

TESIS

**MEKANISME KEBERLANJUTAN (*CARRY OVER*) DALAM
PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA**

***MECHANISM OF SUSTAINABLE (*CARRY OVER*) IN FORMING
LAWS IN INDONESIA***



Oleh :

**MUHAMMAD SAFAAT GUNAWAN
NIM.B012201033**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

HALAMAN JUDUL

**MEKANISME KEBERLANJUTAN (*CARRY OVER*) DALAM
PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh :

MUHAMMAD SAFAAT GUNAWAN

NIM.B012201033

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2023

TESIS

MEKANISME KEBERLANJUTAN (*CARRY OVER*) DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA

Disusun dan diajukan oleh:

MUHAMMAD SAFAAT GUNAWAN

Nomor Pokok B012201033

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Tesis yang dibentuk dalam
rangka Penyelesaian Studi Magister Program Studi Ilmu Hukum Fakultas
Hukum Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 27 Januari 2023
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,
Komisi Penasihat

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Syamsul Bachri, SH., MS.
NIP. 19540420 198103 1 003

Pembimbing Pendamping



Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., MH., MAP.
NIP. 19731231 199903 1 003

**Ketua Program Studi Magister
Ilmu Hukum**



Dr. Hasbir Paserangi, SH., MH.
NIP. 19700708 199412 1 001

**Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin**



Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., MH., MAP.
NIP. 19731231 199903 1 003

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Muhammad Safaat Gunawan

N I M : B012201033

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **MEKANISME KEBERLANJUTAN (CARRY OVER) DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 27 Januari 2023

Yang membuat pernyataan



Muhammad Safaat Gunawan
B012201033

ABSTRAK

MUHAMMAD SAFAAT GUNAWAN (B012201033) dengan judul “Mekanisme Keberlanjutan (*Carry Over*) dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia”. Di bawah bimbingan (Syamsul Bachri) sebagai Pembimbing I dan (Hamzah Halim) Pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan dan penerapan mekanisme *carry over* dalam proses pembentukan undang-undang di Indonesia. Tipe penelitian adalah tipe penelitian hukum normatif dengan metode pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan perbandingan. Bahan hukum terdiri atas bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan, keputusan DPR, serta bahan hukum sekunder, yaitu literatur buku, jurnal hukum, dan dokumen-dokumen resmi terkait judul. Keseluruhan bahan hukum tersebut dianalisis secara kualitatif dan disajikan secara deskriptif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa 1). Mekanisme *carry over* merupakan payung hukum untuk melanjutkan pembahasan rancangan undang-undang yang telah dibahas namun terhenti pada prolegnas periode sebelumnya dan masuk kembali pada prolegnas periode selanjutnya. Letak berkelanjutan *carry over* ada pada proses pembahasannya yang tidak perlu lagi menyusun rancangan undang-undang dari awal, dan hanya melanjutkan hasil pembahasan yang telah dilakukan sebelumnya. Akan tetapi, dalam penerapannya masih terdapat rancangan undang-undang yang telah dibahas namun diulang pembahasannya pada periode berikutnya. Selain itu, rancangan undang-undang yang berstatus *carry over* tidak menjamin akan diprioritaskan pembahasannya pada periode berikutnya. Praktik inilah yang membedakan mekanisme *carry over* yang pernah diterapkan sebelumnya dengan menjadikan rancangan undang-undang *carry over* sebagai prioritas utama. 2) Dalam mewujudkan pembentukan undang-undang yang baik penerapan mekanisme *carry over* seyogyanya disesuaikan dengan skala prioritas dalam prolegnas yang didasarkan pada arah pembangunan jangka panjang nasional sehingga mencerminkan perencanaan yang baik dan tetap memperhatikan urgensi rancangan undang-undang yang akan di *carry over* dengan asas-asas materi muatan undang-undang serta memenuhi asas keterbukaan atau partisipasi yang bermakna (*meaningfull participation*) dalam setiap proses pembentukannya.

Kata Kunci: *Carry Over*, RUU, Prolegnas.

ABSTRACT

MUHAMMAD SAFAAT GUNAWAN (B012201033) with the title "Mechanism Of Sustainable (Carry Over) In The Forming Laws In Indonesia ". Under the guidance of (Syamsul Bachri) as Advisor I and (Hamzah Halim) Advisor II.

This study aims to analyze the regulation and implementation of the carry over mechanism in the process of forming laws in Indonesia. This type of research is a type of normative legal research with statutory approach, conceptual approach, and comparative approach. Legal materials consist of primary legal materials, namely laws and regulations, decisions of the DPR, as well as secondary legal materials, namely literature books, legal journals, and official documents related to titles. All legal materials are analyzed qualitatively and presented descriptively.

The research results show that 1). The carry over mechanism is a legal umbrella to continue discussing the bills that have been discussed but stopped in the previous Prolegnas period and reentered in the next Prolegnas period. The location of the sustainable carry over lies in the deliberation process where there is no need to draw up a draft law from scratch, and only continues the results of the discussions that have been carried out previously. However, in practice there are still bills that have been discussed but the discussion is repeated in the next period. In addition, the draft law with carry over status does not guarantee that it will be prioritized for discussion in the next period. This practice differentiates the carry over mechanism that has been implemented before by making the carry over bill a top priority. 2) In realizing the formulation of a good law, the implementation of the carry over mechanism should be adjusted to the priority scale in the National Legislation Program which is based on the direction of national long-term development so that it reflects good planning and still takes into account the urgency of the draft law to be carried over with the principles of the material principle of the law and fulfills the principle of openness or meaningful participation in every process of its formation.

Keywords: *Carry Over, RUU, Prolegnas.*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
ABSTRAK	iv
ABSTRACT	v
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL	ix
BAB I PENDAHULUAN	1-15
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	13
C. Tujuan Penelitian	13
D. Manfaat Penelitian	13
E. Orisinilitas Penelitian.....	14
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	16-52
A. Negara Hukum.....	16
B. Teori Pembentukan Perundang-Undangan.....	21
1. Tahapan Pembentukan Undang-undang	24
2. Prinsip Materi Muatan.....	36
3. Prinsip Formil Pembentukan Undang-undang	39
C. Tinjauan Umum Mekanisme Keberlanjutan (<i>Carry Over</i>)	42

D. Asas-Asas Pembentukan Perundang-Undangan yang .. Baik	47
E. Kerangka Pikir	49
Bagan Kerangka Pikir	50
F. Defenisi Operasional.....	50
BAB III METODE PENELITIAN.....	53-59
A. Tipe Penelitian	53
B. Pendekatan Penelitian	53
C. Jenis dan Sumber Hukum.....	55
D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	58
E. Analisis Bahan Hukum.....	59
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	60-111
A. Pengaturan <i>Carry Over</i> dalam Pembentukan	
Undang-Undang di Indonesia	60
1. Penyusunan Prolegnas.....	59
2. Sistem Pembahasan.....	73
3. Perbandingan Mekanisme <i>Carry Over</i>	83
B. <i>Carry Over</i> dalam Mewujudkan Pembentukan	
Undang-Undang yang Baik	88
1. Perencanaan yang Baik	89
2. Memenuhi Asas Materi Muatan	95

3. Memenuhi Asas Keterbukaan	102
BAB V PENUTUP	112-114
A. Kesimpulan	112
B. Saran	113
DAFTAR PUSTAKA	115-126

DAFTAR TABEL

- TABEL 1 : RUU yang terhenti pada prolegnas prioritas 2019.
- TABEL 2 : Pembicaraan Tingkat I RUU.
- TABEL 3 : Pembicaraan Tingkat II RUU.
- TABEL 4 : 4 RUU yang dimasukkan secara tertulis sebagai *carry over* dalam prolegnas prioritas 2020.
- TABEL 5 : RUU yang telah dibahas pada periode sebelumnya, namun pembahasannya tidak *dicarry over*.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam negara yang berdasar atas hukum khususnya di Indonesia, undang-undang memiliki peran strategis sebagai landasan utama penyelenggaraan negara.¹ Hal tersebut didasarkan pada fungsi undang-undang sebagai pengaturan lebih lanjut dari berbagai ketentuan yang terdapat dalam Konstitusi yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Dapat dikatakan bahwa undang-undang merupakan landasan operasional pemerintah dalam menjalankan negara, sehingga segala peraturan maupun kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah harus sesuai dengan apa yang diperintahkan dalam undang-undang terutama yang menyangkut kesejahteraan rakyat.²

Pasal 22 A UUD NRI Tahun 1945 memberikan landasan konstitusional untuk membentuk undang-undang. Kewenangan dalam pembentukan undang-undang berada pada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) yang menjadi salah satu fungsinya yaitu fungsi legislasi. Meskipun disebutkan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang, akan tetapi dalam membahas dan

¹ Aminuddin Ilmar, *Membangun Negara Hukum Indonesia*, Phinatama Media, Makassar, 2014, hal. 255.

² Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Teori, Sejarah, dan Perbandingan dengan Beberapa Negara Bikameral)*, Setara Press, Malang, 2015, hal. 2.

mengesahkan suatu undang-undang harus tetap dilakukan dengan persetujuan Presiden.³ Hal ini merupakan wujud dari *check and balances* antara DPR sebagai lembaga legislatif dan Presiden sebagai eksekutif. Sedangkan mengenai tata cara pembentukannya diatur lebih lanjut dalam undang-undang.

Dalam perkembangannya, dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan telah beberapa kali diubah. Saat ini dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 juncto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang selanjutnya disingkat UU P3.

Tahapan pembentukan undang-undang dimulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan/penetapan, dan pengundangan.⁴ Dalam tahap perencanaan dilakukan melalui Program Legislasi Nasional disingkat Prolegnas sekaligus sebagai instrumen perencanaan. Setelah masuk dalam daftar prolegnas, selanjutnya Rancangan Undang-Undang disingkat RUU akan disusun, diharmonisasi, dan dibahas hingga akhirnya disahkan. Proses pembentukan tersebut membutuhkan waktu yang lama

³Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁴Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

sehingga seringkali tidak dapat mengatasi permasalahan yang membutuhkan pengaturan segera.

Perubahan demi perubahan terhadap UU P3 dilakukan sebagai upaya penyempurnaan proses pembentukan dalam rangka memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan masyarakat. Salah satu ketentuan yang diakomodasi oleh perubahan UU P3 adalah ketentuan mengenai mekanisme yang dapat melanjutkan pembahasan RUU dari periode DPR berakhir ke periode DPR selanjutnya. Mekanisme ini diatur untuk mengatasi RUU yang telah dibahas namun terhenti akibat pergantian anggota DPR. Dengan mempertimbangkan waktu, tenaga, dan anggaran yang digunakan dalam pembahasan RUU pada periode sebelumnya,⁵ maka dituangkanlah Pasal 71 UU P3 yang berbunyi:

Dalam hal pembahasan RUU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1) telah memasuki pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah pada periode masa keanggotaan DPR saat itu, hasil pembahasan RUU tersebut disampaikan kepada DPR periode berikutnya dan berdasarkan kesepakatan DPR, Presiden, dan/atau DPD, RUU tersebut dapat dimasukkan kembali ke dalam daftar Prolegnas jangka menengah dan/atau prolegnas prioritas tahunan.⁶

Dalam penjelasan umum, Pasal 71 A UU P3 disebutkan sebagai mekanisme pembahasan RUU yang telah dibahas oleh DPR bersama Pemerintah dalam suatu periode tertentu untuk dilanjutkan pembahasannya pada periode selanjutnya dalam rangka memastikan

⁵Badan Legislasi DPR RI. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta, 2019, hal. 47.

⁶Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

keberlanjutan proses pembentukan.⁷ Secara teknis, mekanisme tersebut dilakukan dengan melanjutkan pembahasan suatu RUU yang telah masuk dalam tahap pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) pada periode DPR berakhir ke periode DPR selanjutnya.

Pada perkembangannya, ketentuan dalam Pasal 71 A UU P3 tersebut diistilahkan sebagai mekanisme *carry over* yang didasarkan pada naskah akademik UU P3 (perubahan) dan Keputusan DPR tentang Penetapan Prolegnas Jangka Menengah 2020-2024.⁸ Pada penelitian sebelumnya istilah *carry over* juga didefinisikan sebagai mekanisme pewarisan RUU ataupun pengalihan pembahasan RUU yang telah dibahas pada prolegnas periode sebelumnya (berakhir) ke prolegnas periode berikutnya (sedang berjalan).

Salah satu tujuan mekanisme *carry over* adalah mengatasi kebuntuan proses pembentukan undang-undang yang disebabkan oleh pergantian jabatan anggota DPR yang terjadi setiap 5 (lima) tahun sekali. Proses pembentukan yang dimulai dari tahap perencanaan dan penyusunan yang selanjutnya dilakukan pembahasan antara DPR, DPD, dan Pemerintah memerlukan waktu yang panjang hingga dapat disahkan

⁷Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁸Laporan Badan Legislasi DPR RI Tentang Penetapan Prolegnas 2020-2024, Rapat Paripurna DPR RI, 17 Desember 2019, diakses dari: <https://www.dpr.go.id/doksetjen/dokumen/persipar-Laporan-akd-laporan-badan-legislasi-dpr-ri-terhadap-prolegnas-ruu-tahun-2020-2024-dilanjutkan-dengan-pengambilan-keputusan-1619678116.pdf>

menjadi undang-undang.⁹ Tahapan pembahasan RUU yang telah sampai pada pembahasan DIM tentunya telah melalui proses pembentukan yang panjang di DPR, apabila RUU tersebut diulang pembahasannya pada DPR periode berikutnya karena belum adanya mekanisme yang mengatur maka akan menyebabkan inefektifitas dalam proses legislasi. Sehingga mekanisme *carry over* diharapkan dapat menjadi solusi terkait permasalahan tersebut.

Terkait dengan mekanisme *carry over*, sebelumnya telah dilakukan beberapa penelitian. Salah satunya membahas mengenai urgensi *carry over* terhadap sistem pembentukan undang-undang di Indonesia kekurangan terutama mengenai proses pembentukan yang bersifat periodik.¹⁰ Selanjutnya, penelitian yang berjudul *carry over* dalam pembentukan undang-undang berdasarkan pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 (UU P3).¹¹ Secara garis besar, hasil penelitian yang telah dilakukan tersebut hanya membahas mengenai sisi positif mekanisme *carry over* dari segi tujuannya dalam mengatasi proses pembentukan undang-undang yang masih memiliki kekurangan.

⁹Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI, "Alur Penyusunan dan Pembentukan Undang-Undang dan Dukungan Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR", <https://pusatpuu.dpr.go.id/tentang/alur-penyusunan-ruu>, diakses pada tanggal 06 April 2022.

¹⁰Rizdiana Izzaty, *Urgensi Ketentuan Carry Over dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Jurnal HAM, Volume 11 Nomor 1, April 2020, hal. 3.

¹¹Nur Ghenasyarifa Albany Tanjung, *Carry Over dalam Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 dari Periode Masa Keanggotaan DPR RI Tahun 2014-2019 Ke Tahun 2019-2024*, Tesis, Universitas Indonesia, 2020.

Dalam pelaksanaannya, pada prolegnas prioritas tahun 2019 yang merupakan bagian dari prolegnas jangka menengah periode 2014-2019 (periode berakhir). Setidaknya terdapat 28 RUU yang telah masuk dalam pembahasan tingkat I (satu) namun terhenti akibat berakhirnya masa jabatan DPR periode tersebut yaitu periode 2014-2019. Selanjutnya RUU tersebut disampaikan kembali dalam penyusunan prolegnas jangka menengah DPR periode 2020-2024.¹²

RUU yang Terhenti pada Prolegnas Prioritas 2019

No.	Judul RUU	Naskah Akademik	Tahapan
1.	RUU tentang Keamanan dan Ketahanan Siber	DPR/ Pemerintah	Pembahasan Tingkat I oleh Pansus
2.	RUU tentang Wawasan Nusantara	DPD	Pembahasan Tingkat I oleh Pansus
3.	RUU tentang Pertanahan	DPR	Pembahasan Tingkat I Komisi II
4.	RUU tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana	Pemerintah	Pembahasan Tingkat I oleh Komisi III
5.	RUU tentang Desain Industri	Pemerintah	Pembahasan Tingkat I oleh Komisi IV
6.	RUU tentang Jabatan Hakim	DPR	Pembahasan Tingkat I oleh Komisi III
7.	RUU tentang Perubahan atas UU No. 12 tahun 1995 tentang Pemasarakatan	Pemerintah	Pembahasan Tingkat I oleh Komisi III
8.	RUU tentang Perubahan atas UU No. 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya	DPR/ Pemerintah	Pembahasan Tingkat I oleh Komisi IV
9.	RUU tentang Pengembangan		

¹²Badan Legislasi DPR RI, *Daftar Program Legislasi Nasional RUU Tahun 2015-2019*, Bahan Rapat, Jakarta, 6 November 2019.

	Pembangunan Daerah Kepulauan	DPR	Pembahasan Tigkat I oleh Pansus
10.	RUU tentang Pertembakauan	DPR	Pembahasan Tigkat I oleh Pansus
11.	RUU tentang Perubahan atas UU No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat	DPR	Pembahasan Tigkat I oleh Komisi VI
12.	RUU tentang Larangan Minuman Beralkohol	DPR	Pembahasan Tigkat I oleh Pansus
13.	RUU tentang Kewirausahaan	DPR	Pembahasan Tigkat I oleh Pansus
14.	RUU tentang Perubahan atas UU No. 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi	DPR	Pembahasan Tigkat I oleh Komisis VII
15.	RUU tentang Perubahan atas UU No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara	DPR/ Pemerintah	Pembahasan Tigkat I oleh Komisi VII
16.	RUU tentang Pengawasan Obat dan Makanan serta Pemanfaatan Obat Asli Indonesia	DPR	Pembahasan Tigkat I oleh Komisi IX
17.	RUU tentang Perubahan Kelima atas UU No. 6 tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan	Pemerintah	Pembahasan Tigkat I oleh Komisi XI
18.	RUU tentang Bea Materai	Pemerintah	Pembahasan Tigkat I oleh Komisi XI
19.	RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi	Pemerintah	Pembahasan Tigkat I oleh Komisi III
20.	RUU tentang Perubahan atas UU No. 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan	Pemerintah	Pembahasan Tigkat I oleh Komisi XI
21.	RUU tentang Penghapusan Kekerasan Seksual	DPR	Pembahasan Tigkat I oleh Komisi VIII
22.	RUU tentang Konsultan Pajak	DPR	Pembahasan Tigkat I oleh Komisi XI
23.	RUU tentang Perubahan atas UU No. 20 tentang Pendidikan Kedokteran	DPR	Pembahasan Tigkat I oleh Komisi X
24.	RUU tentang Perubahan atas	DPR	Pembahasan Tigkat

	UU No. 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana		I oleh Komisi VIII
25.	RUU tentang Hak atas Tanah Adat/masyarakat hukum adat	DPD	Pembahasan Tigkat I oleh Baleg
26.	RUU tentang Perkoperasian	DPR/ Pemerintah/ DPD	Pembahasan Tigkat I oleh Komisi IV
27.	RUU sistem Budidaya Pertanian	Pemerintah	Pembahasan Tingkat I
28.	RUU Sumber Daya Air	Pemerintah	Pembahasan Tingkat I

Tabel 1.

Berdasarkan data dari Badan legislasi DPR RI periode 2020-2024, setidaknya terdapat 4 (empat) RUU yang dimasukkan secara tertulis sebagai *carry over* dalam prolegnas jangka menengah periode 2020-2024. Adapun RUU tersebut yaitu: RUU tentang Pertambangan Mineral dan Batubara; RUU tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (RKUHP); RUU tentang Pemasyarakatan; RUU tentang Bea Meterai.¹³

Fakta tersebut menunjukkan bahwa mekanisme *carry over* telah dapat diterapkan dalam proses pembentukan undang-undang. Namun demikian, minimnya jumlah RUU yang dilanjutkan pembahasannya (*carry over*) pada prolegnas jangka menengah periode 2020-2024, tentu saja menimbulkan persoalan baru terkait dengan mekanisme pengaturannya. Jika merujuk pada ketentuan *carry over* yang dijelaskan pada penelitian-penelitian sebelumnya, salah satu syarat RUU yang dapat dicarry over adalah telah masuk tahap pembahasan DIM yang berada pada

¹³ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1/DPR RI/II/2019-2020 tentang Program Legislasi Nasional RUUPrioritas Tahun 2020, ditetapkan dengan memperhatikan Keputusan Rapat Paripurna DPR ke-8 tanggal 22 Januari 2020.

pembahasan tingkat I (satu) antara DPR, DPD, dan Pemerintah pada periode yang terhenti sebelumnya. Sementara jika ditelusuri, 28 RUU yang terhenti pada prolegnas prioritas tahun 2019 tersebut telah berada dalam tahap pembahasan tingkat I (satu) sehingga telah memenuhi syarat untuk dilanjutkan pembahasannya.

Praktik yang terjadi menimbulkan anggapan bahwa penerapan *carry over* belum bisa menjamin proses pembentukan yang berkelanjutan dan tentu saja belum sejalan dengan tujuan dituangkannya mekanisme *carry over* dalam Pasal 71 A UU P3 yang telah diuraikan sebelumnya yaitu mewujudkan proses pembentukan yang efektif, efisien, serta berkelanjutan. Sehingga menimbulkan pertanyaan terkait bagaimana sebenarnya pengaturan *carry over* dalam sistem pembentukan undang-undang yang sesuai dengan ketentuan dan tujuan diaturnya.

Sementara itu, Maria Farida Indrati berpendapat bahwa seharusnya RUU yang telah sempat dibahas pada periode sebelumnya tanpa diaturpun RUU tersebut harus dilanjutkan pembahasannya dan diselesaikan karena sudah menjadi tugas DPR untuk menyelesaikan undang-undang yang telah dibahas.¹⁴ Sejalan dengan pendapat tersebut, Bivitri Susanti juga mempertegas dan menekankan bahwa sistem atau mekanisme untuk melanjutkan pembahasan RUU merupakan sebuah

¹⁴Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), *Pembahasan RUU Terkatung-katung, Solusi Carry Over Diperjuangkan*, [https://pshk.or.id/media-rr/pembahasan-ruu-terkatung-katung-solusi-carryover diperjuangkan/](https://pshk.or.id/media-rr/pembahasan-ruu-terkatung-katung-solusi-carryover%20diperjuangkan/), diakses pada tanggal 23 Juli 2021.

keharusan agar dapat mewujudkan proses pembentukan yang berkelanjutan.¹⁵ Sehingga perlu untuk memperjelas pengaturan *carry over* dalam sistem pembentukan undang-undang di Indonesia.

Terlepas dari tujuannya yang dipandang sebagai sebuah terobosan dalam mengatasi permasalahan pembentukan undang-undang, terdapat pula penelitian yang mempersoalkan mekanisme *carry over* dengan instrumen prolegnas. Menurut hasil penelitian tersebut, mekanisme *carry over* bertentangan dengan konsep prolegnas yang menghendaki adanya periodisasi proses pembentukan undang-undang. Hal ini didasarkan pada pembatasan jabatan anggota DPR yang sangat berpengaruh terhadap proses penyusunan dan pembentukan undang-undang. Dengan kata lain, pembentukan undang-undang memang dirancang hanya untuk periode tertentu dan apabila terdapat RUU yang belum diselesaikan secara ketentuan harus dihentikan. Dalam hal ini mekanisme *carry over* dianggap tidak cocok diterapkan dalam sistem pembentukan undang-undang di Indonesia.¹⁶

Pengaturan *carry over* yang belum jelas dalam sistem pembentukan undang-undang berimbas pada penerapannya yang dianggap bertentangan dengan konsep prolegnas. Merujuk pada Pasal 20

¹⁵Ryan Puspa Bangsa, *Gatra.Com*, "Carry Over RUU Diatur UU 15/2019, Pengamat: Wajib dilakukan", <https://www.gatra.com/news-457164-hukum-carry-over-ruu-diatur-uu-152019-pengamat-wajib-dilakukan.html>, diakses pada tanggal 17 November 2021.

¹⁶Muldan Halim Pratama, *Persoalan Desain Kebijakan Carry Over dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia ditinjau dari Aspek Politik Hukum*, Al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam, Volume 10 Nomor 1, April 2020.

Ayat (3) UU P3 menyatakan bahwa penyusunan dan penetapan prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai prolegnas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun atau 1 (satu) periode anggota DPR.¹⁷ Artinya RUU dalam prolegnas hanya disusun untuk 1 (satu) periode masa jabatan anggota DPR. Ketentuan inilah yang dipandang bertentangan dengan penerapan mekanisme *carry over*.

Permasalahan lain yang muncul kemudian terdapat pada produk dari mekanisme *carry over* yang dianggap bermasalah. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba) yang telah disahkan dengan mekanisme *carry over* kemudian diajukan ke Mahkamah Konstitusi untuk dilakukan uji formil karena dianggap tidak memenuhi syarat untuk di dilanjutkan pembahasannya melalui mekanisme *carry over*.¹⁸ Sama halnya dengan RKUHP yang dilanjutkan pembahasannya melalui mekanisme *carry over*. Belum juga disahkan, RKUHP tersebut telah mendapat banyak penolakan. Selain karena substansinya, penolakan tersebut juga didasarkan pada proses pembentukannya yang dianggap tidak melalui prosedur yang telah ditetapkan khususnya mengenai partisipasi dalam mekanisme *carry over*.

Berdasarkan penelusuran prolegnas, RUU Minerba dan RKUHP telah masuk dalam prolegnas dari periode 2010-2014 dan 2015-2019 dan

¹⁷Pasal 20 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁸Permohonan Uji Formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Nomor 60/PUU-XVIII/2020, hal. 15-16.

telah memasuki tahap pembahasan DIM, akan tetapi proses pembahasan kedua RUU tersebut selalu diulang setiap bergantinya periode anggota DPR. Sehingga mekanisme *carry over* menjadi solusi utama agar proses pembahasan RUU tersebut dilanjutkan pada Prolegnas 2020-2024. Namun kedua RUU tersebut dianggap cacat prosedural karena tidak memenuhi syarat untuk *dicarry over* serta proses pembahasannya yang dianggap kurang partisipatif.

Berangkat dari berbagai permasalahan yang telah diuraikan, maka penelitian ini akan mencoba menganalisis pengaturan *carry over* terutama kaitannya dengan ketentuan prolegnas dan memperjelas syarat RUU yang dapat dilanjutkan pembahasannya dengan menerapkan mekanisme *carry over*. Hal ini penting untuk dianalisis agar dapat menjelaskan pengaturan *carry over* dalam sistem pembentukan undang-undang di Indonesia, sehingga tujuan utama dari *carry over* dapat diwujudkan. Selain itu penelitian ini juga akan mencoba memberikan analisis terkait dengan mekanisme *carry over* dalam mewujudkan pembentukan yang baik dengan berdasar pada asas-asas pembentukan undang-undang dan konsep pembentukan undang-undang yang baik.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pengaturan *carry over* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia?
2. Bagaimanakah mekanisme *carry over* dalam mewujudkan pembentukan undang-undang yang baik?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis dan menjelaskan pengaturan *carry over* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia.
2. Untuk menganalisis dan menjelaskan mekanisme *carry over* dalam rangka mewujudkan pembentukan undang-undang yang baik.

D. Manfaat Penelitian

1. Untuk memberikan masukan kepada pemrakarsa undang-undang yakni DPR, DPD dan pemerintah mengenai pengaturancarry over dalam pembentukan undang-undangdi Indonesia agar dapat diterapkan sebagaimana mestinya.
2. Untuk memberikan masukan dan menjadi bahan pertimbangan bagi para pembentuk undang-undang yakni DPR RI, DPD RI, dan Pemerintah dalam menerapkan mekanisme *carry over* dalam pembentukan undang-undangdi Indonesia agar menghasilkan undang-undang yang berkualitas yang sesuai dengan asas-asas pembentukan yang baik.

E. Orisinalitas Penelitian

Salah satu kegiatan awal yang dilakukan dalam penelitian ini adalah penelusuran terhadap penelitian terdahulu untuk kemudian dibandingkan keaslian atas penelitian yang direncanakan. Penelusuran tersebut dilakukan melalui penelusuran hasil-hasil penelitian secara online. Terhadap mekanisme *carry over* di Indonesia telah dilakukan berbagai penelitian yang hampir serupa, namun akan diuraikan perbedaannya sebagai berikut:

1. Nur Ghenasyarifa Albany Tanjung pada judul, “*Carry over* dalam pembentukan undang-undang berdasarkan pasal 71A undang-undang nomor 15 tahun 2019 dari periode masa keanggotaan DPR RI tahun 2014-2019 ke tahun 2019-2024” (Tesis Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia Tahun 2020). Bahwa dalam penelitian ini berfokus pada mekanisme *carry over* yang diteliti dari segi konsep dan implementasinya serta kendala dalam pelaksanaannya. Sedangkan yang membedakan dengan penelitian yang penulis lakukan yaitu berfokus pada pengaturan mekanisme *carry over* dalam rangka mewujudkan pembentukan undang-undang yang baik.
2. Rizdiana Izzaty pada judul, “Urgensi Ketentuan *Carry Over* dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia” (Jurnal HAM Volume 11, Nomor 1, April Tahun 2020), bahwa dalam penelitian ini berfokus membahas urgensi ketentuan *carry over* dalam

pembentukan peraturan perundang-undangan. penelitian tersebut berfokus pada Urgensi Ketentuan *Carry Over* dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia. Sedangkan yang membedakan dengan penelitian yang penulis lakukan yaitu berfokus pada pengaturan mekanisme *carry over* dalam rangka mewujudkan pembentukan undang-undang yang baik.

3. Muldan Halim Pratama, Ali Abdurahman, Mei Susanto pada judul: "Persoalan Desain Kebijakan *Carry Over* dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia ditinjau dari Aspek Politik Hukum" (Al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam Volume 10, Nomor 1, April 2020) bahwa dalam penelitian ini berfokus pada persoalan desain *carry over* ditinjau dari aspek politik hukum. Sedangkan yang membedakan dengan penelitian yang penulis lakukan yaitu berfokus pada pengaturan mekanisme *carry over* dalam rangka mewujudkan pembentukan undang-undang yang baik.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Negara Hukum

Indonesia adalah negara hukum sebagaimana Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Arti negara hukum tidak terpisahkan dari pilar utamanya, yaitu paham kedaulatan hukum yang menempatkan hukum sebagai kekuasaan tertinggi atau tiada kekuasaan lain apapun terkecuali kekuasaan hukum semata. Hal tersebut memberikan pengertian bahwa Negara, termasuk di dalamnya pemerintah dan lembaga-lembaga lainnya dalam melaksanakan tindakan apapun harus didasari oleh kepastian hukum.¹⁹

Hukum dalam negara dianggap sebagai panglima, yang mengatur setiap lini kehidupan berbangsa dan bernegara, Krabe mengatakan “yang berdaulat itu adalah hukum”.²⁰ Jadi, kekuasaan tertinggi berada pada hukum itu sendiri. Sudargo Gautama mengemukakan ciri utama dalam negara hukum adalah asas legalitas yang berarti setiap tindakan negara harus berdasarkan atas hukum dalam bentuk peraturan yang telah

¹⁹ Syahrin Basah, *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1986, hal. 3.

²⁰ Kusumadi Pudjosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2004, hal. 150.

diadakan terlebih dahulu yang harus ditaati juga oleh pemerintah atau aparaturnya.²¹

Secara umum, konsep negara hukum merupakan konsep universal yang berarti penyelenggaraan negara yang baik ialah yang diatur oleh hukum.²² Dalam perkembangannya, terdapat 5 konsep negara hukum yaitu, *rechtstaat* (Eropa) dan *the rule of law* (Inggris dan Amerika), *socialist legality* (Uni Soviet), nomokrasi Islam, dan negara hukum Pancasila (Indonesia).²³ Namun unsur-unsur negara hukum yang dianut oleh suatu negara berbeda dengan negara lainnya, karena berkaitan erat dengan perkembangan sejarah dari suatu negara tersebut.

Penegasan Indonesia adalah negara hukum yang selama ini diatur dalam UUD NRI 1945 berbunyi “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Negara hukum yang dimaksud bukanlah terminologi dari *rechtsstaats* maupun *the rule of law*,²⁴ kedua konsep negara hukum tersebut didasarkan pada paham liberal individualistis, sedangkan konsep negara hukum Indonesia didasarkan pada pandangan hidup bangsa, yaitu

²¹ Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Cet. II, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015, hal. 10.

²² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hal. 2.

²³ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2018, hal. 37.

²⁴ Achmad Ruslan, *Teori dan Panduan Praktif Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2013, hal. 20-21.

pancasila.²⁵ Beberapa hal yang membedakan konsep negara hukum Indonesia dengan negara hukum lainnya sebagai berikut:

1. Bersumber pada Pancasila

Unsur bersumber pada Pancasila telah sesuai dengan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang berbunyi Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara.²⁶ Pancasila merupakan *Grundnorm* menurut Hans Kelsen, karena meliputi seluruh norma kehidupan bangsa Indonesia.²⁷ Notonagoro menyebutnya sebagai kaidah fundamental negara dalam pandangan Nawiasky, disebut sebagai *Staatsfundamentalnorm*.²⁸

2. Sistem konstitusi

Pemerintah berdasar atas sistem konstitusi atau sistem hukum Dasar. Konstitusi secara formal diartikan sebagai Undang-Undang Dasar (hukum dasar tertulis).²⁹ Konstitusi Indonesia ialah UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur susunan dan kedudukan pemerintah, hak dan kewajiban pemerintah dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan.

²⁵Mukti Ali, *Perbandingan Konsep Negara Hukum*, Biro Hukum Sekretariat Jenderal Kementerian Kelautan dan Perikanan, Jakarta, 2020, hal. 18.

²⁶*Op.Cit.* Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019.

²⁷ Roeslan Saleh, *Penjabaran Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam Perundang-Undangan*, Aksara Baru, Jakarta, 1979, hal. 43.

²⁸Mukhlis Thaib, *Dinamika Perundang-Undangan di Indonesia*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2017, hal. 79.

²⁹Mexsasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Indonesia*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2011, hal. 42.

2. Kedaulatan rakyat

kekuasaan tertinggi dalam suatu negara berada ditangan rakyat secara keseluruhan.³⁰ Kedaulatan ini menjelma dalam undang-undang atau peraturan yang dibuat oleh rakyat melalui wakil-wakilnya di lembaga legislatif yang merupakan aspirasi dari rakyat. Unsur ini berkaitan dengan prinsip demokrasi dimana rakyat melalui wakilnya membuat suatu aturan yang ditujukan untuk mengawasi pemerintah dalam menyelenggarakan negara.

3. Persamaan kedudukan dalam hukum

Unsur persamaan kedudukan dalam hukum dimuat dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 disamping jaminan kedudukan yang sama dalam hukum juga kedudukan yang sama dalam pemerintahan. Hal ini berarti setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk turut serta dalam penyelenggaraan Negara.

4. Kekuasaan kehakiman yang bebas dan independen

Dalam hal menjamin hak warga negara dalam memperoleh keadilan, perlu ditetapkan kekuasaan kehakiman yang mandiri dan bebas dari pengaruh kekuasaan lain terutama kekuasaan pemerintah (eksekutif). Berdasarkan Pasal 24 UUD NRI 1945 disebutkan: a. Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menjalankan

³⁰ Azhary, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1995, hal.128.

peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan; b. Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi; c. Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

5. Sistem perwakilan

Sistem pemerintahan Indonesia, menurut A. Hamid S. Attamimi adalah sistem pemerintahan presidensial murni, hal tersebut dikarenakan system pemerintahan Indonesia terletak pada cita negara dan teori bernegara yang mewujudkan sistem pemerintahan negara, dan berlainan dengan sistem di Amerika yang menganut trias politika, sedangkan Indonesia menganut prinsip sendiri atas dasar presiden memegang kekuasaan menurut UUD.³¹ Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat memiliki kekuasaan penuh dalam menyelenggarakan negara. selain itu DPR RI sebagai lembaga perwakilan juga memiliki tugas untuk mengawasi jalannya pemerintahan.

³¹ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hal.126.

6. Pembentukan undang-undang.

Pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi instrumen paling penting dalam mewujudkan konsep negara hukum Indonesia. Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD NRI 1945 “Presiden berhak mengajukan RUU kepada Dewan Perwakilan Rakyat.” Pasal 20 ayat(1) “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.”Pasal 20 ayat (2) “Setiap RUU dibahas olehDewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuanbersama”. Sebagai penjabaran lebih lanjut dari UUD NRI Tahun 1945 (konstitusi) yang berakar dari pancasila dan menjamin persamaan kedudukan dihadapan hukum serta kekuasaan kehakiman yang bebas dari pengaruh kekuasaan lain. Semua unsur tersebut dimuat dan diatur dalam peraturan perundang-undangan.

B. Teori Pembentukan Perundang-Undangan

Secara teoretik, istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving* atau *gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian. Pertama, merupakan sebuah proses pembentukannya dan kedua merupakan segala peraturan yang dibentuk tersebut.³² Secara yuridis kedua pengertian tersebut dibedakan dalam arti formil dan materil, undang-undang secara formal adalah setiap bentuk peraturan perundang-undangan yang diciptakan oleh lembaga yang berkompeten dalam pembuatan undang-undang, yaitu

³²Jumadi, *Dasar dan Teknik Pembentukan Perundang-Undangan*, PT. Raja Grafindo Persada, Depok, 2017, hal. 1.

Dewan Perwakilan rakyat dan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Kedua, undang-undang secara materil adalah setiap produk hukum yang memiliki fungsi pengaturan (regulasi).³³

Dalam sistem perundang-undangan di Indonesia hanya dikenal satu nama jenis undang-undang, yaitu keputusan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dengan persetujuan bersama Presiden. Selain itu, tidak ada Undang-Undang yang dibentuk oleh lembaga lainnya baik di pusat maupun di daerah.³⁴ Undang-undang memiliki posisi yang cukup strategis karena mempunyai cakupan materi muatan yang sangat luas. Undang-undang merupakan instrumen penting dalam negara hukum Indonesia yang dibentuk untuk mengatur penyelenggaraan negara, lembaga-lembaga negara, membatasi kekuasaan pemerintahan dan mengatur seluruh kebijakan pemerintahan, serta melindungi hak-hak warga negara.³⁵

Suatu peraturan dapat disebut peraturan perundang-undangan, ia harus memenuhi persyaratan-persyaratan formal yang ditetapkan dalam dalam proses dan prosedur pembentukannya melalui prosedur yang

³³Muhammad Fadli, *Hakikat Prolegnas Dalam Mewujudkan Perencanaan Pembentukan Undang-Undang yang Baik di Indonesia*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2021, hal. 57.

³⁴ Muhammad Fadli, *Pembentukan Undang-Undang yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat*, Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 15 Nomor 1 Maret 2018, hal. 51.

³⁵Mukhlis Thaib, *Op.Cit.* hal. 22.

ditetapkan secara baku.³⁶ Jimly Asshiddiqie membagi 4 (empat) bentuk kegiatan dalam pembentukan undang-undang, yaitu:

1. Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*) yang berisi perencanaan dan penyusunan draft RUU;
2. Pembahasan RUU (*law making process*);
3. Persetujuan atau pengesahan undang-undang (*law enactment approval*);
4. Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum mengikat lainnya (*Binding decision makingon international agreement and treaties or other legal binding documents*).³⁷

Pembentukan undang-undang pada dasarnya merupakan suatu proses yang dilakukan melalui tahapan-tahapan kegiatan yang terencana dan terkoordinasi. Sebagai proses, dalam pelaksanaannya melibatkan dan memerlukan kerja sama berbagai pihak pemangku kepentingan (*stakeholder's*).³⁸ Kualitas materi suatu undang-undang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses pembentukan undang-undang itu sendiri.³⁹ Sehingga proses atau tahapan yang telah ditentukan juga dapat

³⁶ Ahmad redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Cet. II, Sinar Grafika, Jakarta, 2019, hal. 7.

³⁷ Sugiman, *Fungsi Legislasi DPR Pasca Amandemen UUD NKRI 1945*, Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara, Volume 10 Nomor 2, Fakultas Hukum Dirgantara Marsekal Suryadarma, Maret 2020, hal. 178.

³⁸ Mukhlis Taib, *Op.Cit.* hal. 136.

³⁹ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Cet. II, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010. hal. 7.

berpengaruh terhadap sah atau tidaknya suatu undang-undang yang telah dibuat.

1. Tahapan Pembentukan Undang-Undang

Tahapan pembentukan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang disingkat UU P3. Pada Pasal 1 menyebutkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.⁴⁰

a. Perencanaan dan penyusunan

Perencanaan penyusunan RUU dilakukan dalam prolegnas.⁴¹ Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional.⁴² Dalam penyusunan prolegnas penyusunandaftar RUU didasarkan atas:⁴³

- 1) Perintah UUD NRI 1945;
- 2) Perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

⁴⁰ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁴¹ *Ibid*, Pasal 16.

⁴² *Ibid*, Pasal 17.

⁴³ Pasal 5 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang.

- 3) Perintah Undang-Undang lainnya;
- 4) Sistem perencanaan pembangunan nasional;
- 5) Rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- 6) Rencana pembangunan jangka menengah;
- 7) Rencana kerja pemerintah serta rencana strategis DPR dan DPD;
- 8) Daftar RUU dalam prolegnas jangka menengah periode keanggotaan DPR sebelumnya.

Prolegnas merupakan program pembentukan undang-undang yang berisi judul, materi, dan keterkaitannya dengan Peraturan lainnya.⁴⁴ konsepsi RUU meliputi, latar belakang, tujuan, sasaran, dan jangkauan atau arah pengaturan.⁴⁵ Materi yang diatur dilakukan melalui pengkajian dan dituangkan dalam naskah akademik.⁴⁶

Menurut Pasal 20 UU P3, Penyusunan prolegnas dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah; Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas; Penyusunan dan penetapan prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai prolegnas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun; Sebelum menyusun dan menetapkan Prolegnas jangka menengah sebagaimana dimaksud pada ayat (3), DPR, DPD, dan

⁴⁴Pasal 19 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁴⁵*Ibid*, Pasal 19 ayat (2).

⁴⁶*Ibid*, Pasal 19 ayat (3).

Pemerintah melakukan evaluasi terhadap prolegnas jangka menengah masa keanggotaan DPR sebelumnya; Prolegnas jangka menengah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dievaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan; Penyusunan dan penetapan prolegnas prioritas tahunan sebagai pelaksanaan Prolegnas jangka menengah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan RUU tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.⁴⁷ Prolegnas ditetapkan dengan Keputusan DPR.⁴⁸ Dalam Prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:⁴⁹

- 1) Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- 2) Akibat putusan Mahkamah Konstitusi;
- 3) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- 4) Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota; dan
- 5) Penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas mencakup:⁵⁰

- 1) Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan

⁴⁷ *Ibid*, Pasal 20.

⁴⁸ *Ibid*, Pasal 22 ayat (2).

⁴⁹ *Ibid*, Pasal 23 ayat (1).

⁵⁰ *Ibid*, Pasal 23 ayat (2).

- 2) Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu RUU yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Semua RUU tersebut harus disertai dengan naskah akademik, kecuali untuk RUU APBN, RUU penetapan Perppu menjadi UU, dan RUU pencabutan UU atau pencabutan Perppu tidak harus disertai naskah akademik, namun harus disertai dengan keterangan yang memuat pokok-pokok pikiran dan materi muatan yang diatur. Dalam pasal 1 angka 11 UU P3 yang disebut dengan 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 RUU sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.⁵¹

RUU, baik yang berasal dari DPR maupun Presiden serta RUU yang diajukan DPD kepada DPR disusun berdasarkan Prolegnas. RUU yang diajukan oleh DPD adalah RUU yang berkaitan dengan:⁵²

- 1) Otonomi daerah;
- 2) Hubungan pusat dan daerah;

⁵¹ *Ibid*, Pasal 1 angka 11.

⁵² *Ibid*, Pasal 45 ayat (2).

- 3) Pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah;
- 4) Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan
- 5) Perimbangan keuangan pusat dan daerah.

RUU dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau DPD.⁵³ Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi RUU yang berasal dari DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.⁵⁴

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan RUU diatur dengan Peraturan DPR.⁵⁵ RUU yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non kementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya.⁵⁶ Dalam penyusunan RUU, menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non kementerian terkait membentuk panitia antar kementerian atau antarnonkementerian.⁵⁷

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi RUU yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan di bidang hukum.⁵⁸ Ketentuan lebih lanjut

⁵³ *Ibid*, Pasal 46 ayat (1).

⁵⁴ *Ibid*, Pasal 46 ayat (2).

⁵⁵ *Ibid*, Pasal 45 ayat (3).

⁵⁶ *Ibid*, Pasal 47 ayat (1).

⁵⁷ *Ibid*, Pasal 47 ayat (2).

⁵⁸ *Ibid*, Pasal 47 ayat (3).

mengenai tata cara mempersiapkan RUU diatur dengan Peraturan Presiden.⁵⁹

RUU dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan harus disertai Naskah Akademik.⁶⁰ Usul RUU disampaikan oleh pimpinan DPR kepada alat kelengkapan DPR yang menangani bidang legislasi untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU.⁶¹ Alat kelengkapan dalam melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU dapat mengundang pimpinan alat kelengkapan DPD yang mempunyai tugas di bidang perundang-undangan untuk membahas usul RUU.⁶² Alat kelengkapan yang khusus menangani bidang legislasi tersebut menyampaikan laporan tertulis mengenai hasil harmonisasi kepada pimpinan DPR untuk diumumkan dalam rapat paripurna.⁶³ RUU dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden.⁶⁴ Presiden menugasi menteri yang mewakili untuk membahas RUU bersama DPR dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima.⁶⁵

⁵⁹ *Ibid*, Pasal 47 ayat (4).

⁶⁰ *Ibid*, Pasal 48 ayat (1).

⁶¹ *Ibid*, Pasal 48 ayat (2).

⁶² *Ibid*, Pasal 48 ayat (3).

⁶³ *Ibid*, Pasal 48 ayat (4).

⁶⁴ *Ibid*, Pasal 49 ayat (1).

⁶⁵ *Ibid*, Pasal 49 ayat (2).

Menteri mengoordinasikan persiapan pembahasan dengan menteri yang menyelenggarakan urusan di bidang hukum.⁶⁶

RUU dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR.⁶⁷ Surat Presiden sebagaimana memuat penunjukan menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam pembahasan RUU bersama DPR.⁶⁸ DPR mulai membahas RUU dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat Presiden diterima.⁶⁹ Untuk keperluan pembahasan RUU di DPR, menteri atau pimpinan lembaga pemrakarsa memperbanyak naskah RUU tersebut dalam jumlah yang diperlukan.⁷⁰

b. Pembahasan dan pengesahan

Menurut ketentuan Pasal 66 UU P3, pembahasan RUU di DPR dilakukan melalui dua tingkat pembicaraan yakni pembicaraan tingkat I (satu) dan tingkat II (dua).

PEMBICARAAN TINGKAT I RUU

A. Pengantar Musyawarah		
RUU dari DPR: DPR memberikan penjelasan dan	RUU dari DPD: DPD memberikan penjelasan serta DPR	RUU dari Presiden: Presiden memberikan penjelasan dan

⁶⁶ *Ibid*, Pasal 49 ayat (3).

⁶⁷ *Ibid*, Pasal 50 ayat (1).

⁶⁸ *Ibid*, Pasal 50 ayat (2).

⁶⁹ *Ibid*, Pasal 50 ayat (3).

⁷⁰ *Ibid*, Pasal 50 ayat (4).

Presiden menyampaikan pandangan; DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan jika RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD	dan Presiden menyampaikan pandangan	Fraksi memberikan pandangan; Presiden memberikan penjelasan serta Fraksi dan DPD menyampaikan pandangan
B. Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah		
RUU dari DPR: DIM diajukan oleh Presiden; atau DPD dan Presiden jika RUU terkait dengan kewenangan DPD.	RUU dari DPD: DIM diajukan oleh DPR dan Presiden	RUU dari Presiden: DIM diajukan oleh DPR; atau DPR dan DPD jika RUU berkaitan dengan kewenangan DPD
C. Penyampaian Pendapat Mini		
Disampaikan pada akhir pembicaraan tingkat I oleh: Fraksi; Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah; Penyampaian Pendapat Mini		

Tabel 2.

PEMBICARAAN TINGKAT II RUU

Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan oleh DPR dan pemerintah dalam rapat paripurna DPR dengan kegiatan:

- a. Penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I;
- b. Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota DPR secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan
- c. Pendapat akhir presiden yang disampaikan oleh menteri yang bertugas.

Tabel 3.

Dalam hal persetujuan tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak.⁷¹ Dalam hal RUU tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, RUU tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.⁷² RUU dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR dan Presiden.⁷³ RUU yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR dan Presiden.⁷⁴ Ketentuan mengenai tata cara penarikan kembali RUU diatur dengan peraturan DPR.⁷⁵ Pembahasan RUU tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilaksanakan melalui

⁷¹ *Ibid*, Pasal 69 ayat (2).

⁷² *Ibid*, Pasal 69 ayat (3).

⁷³ *Ibid*, Pasal 70 ayat (1).

⁷⁴ *Ibid*, Pasal 70 ayat (2).

⁷⁵ *Ibid*, Pasal 70 ayat (3).

mekanisme yang sama dengan pembahasan RUU.⁷⁶ Pembahasan RUU tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilaksanakan melalui mekanisme khusus yang dikecualikan dari mekanisme pembahasan RUU.⁷⁷ Ketentuan mengenai mekanisme khusus dilaksanakan dengan tata cara sebagai berikut:⁷⁸

Selanjutnya tahap pengesahan, RUU yang telah disetujui bersama oleh DPR RI dan Presiden disampaikan oleh pimpinan DPR RI kepada Presiden untuk disahkan menjadi UU. Penyampaian tersebut dilakukan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. RUU disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan yang diberi jangka waktu paling lama 30 hari terhitung sejak RUU tersebut disetujui bersama DPR RI dan Presiden (Pasal 73 UU P3). Dalam hal RUU sebagaimana dimaksud ayat (1) tidak ditandatangani oleh presiden dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak RUU tersebut disetujui bersama, RUU tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.⁷⁹

Dalam hal sahnya RUU sebagaimana dimaksud, kalimat pengesahannya berbunyi: Undang-Undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kalimat pengesahan yang

⁷⁶ *Ibid*, Pasal 71 ayat (1).

⁷⁷ *Ibid*, Pasal 71 ayat (2).

⁷⁸ *Ibid*, Pasal 71 ayat (3).

⁷⁹ *Ibid*, Pasal 73.

berbunyi sebagaimana dimaksud tersebut harus dibubuhkan pada halaman terakhir Undang-Undang sebelum pengundangan naskah Undang-Undang ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.⁸⁰

Setiap undang-undang harus dicantumkan batas waktu penetapan peraturan pemerintah dan peraturan lainnya sebagai pelaksanaan undang-undang tersebut.⁸¹ Penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak atas perintah suatu Undang-Undang dikecualikan dari ketentuan tersebut.⁸²

c. Pengundangan dan penyebarluasan

Kemudian RUU yang telah disetujui bersama oleh DPR RI dan Presiden disampaikan oleh pimpinan DPR RI kepada Presiden untuk disahkan menjadi UU. Penyampaian tersebut dilakukan paling lama 7 hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. RUU disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan yang diberi jangka waktu paling lama 30 hari terhitung sejak RUU tersebut disetujui bersama DPR RI dan Presiden (Pasal 73 UU P3). Dalam hal RUU sebagaimana dimaksud ayat (1) tidak ditanda tangani oleh presiden dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak RUU tersebut disetujui

⁸⁰ *Ibid*, Pasal 73 ayat (4).

⁸¹ *Ibid*, Pasal 74 ayat (1).

⁸² *Ibid*, Pasal 74 ayat (2).

bersama, Rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Setiap Undang-Undang yang telah disahkan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam lembaran-lembaran negara resmi negara, yaitu Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia. Dengan diundangkannya dalam lembaran negara maka semua orang dianggap mengetahuinya. Pengundangan dilakukan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum. Undang-Undang dinyatakan telah berlaku dan memiliki kekuatan hukum mengikat sejak tanggal diundangkannya, kecuali ditentukan lain di dalam UU yang bersangkutan.⁸³

Tahap terakhir adalah tahap penyebarluasan. Menurut bagian penjelasan dalam Pasal 88 ayat (1) UU P3, yang dimaksud dengan penyebarluasan adalah kegiatan menyampaikan informasi kepada masyarakat mengenai Prolegnas, RUU yang telah dibahas, dan RUU yang telah diundangkan agar masyarakat dapat memberikan masukan atau tanggapan terhadap UU tersebut atau memahami UU yang telah diundangkan. kegiatan penyebarluasan dilakukan melalui media elektronik dan/atau media cetak.⁸⁴

⁸³ Aziz Syamsudin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Cet. I, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hal. 63-65.

⁸⁴ *Ibid*, hal. 66.

2. Prinsip Materi Muatan

Istilah materi muatan adalah terjemahan dari *het enengarding onderwerp der wet*, pertama kali dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamimi. Materi muatan adalah substansi atau isi yang harus diatur dalam undang-undang. Untuk menentukan materi yang seharusnya dimuat dalam suatu undang-undang, menurut UU P3, materi muatan undang-undang harus berisi:⁸⁵

- a. Pengaturan lebih lanjut ketentuan UUD 1945;
- b. Menyelenggarakan pengaturan mengenai perintah suatu undang-undang untuk diatur dalam undang-undang;
- c. Menyelenggarakan pengesahan perjanjian internasional;
- d. Tindak lanjut atas putusan mahkamah konstitusi;
- e. Menyelenggarakan pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Menurut Pasal 6 (1) UU P3, yang dimaksud dengan asas-asas yang berlaku dalam materi muatan peraturan perundang-undangan tersebut dijelaskan dalam penjelasan Pasal 6 ayat (1) sebagai berikut:⁸⁶

Asas pengayoman memberikan landasan bahwa peraturan perundang-undangan harus mempunyai fungsi perlindungan dan menciptakan ketentraman masyarakat; Asas kemanusiaan, bahwa peraturan yang

⁸⁵Putera Astomo, *Ilmu Perundang-Undangan: Teori dan Praktik di Indonesia*, Cet. II, Rajawali Press, Depok, 2019, hal. 67.

⁸⁶Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

dibuat harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional; Asas kebangsaan yang mencerminkan kepribadian bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia; Asas kekeluargaan yang merupakan salah satu kepribadian bangsa Indonesia; Asas kenusantaraan yang memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia yang merupakan bagian dari sistem hukum nasional; Asas bhinneka tunggal ika yang memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; Asas keadilan yang mencerminkan keadilan secara proporsional; Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan latarbelakang agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial; Asas ketertiban dan kepastian hukum yang mencerminkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum; Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan yang mencerminkan keseimbangan antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Adapun fungsi dari pembentukan peraturan perundang-undangan menurut Bagir Manan dalam Hamzah Halim, terbagi 2, yaitu fungsi internal

dan fungsi eksternal.⁸⁷ Fungsi internal merupakan fungsi undang-undang sebagai substansi hukum terhadap sistem hukum di Indonesia. Secara internal pembentukan peraturan perundang-undangan menjalankan beberapa fungsi; 1) Fungsi penciptaan hukum (*rechtschepping*) yang melahirkan kaidah hukum yang berlaku umum yang dilakukan melalui beberapa cara yaitu melalui putusan hakim (yurisprudensi), kebiasaan yang timbul dalam praktik kehidupan di masyarakat atau negara, dan peraturan perundang-undangan, dan dibuat oleh lembaga berwenang dalam negara. 2) Fungsi pembaharuan hukum atau pembaharuan terhadap perundang-undangan yang sudah tidak sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat. 3) Fungsi Integrasi untuk mengintegrasikan berbagai sumber hukum di Indonesia, hukum adat, hukum islam, dan hukum nasional. 4) mewujudkan kepastian hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan.

Sedangkan fungsi eksternal pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai sarana rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*). Peraturan perundang-undangan yang dibentuk berfungsi untuk mendorong perubahan masyarakat di bidang ekonomi, sosial, politik maupun budaya. Selain itu juga berfungsi sebagai stabilisasi dalam menjaga ketertiban, keamanan (peraturan perundang-undangan pidana) dan stabilisasi di bidang ekonomi (pengaturan kerja dan pengaturan tata

⁸⁷ Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoretis dan Praktis Disertai Manual) Konsepsi Teoretis Menuju Artikulasi Empiris*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2013, hal. 61-64.

cara perdagangan). Serta berfungsi sebagai sarana mengatur kemudahan (fasilitas) peraturan yang berisi insentif seperti keringanan pajak, penundaan persewaan atau penagih pajak, penyederhanaan tata cara perizinan.

3. Prinsip Formil Pembentukan Undang-Undang

Asas-asas pembentukan perundang-undangan diatur dalam Pasal 5 UU P3 sebagai berikut:⁸⁸ Kejelasan tujuan, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas;Kelembagaan, atau pejabat pembentuk yang tepat bahwa setiap peraturan harus dibuat oleh lembaga/pejabat yang berwenang; Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; Dapat dilaksanakan bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas, baik secara filosofis, yuridis, sosiologis; Kedayagunaan dan kehasilgunaan bahwa peraturan harus benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat ;Kejelasan rumusan bahwa peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan formil dan bahasa hukum yang jelas sehingga tidak menimbulkan perbedaan interpretasi; Keterbukaan bahwa peraturan perundang-undangan mulai dari tahap perencanaan hingga pengundangan harus bersifat terbuka kepada masyarakat.

⁸⁸ Putera Astomo, *Op.Cit.* hal. 97.

Berdasarkan hal tersebut di atas, agar peraturan yang dihasilkan dapat mencerminkan kualitas yang baik sebagai produk hukum, maka perlu memahami beberapa dasar landasan dari pembentukan peraturan perundang-undangan. Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa dalam pembentukan dipersyaratkan adanya 5 landasan yang terkandung dalam pembentukannya, yaitu;⁸⁹

- a. Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk harus mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan pembentukan UUD NRI 1945.
- b. Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah serta kebutuhan masyarakat dan negara. suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat.⁹⁰

⁸⁹Mukhlis Taib, *Op.Cit.* hal. 29.

⁹⁰*Ibid*, hal. 32.

- c. Landasan Yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis formal menjadi landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan.⁹¹
- d. Landasan Politis merupakan kebijaksanaan politik yang menjadi dasar dari kebijaksanaan-kebijaksanaan sebuah aturan yang bersumber dari Pancasila dan UUD NRI 1945 dan konvensi ketatanegaraan dan kenyataan hidup bernegara dari waktu ke waktu. Hukum tidak bisa dipisahkan dengan politik, terutama pada masyarakat yang sedang membangun dimana pembangunan merupakan keputusan politik, sedangkan pembangunan jelas-jelas membutuhkan legalitas dari sektor hukum melalui undang-undang.⁹²
- e. Landasan administratif merupakan landasan formal yang harus diperhatikan dalam pembentukan yang berisi format dan

⁹¹ *Ibid*, hal. 34.

⁹² Ahmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Sosiologis dan Filosofis)*, Gunung Agung, Jakarta, 2002, hal. 99.

ketentuan penulisan suatu undang-undang. Namun landasan ini bersifat fakultatif.⁹³

Mengacu pada asas-asas pembentukan perundang-undangan yang patut tersebut diharapkan dapat menciptakan peraturan perundang-undangan yang baik dan dapat mencapai tujuan secara optimal dalam pembangunan hukum di Indonesia.

C. Tinjauan Umum Mekanisme Keberlanjutan (*Carry Over*)

Perubahan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 menjadi Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan yang terakhir Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan membawa ketentuan baru dalam proses pembentukan undang-undang. Ketentuan baru tersebut merupakan suatu mekanisme yang dapat melanjutkan pembahasan RUU secara lintas periode yang didasarkan pada Pasal 71 A UU P3 “bahwa RUU yang telah memasuki pembahasan DIM pada periode masa keanggotaan DPR yang telah berakhir (sebelumnya), hasil pembahasan RUU dapat dilanjutkan ke prolegnas periode selanjutnya berdasarkan kesepakatan DPR, pemerintah, dan/atau DPD.”⁹⁴

⁹³Mukhlis Thaib, *Op.Cit.* hal. 33-52.

⁹⁴Sopiani dan Zainal Mubaroq, *Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang*, Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 17 Nomor 2, Juni 2020, hal. 148-150.

Rumusan dari pasal tersebut yang kemudian dikenal dengan istilah “*carry over*”. kata “*carry over*” sebenarnya tidak ditemukan dalam Pasal 71 A tersebut, namun terdapat dalam naskah akademik UU No.15 Tahun 2019 yang diartikan sebagai mekanisme luncuran terhadap RUU.⁹⁵ Jika diterjemahkan dalam bahasa Indonesia, “*carry over*” berarti “menopang” atau “memindahkan ke”.⁹⁶ Sedangkan secara terminologi, dalam hukum, *carry over* diartikan sebagai suatu mekanisme ‘pewarisan’ RUU ke periode DPR selanjutnya.⁹⁷ Kata “*Carry over*” juga terdapat dalam Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2020, Pasal 142 ayat (3) yang berbunyi: “*Pembahasan rancangan undang-undang dengan status operan (carry over) dalam Prolegnas prioritas tahunan dilakukan setelah Prolegnas prioritas tahunan ditetapkan dalam rapat paripurna DPR.*”⁹⁸ Serta Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang, Pasal 87 ayat (3) dan BAB VI “Pembahasan Rancangan Undang-Undang” pada Bagian Ketujuh yang menyebutnya sebagai Rancangan Undang-Undang Operan (*carry over*).⁹⁹

Pada penelitian sebelumnya, Pasal 71 A UU P3 diistilahkan sebagai mekanisme *carry over* atau mekanisme pewarisan RUU secara lintas periode DPR RI.¹⁰⁰ Jika diterjemahkan dalam bahasa Indonesia,

⁹⁵ Badan Legislasi DPR RI, *Naskah Akademik. Op.Cit.* Hal. 33.

⁹⁶ KBBi

⁹⁷ Rizdiana Izzaty, *Op.Cit.*, hal. 89

⁹⁸ Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib Anggota DPR.

⁹⁹ Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang.

¹⁰⁰ Rizdiana Izzaty, *Op.Cit.* hal. 89.

“*carry over*” berarti “memindahkan ke”.¹⁰¹ Dikaitkan dalam pembentukan undang-undang, *carry over* berarti memindahkan atau mewariskan pembahasan RUU dari periode sebelumnya ke periode berikutnya.

Secara tekstual, istilah *carry over* didasarkan pada naskah akademik UU P3/2019,¹⁰² Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib¹⁰³ junto Peraturan DPR RI No. 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang yang diartikan sebagai RUU operan yang dipadankan dengan istilah *carry over*.¹⁰⁴ Sehingga dalam penelitian ini Pasal 71 A UU P3 tersebut juga diartikan sebagai mekanisme *carry over*.

Pada intinya, Pasal 71 A UU No.15 Tahun 2019 tersebut adalah ketentuan yang menjadi dasar hukum untuk melanjutkan pembahasan RUU dari periode sebelumnya ke periode berikutnya. Merujuk pada penjelasan umum UU No.15 Tahun 2019, mekanisme dalam Pasal 71 A disebutkan sebagai “....*mekanisme yang memastikan keberlanjutan dalam pembentukan Undang-Undang...*”. sehingga dalam penelitian ini didefinisikan sebagai mekanisme keberlanjutan dalam pembentukan undang-undang.

¹⁰¹ Kamus Lengkap id, Kamus Lengkap, <https://kamuslengkap.id/kamus/inggris-indonesia/arti-kata/carry-over/>, diakses pada tanggal 07 Maret 2022.

¹⁰²Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Op.Cit. hal. 33.

¹⁰³Pasal 87 ayat (3) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang.

¹⁰⁴Pasal 7 ayat (3) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional.

Secara teknis, mekanisme *carry over* diterapkan dengan cara memasukkan kembali RUU yang terhenti pada prolegnas Jangka Menengah maupun Prolegnas Priorita Tahunan periode DPR sebelumnya ke Prolegnas Jangka Menengah dan Prolegnas Prioritas periode berikutnya (anggota DPR yang baru). Penerapan mekanisme ini diharapkan akan mengefektifkan pembahasan rancangan undang-undang dan dapat menghemat biaya yang telah digunakan dalam proses pembentukan sebelumnya.¹⁰⁵ Setiap RUU yang tidak selesai pembahasannya pada masa periode keanggotaan DPR RI saat ini dapat dilanjutkan pembahasannya pada keanggotaan DPR RI periode berikutnya (*carry over*).

Secara konsep mekanisme *carry over* sebenarnya bukanlah merupakan suatu hal yang seutuhnya baru diterapkan di Indonesia, mekanisme yang sama pernah diterapkan secara terbatas pada penetapan RUU prolegnas prioritas tahunan dalam periode DPR RI tahun 2001-2004 dan tahun 2005- 2009.¹⁰⁶ Mekanisme tersebut digunakan sebagai upaya penyempurnaan dalam proses pembentukan undang-undang agar lebih terencana, efektif dan berkesinambungan sehingga dapat mencapai tujuan pembentukannya. Namun mekanisme yang

¹⁰⁵ Marlinda Oktavia Erwanti, DPR Bakal Sahkan Aturan Untuk “*Carry Over*” RUU yang Belum Rampung, Detik News, 2019, <https://news.detik.com/berita/d-4711251/dpr-bakal-sahkan-aturan-untuk-carry-over-ruu-yang-belum-rampung>, diakses tanggal 08 April 2022.

¹⁰⁶ Monika Suhayati dan Shanti Dwi Kartika, *Agenda DPR RI Tahun 2019–2024: Carry-over RUU dan Omnibus Law*, Parliamentary Review, Volume 1 Nomor 4, 2019, hal. 139.

pernah diterapkan tersebut berbeda dengan yang mekanisme yang dituangkan dalam Pasal 71 A UU P3.

Adapun tujuan yang diharapkan dari mekanisme *carry over* dalam proses pembentukan undang-undang diantaranya adalah:

- a. Menjamin kepastian hukum bagi masyarakat, kepastian hukum bisa dicapai jika RUU yang sudah lama dibahas dapat disahkan, sehingga tidak adanya kekosongan hukum. Terkadang kepastian hukum ini akan terkatung-katung jika pembahasan RUU berhenti di tengah jalan, padahal RUU tersebut bermanfaat untuk masyarakat;
- b. Efisiensi APBN, Proses pembentukan RUU pasti membutuhkan anggaran yang tidak sedikit, sehingga tidak efisien jika pembahasan RUU harus dimulai dari nol setiap awal periode;
- c. Pembahasan secara efektif dan efisien, Tentu dengan adanya sistem ini, pembuat undang-undang hanya akan meneruskan pembahasan sebelumnya sehingga proses selanjutnya dapat dilakukan secara efektif dan efisien;
- d. Fleksibilitas agar tidak terjadi kemacetan (*bottleneck*) dalam proses pembentukan undang-undang. Proses pembentukan RUU terkadang mengalami kemacetan karena tidak menemukan titik temu antar kepentingan. Hal ini tentunya akan fleksibel untuk

dibahas pada periode selanjutnya jika mekanisme *carry over* diberlakukan.¹⁰⁷

D. Asas-Asas Pembentukan Perundang-Undangan yang Baik

Asas-asas hukum dalam proses pembentukan merupakan asas-asas formal dan materil dalam pembentukan undang-undang. A. Hamid S. Attamimi menjelaskannya asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagai berikut:

1. Asas-asas formal meliputi:
 - a. Asas tujuan yang jelas;
 - b. Asas perlunya pengaturan;
 - c. Asas organ atau lembaga yang tepat;
 - d. Asas materi muatan yang tepat;
 - e. Asas dapat dilaksanakan;
 - f. Asas dapat dikenali.
2. Asas-asas materil meliputi:
 - a. Asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara;
 - b. Asas sesuai dengan hukum dasar negara;
 - c. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara;
 - d. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi.¹⁰⁸

¹⁰⁷Mengenal Sistem Carry Over dalam Pembentukan Undang-Undang di DPR | Heylawedu, <https://heylawedu.id/blog/>

Di samping itu, Amiroedin Syarif menambahkan 5 asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan:¹⁰⁹

- b. Asas tingkatan hierarki;
- c. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat;
- d. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*);
- e. Undang-undang tidak berlaku surut;
- f. Undang-undang yang baru menyampingkn undang-undang yang lama (*lex posteriori derogat lex priory*).

Maria Farida Indrati Soeprapto berpendapat bahwa asas-asas pembentukan perundang-undangan di Indonesia terutama terhadap materi muatannya patut mengikuti pedoman dan bimbingan oleh:¹¹⁰

- a. Cita hukum Indonesia yang tidak lain adalah Pancasila (sila-sila dalam Pancasila berlaku sebagai cita (*idee*), yang berlaku sebagai “bintang pemandu”;
- b. Norma fundamental negara yaitu Pancasila yang berlaku sebagai norma;
- c. Asas berdasar atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan dan asas pemerintahan berdasar sistem

¹⁰⁸| Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan*, Cet. I, PT. Alumni, Bandung, 2008, hal. 83.

¹⁰⁹ *Ibid*, hal. 84.

¹¹⁰ Ahmad Redi, *Op.Cit.* hal. 22.

konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dari penyelenggaraan pemerintahan.

E. Kerangka Pikir

Pembentukan undang-undang yang berkelanjutan dalam penelitian ini diartikan sebagai proses pembentukan undang-undang yang dapat melalui semua proses dan tahapan pembentukan yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan. Dengan diaturnya mekanisme *carry over* Pasal 71 A diharapkan pembentukan undang-undang dapat lebih efektif dalam mengatasi permasalahan hukum yang memerlukan pengaturan segera. Mekanisme *carry over* merupakan solusi terhadap RUU yang telah dibahas pada prolegnas periode sebelumnya dan masuk kembali dalam prolegnas periode berikutnya.

Persoalannya kemudian adalah mekanisme *carry over* disalahpahami sebagai mekanisme yang dapat melanjutkan semua RUU yang terhenti pada periode berakhir. Selain itu, produk mekanisme *carry over* ini dinilai tidak sesuai dengan prosedur pembentukan undang-undang terutama mengenai syarat RUU yang dapat dilakukan *carry over* dan dianggap bertentangan dengan konsep prolegnas. Permasalahan tersebutlah yang akan dijawab pada penelitian ini guna memperjelas pengaturan serta mekanisme pembahasan RUU dengan sistem *carry over*. Penelitian ini juga berupaya untuk menganalisis tentang mekanisme *carry over* dengan menggunakan teori pembentukan undang-undang dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Bagan Kerangka Pikir



F. Definisi Operasional

1. Pembentukan undang-undang adalah pembentukan norma hukum di tingkat pusat antara DPR, DPD, dan Pemerintah.
2. Pembentukan undang-undang yang baik adalah pembentukan yang mampu melalui semua proses pembentukan mulai dari

perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan penyebarluasan.

3. Mekanisme *carry over* adalah mekanisme yang dapat melanjutkan pembahasan RUU dari periode DPR sebelumnya ke periode DPR berikutnya
4. Prolegnas merupakan program perencanaan pembentukan undang-undang untuk jangka waktu tertentu.
5. Pengaturan adalah proses, syarat, dan mekanisme yang sesuai dengan undang-undang.
6. Pembahasan adalah salah satu tahapan dalam proses pembentukan undang-undang.
7. Pedoman adalah ketentuan yang dijadikan dasar dalam proses pembentukan undang-undang.
8. Materi muatan adalah materi yang terkandung dalam suatu undang-undang.
9. Pembentukan undang-undang yang baik adalah pembentukan undang-undang yang sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.
10. Keterbukaan adalah prosesnya yang transparan dan bersifat terbuka.
11. Partisipasi masyarakat adalah pelibatan masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang.
12. Sinkronisasi adalah penyelarasan atau penyesuaian.

13. Pembangunan nasional adalah suatu rangkaian upaya pembangunan yang dilakukan secara berkesinambungan dalam semua bidang kehidupan masyarakat, bangsa dan negara untuk mewujudkan tujuan nasional.
14. Efektif adalah mampu melalui semua proses dan sesuai dengan tujuan yang direncanakan atau tepat.
15. Efisien adalah upaya untuk mencapai hasil yang maksimal dengan menggunakan sumber daya seminimal mungkin.