

Model *Carry Over* Dalam Pembentukan Undang-Undang

Fandi Nur Rohman

Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Kaliuarang Km. 14,5 Sleman Yogyakarta Indonesia
fandirohman05@gmail.com

Abstract

A number of laws passed by the House of Representatives (DPR) are anticipated with amendments to Law No. 12 of 2011 which sparked the carry over system. The formulation of the research problem in this paper is: First, what is the concept of carry over in the formation of laws in Indonesia? Second, how problematic is the carry over system in the formation of laws in Indonesia? The results of the study conclude that first, the carry-over system is a continuation system of the discussion of draft laws that can be re-incorporated into the next National Legislation Program. Second, the problem with the carry-over system is the disconnection of the people's aspirations, the stagnation of national law development, the decline in the performance of the DPR, and the public distrust of their representatives in the DPR.

Key Words: Law; carry over; DPR

Abstrak

Sedikitnya undang-undang yang disahkan DPR, diantisipasi dengan perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang mencetuskan sistem *carry over*. Rumusan masalah penelitian yaitu: *Pertama*, apa konsep *carry over* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia? *Kedua*, bagaimana problematik sistem *carry over* dalam pembentukan Undang-Undang di Indonesia?. Hasil penelitian menyimpulkan, *pertama*, sistem *carry over* adalah sistem keberlanjutan pembahasan rancangan undang-undang yang dapat dimasukkan kembali ke dalam prolegnas berikutnya. *Kedua*, problematik sistem *carry over* yaitu terputusnya aspirasi masyarakat, stagnasi pembangunan hukum nasional, kemerosotan kinerja DPR, dan ketidakpercayaan masyarakat terhadap wakil rakyat di DPR.

Kata-kata Kunci: Undang-undang; *carry over*; DPR

Pendahuluan

Pengertian negara Indonesia sebagai negara hukum tidak hanya berhenti pada pengertian bahwa segala sesuatu harus berdasarkan hukum,¹ karena Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum dalam arti negara pengurus (*verzorgingsstaat*).² Pengertian negara Indonesia sebagai *verzorgingsstaat*, menurut Bung Hatta, adalah bentuk dari *rechtsstaat* yang modern, dimana kesejahteraan tidak berdasar pada paham individualisme dan hanya berkisar pada kesejahteraan ekonomi saja, namun kesejahteraan yang dibangun adalah kesejahteraan umum dalam bidang ekonomi dan spiritual.³ Secara khusus, negara hukum yang dianut oleh Indonesia adalah Negara Hukum Pancasila yang merupakan tipe negara hukum modern.

Dalam Negara Hukum Pancasila yang merupakan tipe negara hukum modern fungsi peraturan perundang-undangan bukan hanya memberi bentuk kepada endapan nilai-nilai dan norma-norma yang hidup dalam masyarakat, dan juga bukan hanya sekadar fungsi negara di bidang pengaturan, namun peraturan perundang-undangan adalah salah satu metode dan instrumen ampuh yang tersedia untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan sebagaimana tercantum di dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Dalam negara hukum modern, peraturan perundang-undangan diharapkan mampu “berjalan di depan” memimpin dan membimbing perkembangan serta perubahan masyarakat.⁴

Penjelasan tersebut menegaskan bahwa peraturan perundang-undangan di dalam Negara Hukum Pancasila memegang peranan yang penting yaitu mengadakan perubahan masyarakat guna mencapai tujuan negara. Maria Farida menyatakan bahwa di dalam negara yang berdasar atas hukum modern, tujuan utama dari pembentukan peraturan perundang-undangan bukan lagi menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai yang sudah mengendap dalam masyarakat, akan tetapi tujuan utama pembentukan perundang-undangan adalah menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat.⁵ Jimmly Assiddiqie, menambahkan bahwa norma-norma yang bersifat mengatur (*regeling*) dengan isi norma yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract*

¹ Jazim Hamidi, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Sorotan: Undang-Undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, PT Tatanusa, Jakarta, 2005, hlm. 1.

² Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Jilid 2: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm. 1.

³ Muh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Cetakan ke- II, Prapanca, Jakarta, 1971, hlm. 300.

⁴ Tim Pengajar Teori Perundang-Undangan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, *Teori Perundang-Undangan*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2000, hlm. 36-37.

⁵ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2002, hlm. 2.

norms) itu dituangkan dalam bentuk tertulis tertentu yang disebut Peraturan Perundang-undangan.⁶

Peraturan perundang-undangan di Indonesia berdasarkan hierarki salah satunya adalah Undang-Undang (UU), pemegang kekuasaan pembentuk Undang-Undang berdasarkan konstitusi adalah Presiden dan juga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat". Sedangkan di dalam Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang".

Pembentukan undang-undang merupakan salah satu unsur penting di samping unsur-unsur lainnya dalam rangka pembangunan hukum nasional, sementara itu untuk menghasilkan Undang-Undang yang sesuai dengan dinamika masyarakat, lebih-lebih lagi pada era globalisasi dewasa ini yang dipicu oleh kemajuan teknologi informasi, dan tidak tumpang tindih dengan peraturan perundang-undangan yang ada (secara horizontal), serta tidak bertentangan dengan UUD 1945 (secara vertikal). Guna mewujudkan Undang-Undang seperti tersebut di atas, maka pembentukan Undang-Undang di Indonesia dilakukan secara terencana, terpadu, dan sistematis melalui Program Legislasi Nasional (Prolegnas), dengan memperhatikan skala prioritas sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat.

Prolegnas tidak hanya dipahami sebagai instrumen mekanisme perencanaan hukum namun Prolegnas juga dapat dipahami sebagai isi/materi hukum (*legal substance*). Sebagai isi hukum, Prolegnas memuat daftar Rancangan Undang-Undang (RUU) yang akan dibentuk dalam periode penyusunannya, Prolegnas disusun setiap lima tahun sekali, kemudian periode tersebut dipecah lagi per tahunan (*annual*). Dalam perkembangannya, Prolegnas hingga saat ini juga tidak terlepas dari berbagai kritik. Kritik terhadap Prolegnas diamanatkan kepada konsep Prolegnas sendiri dan juga diarahkan kepada realisasi RUU dalam Prolegnas yang menjadi UU.

Periode 2014-2019, Pemerintah bersama-sama dengan DPR menyusun Prolegnas dengan kuantitas yang begitu banyak, dengan rincian Prolegnas 2015 terdiri dari 40 RUU, Prolegnas 2016 terdiri dari 51 RUU, Prolegnas 2017 terdiri dari 52 RUU, Prolegnas 2018 terdiri dari 50 RUU, dan Prolegnas 2019 terdiri dari 55 RUU. Probleminya adalah mayoritas RUU nyatanya tidak berhasil disahkan dalam jangka waktu satu tahun, misalnya hanya 11 RUU disahkan pada 2016, 6 RUU pada 2017, dan 6 RUU pada 2018.⁷

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konpress, Jakarta, 2006, hlm. 19.

⁷ Dimas Firdausy Hunafa, *Problem Akut Prolegnas*, dalam <https://m.detik.com/news/kolom/d-4621146/problem-akut-prolegnas>, diakses pada 1 Desember 2021.

Sedikitnya RUU yang menjadi UU dalam Prolegnas justru diatasi oleh DPR dengan merevisi UU Nomor 12 Tahun 2011, yang mana dalam revisi yang sudah diundangkan di dalam UU 15 Tahun 2019 mengatur bahwa undang-undang yang pembahasannya belum selesai dalam satu periode dapat dilanjutkan DPR di periode berikutnya atau disebut dengan sistem *carry over* terhadap RUU. Adanya sistem *carry over* tentu akan memunculkan problem tersendiri di dalam pembentukan undang-undang di Indonesia. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk meneliti hal tersebut.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan di atas, dapat dirumuskan pokok permasalahan dalam penelitian ini yaitu: *pertama*, apa konsep *carry over* dalam pembentukan Undang-Undang di Indonesia? *Kedua*, bagaimana problematik sistem *carry over* dalam pembentukan Undang-Undang di Indonesia?

Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang dilakukan adalah untuk mengetahui: *Pertama*, konsep *carry over* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia. *Kedua*, untuk mengetahui permasalahan sistem *carry over* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia.

Metode Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif (*legal research*)⁸ Penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundangan-undangan dan konseptual.⁹ Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan sekunder.¹⁰ Analisis data yang akan digunakan adalah analisis kualitatif.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Konsep Carry Over dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia

Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan rencana atau *plan* dalam membentuk hukum. Hukum pada hakekatnya adalah produk penilaian akal-budi yang berakar dalam hati nurani manusia tentang keadilan berkenaan dengan perilaku manusia dan situasi kehidupan manusia.

⁸ Iqbal Hasan, *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 11.

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm. 93.

¹⁰ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 51.

Penghayatan tentang keadilan memunculkan penilaian bahwa dalam situasi kemasyarakatan tertentu, orang seyogyanya berperilaku dengan cara tertentu, karena hal itu adil atau memenuhi rasa keadilan.¹¹

Dalam kenyataan empiris telah terbukti bahwa suatu undang-undang, bahkan kodifikasi, tidak akan pernah lengkap dalam mengatur segala persoalan yang terjadi maupun yang akan terjadi di tengah-tengah dinamika perkembangan masyarakat.¹² Pembentukan perundang-undangan belum sesuai dengan Pancasila dikarenakan masih banyak perbedaan paradigma tentang Pancasila dan perdebatan-perdebatan tentang kebenaran Pancasila sehingga jelas, pembentukan peraturan perundang-undangan tidak akan sesuai dengan substansi Pancasila yang mencerminkan keadilan. Terbukti banyaknya *judicial review* terhadap produk undang-undang yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Diperlukannya persamaan visi, misi, tujuan dan persepsi dalam memahami Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum.

Salah satu hal yang penting dalam sebuah pemerintahan, baik dalam tingkat nasional maupun daerah adalah pembentukan produk hukum yang sangat diperlukan karena untuk merespon kepentingan masyarakat. Dalam membentuk hukum, diperlukan pedoman sehingga produk hukum yang diterbitkan nantinya akan kuat demi hukum dan dapat diimplementasikan di kemudian hari. Berawal dengan dibentuknya UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian disempurnakan dengan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan terakhir diubah dengan UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka setiap pembentukan produk hukum mempunyai dasar dan pedoman.

Pembentukan undang-undang tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa negara Indonesia merupakan negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan harus berdasarkan sistem hukum nasional. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 adalah dasar hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah. Undang-undang ini dibentuk untuk menciptakan tertib pembentukan peraturan perundang-undangan, agar konsepsi dan perumusan normanya bagus, tidak multitafsir, harmonis, tidak saling bertentangan, dan

¹¹ Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia*, FH Unika Parahyangan, Bandung, 2010, hlm. 88.

¹² Basuki Rekso Wibowo, "Peranan Hakim dalam Pembangunan Hukum", *Pro Justitia*, Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, Tahun XV, Nomor 4, Oktober 1997, hlm. 62.

tumpang tindih satu sama lain. Melalui undang-undang tersebut, diharapkan semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan memiliki pedoman khusus yang baku dan terstandarisasi dalam proses dan metode membentuk peraturan perundang-undangan secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh metode yang baik, yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Indonesia merupakan negara hukum yang mempunyai kewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang baik, yang dilakukan secara terencana dan terpadu dalam sistem hukum nasional. Sistem hukum tersebut diharapkan dapat menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia dengan berdasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pemenuhan kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik tidak luput dari bagaimana pembuatan suatu undang-undang dilakukan dengan metode yang baik pula. Peraturan Perundang-undangan tersebut mempunyai peranan yang sangat penting dalam pembangunan hukum di Indonesia karena fungsinya adalah untuk mewujudkan ketertiban masyarakat dan kepastian hukum serta keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Revisi UU Nomor 12 Tahun 2011 menghasilkan metode pembentukan undang-undangan baru yang dikenal dengan sistem keberlanjutan (*carry over*) yang mana tujuan dari sistem tersebut adalah agar setiap RUU yang telah direncanakan, disusun, dan dibahas bersama oleh para pembentuk undang-undang DPR, Presiden, dan/atau Dewan Perwakilan Daerah (DPD) pada periode yang lalu dapat diselesaikan oleh para pembentuk undang-undang pada masa yang akan datang. Hal ini dimaksudkan agar sistem perencanaan legislasi nasional senantiasa berkelanjutan sesuai dengan sistem perencanaan pembangunan nasional. Pertimbangan lainnya adalah supaya akuntabilitas kinerja DPR di bidang legislasi dapat terus ditingkatkan.¹³

Sistem keberlanjutan (*carry over*) dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang diatur di dalam Pasal 71A yang menyatakan bahwa "Dalam hal pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1) telah memasuki pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah pada periode masa keanggotaan DPR saat itu, hasil pembahasan Rancangan Undang-Undang tersebut disampaikan kepada DPR

¹³ Bahan Rapat Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat, 13 Juni 2019, hlm. 2.

periode berikutnya dan berdasarkan kesepakatan DPR, Presiden, dan/atau DPD, Rancangan Undang-Undang tersebut dapat dimasukkan kembali ke dalam daftar Prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan". Sedangkan yang dimaksud dengan Pasal 65 ayat (1) berbunyi "Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi." Sistem *carry over* pembentukan undang-undang merupakan hal baru yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, meskipun terlihat akan menguntungkan Pemerintah dan DPR, akan tetapi justru apabila ditelusuri lebih jauh sistem *carry over* akan menimbulkan beberapa masalah yang akan dihadapi wakil rakyat dan juga Pemerintah dalam melakukan pembentukan undang-undang.

Problematik Sistem Carry Over dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia

Prolegnas merupakan pedoman dan pengendali penyusunan peraturan perundang-undangan tingkat pusat yang mengikat lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan Prolegnas tidak saja akan menghasilkan peraturan perundang-undangan yang diperlukan untuk mendukung tugas umum pemerintahan dan pembangunan sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetapi juga untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat sesuai dengan tuntutan reformasi dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dewasa ini maupun di masa yang akan datang.¹⁴

Pemikiran mengenai perencanaan peraturan perundang-undangan dan kaitannya dengan Prolegnas telah dimulai sejak tahun 1976 dalam Simposium mengenai Pola Perencanaan Hukum dan Perundang-undangan di Provinsi Daerah Istimewa Aceh.¹⁵ Sebagai tindak lanjut dari Simposium Aceh, kemudian diadakan Lokakarya Penyusunan Program Legislatif Nasional di Manado pada 3 s.d. 5 Pebruari 1997. Lokakarya ini terselenggara berkat kerja sama antara BPHN, Universitas Sam Ratulangi, dan Pemerintah Daerah Sulawesi Utara. Tujuan dari lokakarya ini adalah untuk membahas program pembentukan peraturan perundang undangan (Program Legislasi Nasional) yang terarah, sinkron dan terkoordinir serta dilaksanakan menurut prosedur dan teknik perundang-

¹⁴ Andi Irman Putra, *Peran Prolegnas dalam Perencanaan Pembentukan Hukum Nasional Berdasarkan UUD 1945 (Pasca Amandemen)*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2008, hlm. 2-3.

¹⁵ Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, *Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jakarta, 2008, hlm. 9.

undangan yang mantap. Pada lokakarya inilah untuk pertama kalinya disusun konsep Program Legislasi Nasional yang mencerminkan keseluruhan rencana pembangunan hukum nasional di bidang hukum tertulis secara berencana dan koordinatif oleh BPHN yang dilaksanakan dalam setiap Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita).¹⁶

Lokakarya menyepakati beberapa peran BPHN dalam rangka penyusunan peraturan perundang-undangan secara berencana dari hulu sampai hilir berdasarkan tahapan-tahapan yang integratif. BPHN melakukan beberapa kegiatan untuk menyokong bahan-bahan bagi penyusunan perundang-undangan. Kegiatan-kegiatan yang harus dilakukan, yaitu:

1. Melaksanakan penelitian-penelitian dan usaha lain yang diperlukan untuk menunjang usaha penyusunan Rancangan Undang-undang (RUU);
2. Melaksanakan inventarisasi perundang-undangan;
3. Pengkajian dan penilaian (evaluasi) perundang-undangan yang ada mengenai efektivitas serta keserasiannya dengan kebutuhan yang berkembang dalam masyarakat;
4. Penyusunan dan perumusan Naskah Rancangan Akademis dari RUU dan peraturan pelaksanaannya.

Kegiatan inventarisasi perundang-undangan sebagaimana angka 2 di atas merupakan “cikal bakal” dari institusionalisasi Program Legislasi Nasional, yang biasa disingkat dengan Prolegnas. Lokakarya ini menghasilkan kesepakatan Penyusunan Program Legislatif Nasional yang terarah, sinkron dan terkoordinatif serta sesuai dengan teknis dan prosedur pembuatan perundang-undangan.¹⁷

Pengertian Prolegnas sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Dalam Pasal 17 dijelaskan bahwa “Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional”. Oleh karena itu Prolegnas menjadi salah satu unsur dari suatu sistem hukum yang ada di Indonesia.

Prolegnas memuat program pembentukan undang-undang dengan judul Rancangan Undang-Undang, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.¹⁸ Yang mana Prolegnas ditetapkan

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 10.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 11.

¹⁸ Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

dalam Rapat Paripurna DPR dan ditetapkan Keputusan DPR.¹⁹ Adanya pengaturan dan sejarah panjang dari Prolegnas membuat kedudukan Prolegnas dalam pembangunan hukum negara Indonesia sangatlah penting untuk mewujudkan adanya pembangunan hukum yang terarah dan mempunyai tujuan yang jelas. Apabila dikaitkan antara Prolegnas dengan sistem baru yang dimunculkan oleh Pemerintah dan DPR yaitu *carry over* maka akan terjadi beberapa problematik dalam penerapan sistem baru tersebut yaitu:

Pertama, terputusnya aspirasi masyarakat. *Carry over system* yang berarti sistem keberlanjutan akan memutus aspirasi masyarakat yang sudah tersalurkan pada DPR periode seharusnya RUU dibahas akan tetapi apabila tidak selesai akan dibahas pada DPR periode sesudahnya. Aspirasi yang dibawa DPR periode seharusnya tentu tidak akan sama dengan aspirasi yang dibawa oleh DPR periode selanjutnya. Sebagai contoh adalah adanya Undang-Undang A yang tidak selesai dibahas pada DPR periode 2014-2019, dan Undang-Undang A tersebut kembali dibahas oleh DPR periode 2019-2024 dengan adanya pembahasan yang dilakukan DPR periode selanjutnya tersebut tentu tidak akan sama dengan periode sebelumnya, hal tersebut dikarenakan beberapa faktor seperti perbedaan aspirasi yang dibawa DPR pada masing-masing periode, perbedaan situasi politik antara periode seharusnya RUU dibahas dengan periode sesudahnya, dan perbedaan kepentingan antara periode seharusnya dengan periode sesudahnya.

Kedua, stagnasi pembangunan hukum nasional. Prolegnas yang merupakan instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis yang dibagi menjadi Prolegnas jangka menengah dan Prolegnas prioritas tahunan yang disusun antara DPR dan Pemerintah, haruslah dilaksanakan dan diselesaikan sesuai dengan target dari Prolegnas yang telah direncanakan. Adanya sistem *carry over* akan membuat DPR tidak mempunyai semangat dan kerja keras dalam melaksanakan pembangunan hukum nasional melalui pembentukan UU.

Ketiga, kemerosotan kinerja DPR. Adanya sistem keberlanjutan akan membuat kinerja DPR menjadi semakin merosot, tidak adanya sistem keberlanjutan sudah membuat kinerja DPR tidak maksimal, apalagi ditambah dengan sistem keberlanjutan maka DPR akan semakin merosot. Apabila dilihat data mengenai produk UU yang berhasil disahkan DPR pada 2015 yang hanya mengesahkan 3 UU dari target 40 RUU yang disahkan, 2016 yang hanya mengesahkan 11 UU dari target 51 RUU yang disahkan, 2017 yang hanya mengesahkan 6 UU dari target 52 RUU, dan 2018 yang hanya mengesahkan 6 UU

¹⁹ Pasal 22 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

dari target 50 RUU.²⁰ Maka justru adanya sistem keberlanjutan akan membuat kinerja lembaga legislatif sebagai wujud dari perwakilan rakyat cenderung santai, karena tidak ada keharusan dalam menyelesaikan target pembentukan undang-undang sebagaimana sudah tercantum di dalam Prolegnas, apabila target Prolegnas tidak selesai maka bisa dilanjutkan periode selanjutnya.

Keempat, ketidakpercayaan masyarakat terhadap wakil rakyat di DPR. adanya sistem *carry over* pembentukan undang-undang maka akan membuat tingkat kepercayaan masyarakat kepada lembaga legislatif akan semakin menurun. Apabila berkaca pada data dari Lembaga Survei Indonesia (LSI) lewat surveinya yang mengukur tingkat kepercayaan masyarakat terhadap lembaga negara. Hasilnya adalah DPR RI menjadi lembaga yang paling tidak dipercaya oleh masyarakat. Hasil survei mendapati bahwa 5% masyarakat sama sekali tidak percaya dan 40% tidak percaya terhadap DPR RI, dan hanya 1% yang mengaku sangat percaya dan 39% percaya pada parlemen negara.²¹ Penerapan sistem *carry over* justru akan membuat kepercayaan publik terhadap parlemen semakin menurun dan akan berimplikasi pada rendahnya legitimasi dan tingginya antipati publik terhadap kebijakan atau undang-undang yang akan diputuskan.

Guna mengatasi problematik tersebut penulis memiliki beberapa solusi yang dapat ditawarkan supaya pembangunan hukum nasional Indonesia akan terarah dan sesuai dengan tujuan negara Indonesia sebagaimana tercantum dalam Alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yaitu: *Pertama*, Penguatan sistem dan mekanisme penyusunan Prolegnas yang efektif, terukur dan menjamin kepastian. Prolegnas yang disusun antara Pemerintah dengan DPR haruslah terencana dengan baik dan selesai dengan jangka waktu yang sudah ditetapkan di dalam Prolegnas sehingga tidak akan ada lagi sistem keberlanjutan pada periode selanjutnya. *Kedua*, mengefektifkan koordinasi antar lembaga yang berwenang dalam pembentukan undang-undang. Koordinasi antara Pemerintah, DPR, DPD sangat diperlukan supaya target yang sudah ditentukan di dalam Prolegnas dapat tercapai sehingga pembangunan hukum nasional tidak menjadi stagnan. Koordinasi yang terjalin dengan baik antara pembentuk undang-undang tentu saja akan meningkatkan kinerja masing-masing pembentuk undang-undang dalam mencapai target dalam Prolegnas.

Ketiga, melakukan sosialisasi tentang penyusunan Prolegnas baik di lingkungan Pemerintah maupun masyarakat. Prolegnas yang digunakan sebagai pedoman dalam pembentukan undang-undang haruslah disosialisasikan kepada Pemerintah maupun kepada masyarakat. Pemerintah yang mengetahui Prolegnas

²⁰ Media Indonesia, *Patok Target Rendah Demi Mutu Legislasi*, Senin 11 November 2019, hlm. 4.

²¹ <https://m.republika.co.id/amp/pyyi2p409>, diakses pada 1 Desember 2019.

tentu akan melakukan koordinasi dengan lembaga-lembaga lain guna membuat produk undang-undang sebagaimana telah ditetapkan di dalam Prolegnas. Masyarakat yang sudah mengetahui adanya Prolegnas tentu saja akan melakukan pengawasan terhadap pembentuk undang-undang dan meminta pertanggungjawaban kepada pembentuk undang-undang apabila Prolegnas tidak dijalankan sebagaimana mestinya.

Keempat, mengurangi atau menyederhanakan target legislasi. Dengan pengurangan target legislasi yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang maka akan merespon atas munculnya tuntutan terhadap kinerja DPR yang dianggap buruk selama ini, dengan adanya penyederhanaan target dalam Prolegnas sehingga akan menghasilkan target yang realistis maka diharapkan dapat lebih membuka ruang bagi masyarakat untuk terlibat sehingga RUU yang dihasilkan akan mencerminkan kepentingan masyarakat. Adanya pengurangan target legislasi maka akan membuat Prolegnas menjadi lebih proporsional dan realistis.

Kelima, membuat daftar prioritas kebutuhan legislasi. Prolegnas yang disusun seharusnya disesuaikan dengan prioritas legislasi yang akan dibentuk. Prioritas legislasi yang akan dibentuk dapat mengacu pada visi misi Presiden dan Wakil Presiden, kebutuhan prioritas masyarakat, dan rencana pembangunan jangka menengah nasional. Adanya daftar prioritas kebutuhan legislasi akan membuat undang-undang yang dihasilkan akan lebih bermanfaat dan membantu pemerintah dalam merencanakan program-program yang telah disusun sebelumnya.

Penutup

Kesimpulan

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan pada bagian sebelumnya, maka dapat ditarik suatu kesimpulan sebagai berikut: *pertama*, sistem keberlanjutan (*carry over*) dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diatur di dalam Pasal 71A yang menyatakan bahwa "Dalam hal pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1) telah memasuki pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah pada periode masa keanggotaan DPR saat itu, hasil pembahasan Rancangan Undang-Undang tersebut disampaikan kepada DPR periode berikutnya dan berdasarkan kesepakatan DPR, Presiden, dan/atau DPD, Rancangan Undang-Undang tersebut dapat dimasukkan kembali ke dalam daftar Prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan". *Kedua*, Problematik *carry over system* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia antara lain: *pertama*, terputusnya aspirasi

masyarakat, *kedua*, stagnasi pembangunan hukum nasional, *ketiga*, kemerosotan kinerja DPR, *keempat*, ketidakpercayaan masyarakat terhadap wakil rakyat di DPR.

Saran

Berdasarkan kesimpulan dari hasil penelitian yang telah dikemukakan di atas, maka dapat diberikan saran yang nantinya diharapkan dapat memperbaiki pembentukan undang-undang di Indonesia. *Pertama*, pemberlakuan sistem *carry over* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia perlu dilakukan evaluasi kembali supaya wakil rakyat dapat melakukan pembangunan hukum yang rasional dan proporsional. *Kedua*, problematika penarapan sistem *carry over* harus segera diatasi dengan mengakomodir solusi-solusi yang sudah penulis berikan di atas.

Daftar Pustaka

Buku

- Arief Sidharta, Bernard, *Ilmu Hukum Indonesia*, FH Unika Parahyangan, Bandung, 2010.
- Asshiddiqie, Jimly, *Perihal Undang-Undang*, Konpress, Jakarta, 2006.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, *Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jakarta, 2008.
- Bahan Rapat Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat, 13 Juni 2019.
- Farida Indrati, Maria, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2002.
- _____, *Ilmu Perundang-Undangan Jilid 2: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998.
- Hamidi, Jazim, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Sorotan: Undang-Undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, PT Tatanusa, Jakarta, 2005.
- Irman Putra, Andi, *Peran Prolegnas dalam Perencanaan Pembentukan Hukum Nasional Berdasarkan UUD 1945 (Pasca Amandemen)*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2008.
- Tim Pengajar Teori Perundang-Undangan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, *Teori Perundang-Undangan*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2000.
- Yamin, Muh., *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Cetakan ke- II, Prapanca, Jakarta, 1971.

Jurnal

- Rekso Wibowo Basuki, "Peranan Hakim dalam Pembangunan Hukum", *Pro Justitia*, Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, Tahun XV, Nomor 4, Oktober 1997.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Data Elektronik

Firdausy Hunafa, Dimas, *Problem Akut Prolegnas*, dalam <https://m.detik.com/news/kolom/d-4621146/problem-akut-prolegnas>, diakses pada tanggal 1 Desember 2019.

<https://m.republika.co.id/amp/pyyj2p409>, diakses pada tanggal 1 Desember 2019.

Media Indonesia, *Patok Target Rendah Demi Mutu Legislasi*, Senin 11 November 2019.