitkan dengan materi muatan, apakah materi muatan diatur dalam bentuk undang-undang atau bentuk peraturan lain yang lebih rendah.
3. dan sebagainya.

##### B. Saran memuat antara lain:

1. Apakah semua materi Naskah Akademik sebaiknya diatur dalam bentuk undang-undang atau ada sebagian materi yang lebih baik diatur dalam peraturan pelaksanaan.
2. Rekomendasi tentang skala prioritas penyusunan Rancangan Undang-Undang/Rancangan Perda dalam Program Legislasi Nasional/Program Legislasi Daerah.
3. Kegiatan-kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyempurnaan penyusunan naskah akademik lebih lanjut.
4. dan sebagainya.

### III. SISTEMATIKA KONSEP AWAL RANCANGAN UNDANG-UNDANG

Konsep awal RUU yang terdiri dari pasal-pasal yang diusulkan dengan didasarkan pada uraian akademik.

#### *Konsiderans :*

Memuat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan pembuatan rancangan undang-undang. Pokok-pokok pikiran memuat unsur filosofis, yuridis, dan sosiologis.

#### *Alas/Dasar Hukum :*

Memuat dasar kewenangan pembuatan undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembuatan undang-undang tersebut.

#### *Ketentuan Umum :*

Memuat istilah-istilah yang dipakai dalam Naskah Akademik dan pengertiannya.

#### *Materi :*

Memuat konsep tentang asas-asas dan materi hukum yang perlu diatur, serta rumusan norma dan pasal-pasal yang disarankan; bila mungkin dengan mengemukakan beberapa alternatif.

#### *Ketentuan Pidana (jika diperlukan) :*

Memuat pemikiran-pemikiran tentang perbuatan-perbuatan tercela yang patut dilarang dengan menyarankan sanksi pidananya.

*Ketentuan Peralihan (jika diperlukan):*

Memuat penyesuaian terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah ada pada saat peraturan perundang-undangan yang baru mulai berlaku, agar peraturan perundang-undangan tersebut dapat berjalan dengan lancar dan tidak menimbulkan permasalahan hukum.

*Ketentuan Penutup :*

Pada umumnya memuat :

- a. Saran tentang penunjukan lembaga/instansi atau alat perlengkapan Negara yang terkait dan karena itu perlu diikutsertakan dalam penyusunan dan pelaksanaan Rancangan Peraturan Perundang-undangan;
- b. Saran tentang pemberian nama singkat Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan;
- c. Saran tentang saat mulai berlakunya Peraturan Perundang-undangan setelah diundangkan;
- d. Pendapat tentang pengaruh Peraturan Perundang-undangan yang baru terhadap Peraturan Perundang-undangan yang lain; baik yang sudah ada sebelumnya dan Peraturan Perundang-undangan yang masih harus dibuat.

MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
REPUBLIK INDONESIA,

ANDI MATTALATTA