

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Pada pokoknya, norma-norma fundamental yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) didominasi mengenai perihal atribut negara, kelembagaan, dan hak asasi manusia. Menjadi norma-norma dasar dalam konstitusi menimbulkan konsekuensi dimana norma-norma tersebut didelegasikan untuk diatur lebih konkrit melalui undang-undang. Meskipun ketiga poin tersebut memiliki peran yang penting dalam menjalankan suatu negara hukum, skripsi ini akan menyoroti lebih dalam mengenai undang-undang sebagai instrumen perlindungan dan penegakan hak asasi manusia.

*“Without positive action by legislation, and positive law more generally, many human rights would fail to be realized.”*<sup>1</sup> Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa salah satu upaya untuk mewujudkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia adalah melalui pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>2</sup> Hak asasi yang dimaksud meliputi hak-hak seperti hak hidup, hak untuk tidak disiksa, hak beragama, hak persamaan di depan hukum, dan lain-lain. *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) telah menegaskan bahwa hak asasi manusia harus dituangkan dalam bentuk undang-undang sebagai bentuk perlawanan terhadap

---

<sup>1</sup>Grégoire Webber, Paul Yowell, dan Richard Ekins, *Legislated Rights: Securing Human Rights through Legislation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, h. 19.

<sup>2</sup>Richard C. Nzerem, “The Role of the Legislative Drafter in Promoting Social Transformation”, dalam Constantin Stefanou dan Helen Xanthaki (ed.), *Drafting Legislation: A Modern Approach*, Ashgate Publishing Company, United Kingdom, 2010, h. 133.

pemerintahan yang tirani dan otoriter.<sup>3</sup> Di sisi lain, undang-undang dapat menjadi instrumen pembatasan kekuasaan oleh pemerintah agar tidak terjadi kesewenang-wenangan.<sup>4</sup> Namun utamanya, undang-undang dipandang sebagai bentuk pengakuan terhadap perlindungan hak asasi oleh negara.<sup>5</sup>

Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis telah mengatur hal tersebut dalam Pasal 28I UUD NRI 1945. Pasal tersebut menegaskan bahwa pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan, termasuk undang-undang, digunakan sebagai jaminan untuk mengimplementasikan norma-norma dasar atau hak-hak dasar yang terkandung dalam konstitusi. Selain itu, menurut Soerjono Soekanto, peraturan perundang-undangan juga menjadi faktor yang mempengaruhi proses penegakkan hukum terhadap perilaku masyarakat.<sup>6</sup>

Dasar pembentukan peraturan perundang-undangan dapat ditinjau dari sudut pandang filosofis, sosiologis, dan yuridis. Secara singkat, dari sudut pandang filosofis, pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan atas dasar bahwa undang-undang dipandang sebagai instrumen perwujudan cita hukum yakni keadilan dan kesejahteraan.<sup>7</sup> Dari sudut pandang sosiologis, undang-undang merupakan instrumen dalam menyelesaikan persoalan dalam masyarakat serta

---

<sup>3</sup>The Preamble of Universal Declaration of Human Rights.

<sup>4</sup>Richard C. Dale, 'Implied Limitations upon the Exercise of the Legislative Power', *The American Law Register (1898-1907)*, Vol 49, No 10, 1901, h. 581.

<sup>5</sup>Grégoire Webber, *Op.Cit.*

<sup>6</sup>Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1988, h. 140.

<sup>7</sup>Sirajuddin, Fathurohman, Zulkarnain, *Legislative Drafting*, Setara Press, Malang, 2015, h. 25.

memenuhi kebutuhan hukum masyarakat.<sup>8</sup> Sedangkan dari sudut pandang yuridis adalah dalam bernegara, terutama negara hukum, diperlukan suatu instrumen untuk menindaklanjuti norma-norma yang tertuang dalam konstitusi (*staatsgrundgesetz*). Instrumen tersebut adalah undang-undang (*formell gezets*) yang merupakan bentuk dari kepastian hukum. Selain itu, dalam pembentukannya tidak boleh bertentangan dengan konstitusi.<sup>9</sup>

Sebagai negara demokrasi (*demokratische rechstaat*) yang menjunjung prinsip kedaulatan rakyat, aspirasi masyarakat memiliki peran yang krusial dalam pembentukan undang-undang.<sup>10</sup> Sehingga diperlukan sebuah lembaga yang dapat menjembatani aspirasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang.<sup>11</sup> Lembaga tersebut adalah lembaga perwakilan yang disebut Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sesuai dengan ketentuan Pasal 68 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3).

UUD NRI 1945 telah mengamanatkan sebuah kekuasaan untuk membentuk undang-undang kepada DPR sebagai lembaga perwakilan dalam ketentuan Pasal 20. Kekuasaan untuk membentuk undang-undang tersebut tidak terlepas dari salah satu fungsi yang dimiliki oleh DPR yakni fungsi legislasi atau fungsi pengaturan.

---

<sup>8</sup>Sirajuddin, Fathurohman, Zulkarnain, *Op.Cit.*, h. 23.

<sup>9</sup>*Ibid.*

<sup>10</sup>Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, Konstitusi Press, Jakarta, 2011, h. 201.

<sup>11</sup>Ulrich Karpen, "Improving Democratic Development by Better Regulation" dalam Constantin Stefanou and Helen Xanthaki (ed.), *Drafting Legislation: A Modern Approach*, Ashgate Publishing Company, United Kingdom, 2010, h. 153.

Fungsi legislasi merupakan sebuah kewenangan yang dimiliki oleh DPR untuk membentuk suatu norma hukum (undang-undang) yang mengikat dan dapat membatasi hak-hak yang dimiliki oleh warga negara.<sup>12</sup> Secara pokok kewenangan dalam fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPR dalam pembentukan peraturan perundang-undangan antara lain adalah inisiasi Rancangan Undang-Undang (RUU) (*legislative initiation*), membahas RUU (*law making process*), serta mengesahkan RUU (*law enactment approval*).<sup>13</sup>

Pembentukan sebuah RUU menjadi undang-undang diperlukan mekanisme pembentukan undang-undang dengan proses yang tidak sederhana. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3), UU MD3, Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib (Peraturan DPR 1/2014) hingga Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional (Peraturan DPR 2/2016). Berdasarkan UU P3, tahapan pembentukan undang-undang terdiri dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Tahapan-tahapan itulah yang disebut dengan pembentukan undang-undang yang berkelanjutan.

Pada tahap perencanaan dan penyusunan diawali melalui Prolegnas. Prolegnas merupakan sebuah program untuk menentukan skala prioritas dalam pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan

---

<sup>12</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, h.32.

<sup>13</sup>Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, *Op.Cit.*, h.34.

sistematis dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Dalam Prolegnas, direncanakan dan disusun agenda RUU apa saja yang akan menjadi tugas DPR untuk dilakukan pembahasan selama 1 (satu) hingga 5 (lima) tahun ke depan. Hasilnya kemudian disampaikan dalam rapat paripurna DPR untuk ditetapkan.

Di samping tahapan tersebut, menurut Pasal 111 Peraturan DPR 1/2014, DPR dan Presiden memiliki kewenangan untuk mengajukan RUU di luar Prolegnas yang telah ditetapkan sepanjang dalam keadaan tertentu seperti: ratifikasi konvensi atau perjanjian internasional; terdapat perubahan akibat putusan Mahkamah Konstitusi; terjadi keadaan luar biasa, konflik, bencana alam; atau keadaan tertentu lainnya yang dinilai sebagai urgensi nasional. Keadaan tertentu tersebut juga harus disampaikan dalam rapat paripurna DPR. RUU tersebut disebut dengan RUU Kumulatif Terbuka.

Setelah penetapan Prolegnas, maka tahap selanjutnya adalah tahap pembahasan undang-undang. Pada tahap ini dilakukan dalam jangka waktu 3 (tiga) kali masa sidang dengan minimal 2 (dua) kali penyerahan laporan perkembangan dalam setiap 1 (satu) masa sidang. Berdasarkan Peraturan DPR 1/2014 pada ketentuan umumnya dijelaskan bahwa masa sidang adalah masa kerja DPR di dalam gedung DPR. Selain masa sidang, terdapat pula masa reses yakni masa kerja DPR di luar gedung DPR. Masa sidang dan masa reses merupakan satuan masa persidangan. Dilansir dari laman resmi DPR, dalam 1 (satu) tahun sidang, masa persidangan dapat dilaksanakan sebanyak 4 (empat) hingga 5 (lima)

kali.<sup>14</sup> Jangka waktu pembahasan undang-undang tersebut dapat diperpanjang bagi RUU tertentu yang dinilai kompleks, misal jumlah pasal yang banyak dan/atau substansi yang rumit. Jadi, dalam pembahasan suatu undang-undang dapat memakan waktu kurang lebih 9 (sembilan) bulan hingga 1 (satu) tahun.

Setelah RUU selesai dibahas dan disetujui bersama oleh DPR dan Presiden, Presiden diberikan jangka waktu untuk melakukan pengesahan RUU menjadi undang-undang selama 30 hari. Menurut ketentuan Pasal 73 ayat (2) UU P3, dalam hal Presiden tidak menandatangani RUU yang telah disetujui bersama, RUU tersebut otomatis menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Dengan rangkaian proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah diatur sedemikian rupa dalam undang-undang, terdapat satu ketentuan yang menimbulkan polemik terutama terkait dengan pembahasan RUU dalam masa lintas periode jabatan DPR. Polemik tersebut muncul akibat ketentuan Pasal 20 ayat (3) UU P3 yang menyatakan bahwa,

“Penyusunan dan penetapan Prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai Prolegnas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun.”

Dengan artian, pembahasan RUU yang telah ditetapkan dalam Prolegnas hanya berlaku selama masa jabatan DPR pada periode tersebut yakni 5 (lima) tahun. Maka, untuk RUU yang sedang dalam pembahasan terpaksa harus dihentikan apabila masa jabatan DPR habis dan berganti periode dengan wakil rakyat yang baru.

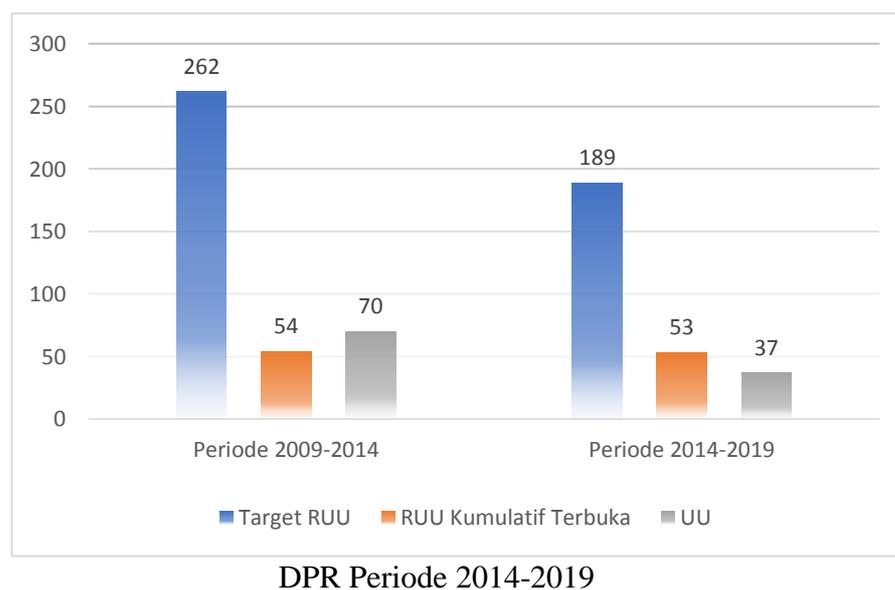
Pada masa jabatan DPR periode 2009-2014, tercatat sebanyak 262 RUU

---

<sup>14</sup>Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, “Tentang DPR: Tahun Sidang”, <<http://www.dpr.go.id/tentang/tahun-sidang>> dikunjungi pada tanggal 3 Agustus 2019.

masuk ke dalam daftar Prolegnas. Namun, DPR hanya mampu menyelesaikan 70 RUU hingga tahap pengesahan menjadi undang-undang dan 54 RUU Kumulatif Terbuka.<sup>15</sup> Sama halnya dengan masa jabatan DPR periode 2014-2019 yang memiliki 189 RUU namun per tanggal 26 September 2019, DPR hanya mampu menyelesaikan sebanyak 37 RUU yang kemudian disahkan menjadi undang-undang dan 53 RUU Kumulatif Terbuka dalam daftar Prolegnas.<sup>16</sup> Sedangkan, masa jabatan DPR periode 2014-2019 berakhir pada bulan September 2019 dan masih menyisakan 152 RUU dalam daftar Prolegnas. Lebih lanjut diilustrasikan melalui diagram di bawah ini.<sup>17</sup>

Diagram 1.1. Target dan Capaian RUU oleh DPR Periode 2009-2014 dan



<sup>15</sup>Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Evaluasi Prolegnas Tahun 2010-2014*, Jakarta, 2014, h. 33.

<sup>16</sup>Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Rekapitulasi Daftar RUU yang Sudah Disetujui Menjadi UU Dalam Keanggotaan DPR RI Periode 2014-2019 Per 26 September 2019*, Jakarta, 2019, h. 16.

<sup>17</sup>Disusun oleh Penulis.

Faktanya, pada Prolegnas 2010-2014, banyak RUU yang sedang dalam pembahasan terpaksa harus diberhentikan pembahasannya di tengah jalan akibat habisnya periode jabatan DPR. RUU pada Prolegnas prioritas dalam lintas periode pun terus bertambah, sebab banyak dari RUU tersebut merupakan RUU yang belum terselesaikan pada periode sebelumnya dan kembali dimasukkan ke dalam daftar Prolegnas periode selanjutnya. Sehingga, terjadi penumpukan pembahasan RUU akibat dihentikannya pembahasan lintas periode masa jabatan DPR. Setidaknya terdapat 26 RUU pada Prolegnas 2010-2014 yang pembahasannya harus dihentikan akibat pergantian periode DPR.<sup>18</sup> Diantaranya adalah RUU Keuangan Negara dan RUU Masyarakat Hukum Adat.<sup>19</sup> Kedua RUU tersebut terdapat dalam Prolegnas Prioritas periode 2010-2014 namun pembahasannya terpaksa berhenti akibat pergantian periode DPR. Pemberhentian pembahasan RUU tersebut dilakukan serta merta menurut ketentuan dalam Pasal 20 ayat (3) UU P3. Alhasil, RUU tersebut diajukan kembali pada Prolegnas periode 2015-2019 dengan melewati mekanisme pengajuan RUU dari awal. Sehingga, tidak mencerminkan efektivitas dan inefisiensi dalam proses pembahasan undang-undang dalam lintas periode masa jabatan DPR. Hal tersebut juga menyebabkan tidak terwujudnya pembentukan undang-undang yang progresif bagi pemenuhan hak masyarakat.

Namun, meskipun kedua RUU tersebut diajukan kembali pada periode 2014-2019 dan telah ditetapkan dalam Prolegnas Prioritas, kedua RUU tersebut

---

<sup>18</sup>Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Evaluasi Prolegnas Tahun 2010-2014*, *Op.Cit.*, h. 67.

<sup>19</sup>*Ibid.*, h. 134.

belum juga disahkan menjadi undang-undang. Padahal, masa jabatan DPR tahun 2019 akan segera berakhir. Akibatnya, per tanggal 26 September 2019, terdapat setidaknya 30 RUU yang sedang dalam pembahasan terancam akan dihentikan pembahasannya setelah pergantian periode masa jabatan DPR.<sup>20</sup> Terdapat 2 RUU krusial yang terancam pembahasannya akan dihentikan yaitu RUU tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (RKHUP) dan RUU tentang Penghapusan Kekerasan Seksual (RUU P-KS). Di balik pro dan kontra yang menyertai dalam pembahasannya, tetap saja kedua RUU tersebut sangat signifikan terhadap pemajuan hak asasi manusia di Indonesia.

Namun, masih terdapat beberapa pandangan mengapa ketentuan dalam Pasal 20 ayat (3) UU P3 dianggap masih relevan dengan proses pembentukan undang-undang di Indonesia saat ini, antara lain:

- a. Aspirasi dan kepentingan politik wakil rakyat pada tiap periode pasti berbeda sehingga ketentuan pasal tersebut diperlukan agar aspirasi yang muncul pada periode selanjutnya lebih dapat menyesuaikan kebutuhan masyarakat yang dinamis;
- b. Sebagai cermin kedisiplinan, menjaga kualitas kinerja DPR dengan agenda Prolegnas yang bersifat tetap sehingga muncul keinginan untuk segera menyelesaikan tugasnya sebagai wakil rakyat dengan tepat waktu;
- c. Sesuai dengan praktik ketatanegaraan Indonesia yang telah dianut bertahun-tahun mengingat merubah praktik ketatanegaraan bukanlah hal yang sederhana.

---

<sup>20</sup>Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Evaluasi Prolegnas 2019 per 26 September 2019*, Jakarta, 2019, h. 1.

Di sisi lain juga terdapat beberapa pandangan mengapa ketentuan Pasal 20 ayat (3) UU P3 dianggap sudah tidak sesuai dengan proses pembentukan undang-undang yang baik, antara lain:

- a. Dari sudut pandang hak asasi manusia, aspirasi masyarakat yang sudah dituangkan dalam RUU dan dilakukan pembahasan harus berhenti di tengah jalan tanpa ada hasil, sehingga terdapat hak-hak masyarakat yang terabaikan;
- b. Pergantian periode masa jabatan DPR tidak seharusnya mengganggu fungsi yang dimiliki DPR dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yakni fungsi legislasi. DPR boleh saja berganti keanggotaan namun fungsi DPR harus tetap berjalan.<sup>21</sup> Sebab sejatinya sistem pemerintahan dalam suatu negara harus berjalan terus menerus dan tidak boleh berhenti;
- c. Penghentian pembahasan RUU menyebabkan anggaran yang diperoleh dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara menjadi tidak efisien dan secara tidak langsung telah merugikan hak-hak rakyat.

Ditinjau dari penggunaan anggaran, menurut ketentuan Pasal 145 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan DPR 1/2014, salah satu peruntukan anggaran dalam pembentukan undang-undang adalah pada saat melakukan penelitian pembahasan RUU diperlukan kunjungan kerja ke daerah ataupun luar negeri untuk mendapatkan masukan substansi RUU yang sedang dibahas. Tentunya kunjungan tersebut memerlukan sebuah dukungan anggaran bagi DPR. Sehingga, apabila

---

<sup>21</sup>Norman Edwin Elnizar, 'Pembahasan RUU Terkatung-Katung, Solusi Carry Over Diperjuangkan', *Hukum Online* (online), 23 Juli 2019, <<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5d3677601f5d8/pembahasan-ruu-terkatung-katung--solusi-i-carry-over-i-diperjuangkan/>>.

ingin mengajukan usulan RUU yang sama dan telah lewat periode, tetap harus melalui mekanisme seperti pada awal pengajuan hingga pembahasan RUU. Hal tersebut menyebabkan pembengkakan anggaran akibat inefisiensi pembentukan undang-undang lintas periode harus diulangi kembali dari awal.

Menurut nota keuangan Kementerian Keuangan Republik Indonesia tiap tahunnya, alokasi Anggaran DPR tersebut berasal dari APBN dan merupakan bagian dari rencana kerja anggaran kementerian/lembaga.<sup>22</sup> Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU 17/2003) memberikan pengertian mengenai APBN yaitu rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh DPR. APBN dipandang sebagai sebuah acuan dalam pengelolaan anggaran pendapatan agar dapat dilaksanakan sesuai rencana dan dialokasikan sesuai dengan porsi yang telah ditetapkan. Salah satu sumber pendapatan dari APBN adalah Penerimaan Perpajakan. Lebih lanjut berdasarkan undang-undang tersebut, Penerimaan Perpajakan diperoleh dari pendapatan pajak penghasilan, pendapatan pajak pertambahan nilai barang dan jasa dan pajak penjualan atas barang mewah, pendapatan pajak bumi dan bangunan, pendapatan cukai, dan pendapatan pajak lainnya. Banyak dari pendapatan pajak tersebut merupakan pajak yang dipungut dari rakyat. Maka, dapat dikatakan bahwa APBN merupakan uang rakyat.

Selama periode 2014-2019, rata-rata Anggaran DPR yang diperoleh dari APBN adalah sebesar 4,8 triliun dengan realisasi anggaran sebesar 4,1 triliun, termasuk Program Pelaksanaan Fungsi DPR Republik Indonesia (fungsi legislasi,

---

<sup>22</sup>Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Buku II Nota Keuangan beserta Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara*, Jakarta, 2019, h. II.4-38.

fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan).<sup>23</sup> Meskipun realisasi anggaran DPR memiliki angka lebih kecil dari yang telah dianggarkan dalam APBN, namun apabila praktik pemberhentian pembahasan RUU di tengah jalan tetap dilakukan, hal tersebut akan mencerminkan sebuah inefisiensi dalam penggunaan APBN dan merugikan masyarakat terutama para pembayar pajak.

Kondisi penghentian pembahasan RUU setelah pergantian periode masa jabatan DPR bukanlah hal baru mengingat hal tersebut terjadi setiap 5 tahun. Maka dari itu diperlukan sebuah mekanisme “pewarisan” RUU pada periode sebelumnya ke periode selanjutnya untuk menjamin keberlanjutan proses pembahasan RUU atau dapat disebut sebagai mekanisme “*carry-over*”. Mekanisme ini sebenarnya sudah pernah menjadi pembicaraan pada tingkat DPR periode 2009-2014.<sup>24</sup> Namun hingga akan berakhirnya masa jabatan DPR periode 2014-2019, belum ada pembahasan lebih lanjut mengenai hal tersebut. Salah satu negara yang telah berhasil menerapkan mekanisme ini adalah Inggris. Inggris menerapkan mekanisme ini pada tahun 2002 dan berlaku permanen hingga sekarang. Terhitung hingga tahun 2018, setidaknya terdapat 38 RUU yang telah “diselamatkan” setelah penerapan mekanisme “*carry-over*”.<sup>25</sup>

Mekanisme “*carry-over*” pada dasarnya memiliki tujuan utama untuk melanjutkan pembahasan RUU agar sampai pada tahap pengundangan untuk

---

<sup>23</sup>Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Nota Keuangan APBN Kemenkeu RI 2014-2019*. Dewan Perwakilan Rakyat, *Ringkasan Laporan Realisasi Anggaran DPR RI 16 Agustus 2017-15 Agustus 2018*). Rata-rata oleh Penulis.

<sup>24</sup>Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Evaluasi Prolegnas Tahun 2010-2014*, *Op.Cit.*, h. 68.

<sup>25</sup>Richard Kelly, ‘Carry-over of public bills’, *House of Commons Library*, Briefing Paper, Number 03236, 2017, h. 3.

mewujudkan proses pembentukan undang-undang yang berkelanjutan. Sehingga kepastian hukum bagi masyarakat tidak perlu sampai terkatung-katung hingga periode-periode selanjutnya. Selain itu, mekanisme ini memiliki tujuan untuk menghindari fluktuasi proses legislasi akibat pergantian DPR pada lintas periode, efisiensi APBN untuk mewujudkan pengelolaan keuangan negara yang sesuai dengan Asas-Asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara hingga pengawasan terhadap proses pembentukan undang-undang untuk meminimalisir kesalahan saat pembahasan. Penelitian ini bertujuan untuk mengemukakan mekanisme “*carry-over*” untuk diadopsi dalam proses pembentukan undang-undang pada hukum nasional bagi keberlanjutan pembahasan RUU di tingkat parlemen.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka dalam penulisan ini akan mengkaji rumusan masalah mengenai:

1. Apa urgensi ketentuan *carry-over* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia?
2. Bagaimana gagasan mekanisme *carry-over* untuk memastikan keberlanjutan proses pembentukan undang-undang pada pergantian periode jabatan DPR?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Dalam penelitian ini Penulis memiliki tujuan, antara lain:

1. Mengkaji urgensi ketentuan mengenai kelanjutan pembahasan undang-undang (*carry-over*) dalam pembentukan undang-undang sebagai

kewenangan DPR yang pembahasannya terancam dihentikan secara serta merta akibat pergantian periode masa jabatan DPR.

2. Menganalisis batasan-batasan yang dapat diterapkan dalam mekanisme *carry-over* untuk menjamin keberlanjutan pembentukan undang-undang pada pergantian periode jabatan DPR.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, antara lain:

1. Menjadi pertimbangan dalam memasukkan ketentuan mengenai *carry-over* undang-undang agar tercipta sebuah kepastian hukum.
2. Menjadi rekomendasi dalam pengadopsian mekanisme *carry-over* dalam proses pembentukan undang-undang di Indonesia dalam rangka menjaga keberlanjutan pembahasan undang-undang oleh DPR.

#### **1.5 Metode**

##### **1.5.1 Tipe Penelitian**

Ilmu hukum merupakan ilmu yang *sui generis* sehingga tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah Yuridis Normatif.<sup>26</sup> Tipe penelitian tersebut merupakan suatu penelitian yang digunakan untuk menganalisis peraturan perundang-undangan yang berlaku (hukum positif) untuk menemukan kebenaran secara yuridis formal.

Menurut Soetandyo Wignjosoebroto, tipe penelitian hukum normatif dapat

---

<sup>26</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2005, h. 45.

disebut sebagai tipe penelitian hukum doktrinal (*doctrinal research*).<sup>27</sup> Tipe penelitian ini menghasilkan penjelasan mengenai norma-norma yang sedang, dan akan berlaku pada masa yang akan datang melalui asas-asas dan doktrin-doktrin yang berlaku.<sup>28</sup> Tipe penelitian *Doctrinal Research* akan digunakan untuk menjelaskan rumusan masalah yang ada di dalam penelitian ini.

### 1.5.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan untuk menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini adalah pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*), pendekatan perbandingan (*Comparative Approach*), dan pendekatan undang-undang (*Statute Approach*).

Pembahasan permasalahan dalam penelitian ini adalah melalui pendekatan sebagai berikut:

a. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan ini beranjak dari konsep-konsep hukum dan doktrin-doktrin oleh sarjana yang berkembang dalam ilmu hukum.<sup>29</sup> Dalam penerapannya, akan ditelaah konsep hukum yang relevan dengan rumusan masalah yang sedang diteliti. Terutama mengenai kewenangan DPR untuk mekanisme *carry-over* dalam proses pembahasan undang-undang pada lintas periode.

b. Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*)

Pendekatan ini acap kali dilakukan dengan mencermati fakta-fakta empiris

---

<sup>27</sup>Soetandyo Wignjosebroto dalam I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2016, h. 93.

<sup>28</sup> I Made Pasek Diantha, *Op.Cit.*, h. 95.

<sup>29</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, h. 178.

menurut budaya maupun histori suatu negara.<sup>30</sup> Tujuan utamanya adalah membandingkan tatanan hukum yang ada pada suatu negara terhadap negara lain. Hasil dari pendekatan ini dapat berupa rekomendasi untuk menyusun peraturan perundang-undangan yang kemudian akan diterapkan dalam sebuah sistem hukum.<sup>31</sup> Pendekatan ini akan digunakan pada Bab III untuk menelaah mekanisme *carry-over* yang ada di Inggris dan Belanda. Hasilnya akan digunakan sebagai rekomendasi penerapan mekanisme *carry-over* di Indonesia. Pendekatan ini digunakan untuk memperkuat analisis yang dilakukan untuk menjawab rumusan masalah pertama yang sebelumnya dilakukan dengan pendekatan konseptual.

c. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah dan mengidentifikasi semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang berkaitan dengan ketentuan *carry-over* yang sedang diteliti. Baik melalui hierarki maupun asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.<sup>32</sup> Pendekatan ini akan digunakan untuk menjawab rumusan masalah mengenai upaya hukum apakah yang dapat dilakukan oleh masyarakat untuk memastikan keberlanjutan proses pembentukan undang-undang pada pergantian periode jabatan DPR.

### 1.5.3 Bahan Hukum

---

<sup>30</sup>Michel Rosenfeld dan András Sajó, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, h. 7.

<sup>31</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, h. 173.

<sup>32</sup>*Ibid.*, h. 137.

Untuk menunjang penelitian ini digunakan bahan-bahan hukum, yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai kekuasaan (otoritas) seperti peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.<sup>33</sup> Sumber bahan hukum primer dari penulisan penelitian ini adalah:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
- c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568);
- d. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398).
- e. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang

---

<sup>33</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, h. 181.

- Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199);
- f. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 1607);
- g. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 1362); dan
- h. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1752).
- i. *Universal Declaration of Human Rights.*
- j. *Standing Order No. 80A. Carry-over of bills.*
- k. *Standing Order No. 80B. Carry-over.*
- l. *Tweede Kamer Der Staten-Generaal: Rules of Procedure.*
2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder merupakan kumpulan buku teks yang mengandung prinsip-prinsip dasar ilmu hukum hingga perkembangan dan isu aktual hukum terkini.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, h. 183.

Teknik pengumpulan bahan hukum dengan cara menelaah dan mempelajari peraturan perundang-undangan, buku-buku, majalah-majalah hukum, artikel, jurnal, dan tulisan lainnya untuk memperoleh bahan hukum yang berkaitan dengan kewenangan DPR dalam rangka keberlanjutan pembahasan RUU pada lintas periode masa jabatan DPR.

#### **1.5.4 Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum**

Prosedur pengumpulan bahan hukum yang dilakukan untuk menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini adalah melalui studi kepustakaan dan pencarian berita mengenai mekanisme *carry-over* dalam proses pembahasan undang-undang. Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini tidak melibatkan statistic, data yang dikumpulkan hanya dalam bentuk data yang sudah tersedia seperti Rekapitulasi Daftar RUU yang Sudah Disetujui menjadi UU dalam Keanggotaan DPR RI Periode 2014-2019, Evaluasi Prolegnas Tahun 2010-2014 oleh Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Nota Keuangan APBN Kemenkeu RI, Laporan Realisasi Anggaran DPR RI, dan lain-lain.

#### **1.5.5 Analisis Bahan Hukum**

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan penelitian deskriptif melalui penalaran deduktif. Penalaran deduktif adalah penalaran yang

beranjak dari penarikan kesimpulan dari hal-hal yang umum menjadi khusus.<sup>35</sup> Langkah awal sebelum menarik kesimpulan adalah menyusun 2 (dua) proposisi yang memiliki hubungan sebab-akibat (kausal). Kemudian dibuktikan analisis terhadap bahan penelitian yang terdiri dari bahan hukum primer dan sekunder.

### 1.5.6 Pertanggungjawaban Sistematis

Penjabaran mengenai permasalahan dalam penelitian ini akan diuraikan dalam 4 (empat) bab. Masing masing adalah, Bab I mengenai latar belakang permasalahan yang berangkat dari ketentuan Pasal 20 ayat (3) UU P3 mengenai penghentian pembahasan RUU akibat habisnya periode masa jabatan DPR. Ketentuan tersebut menimbulkan permasalahan yang berakibat 26 RUU pada Prolegnas 2009-2014 telah dihentikan pembahasannya di tengah jalan dan setidaknya 36 RUU pada Prolegnas 2014-2019 yang sedang dalam pembahasan terancam akan dihentikan pembahasannya setelah pergantian periode masa jabatan DPR.

Bab II mendiskusikan mengenai urgensi ketentuan *carry-over* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia. Dalam bab ini akan diuraikan teori mengenai *good governance*, teori efektivitas yang dikaitkan dengan pembentukan undang-undang di parlemen, aspek keuangan negara yang berhubungan dengan efisiensi penggunaan APBN, hingga perlindungan hak warga negara dalam proses pembentukan undang-undang.

Bab III mendiskusikan mengenai gagasan mekanisme *carry-over* untuk

---

<sup>35</sup>Dwi Prilmilono Adi, 'Penalaran Hukum dalam Kritik Ilmu', *Jurnal Hukum Jatiswara Universitas Mataram*, Vol. 30 No. 3, 2015, h. 455.

memastikan keberlanjutan proses pembentukan undang-undang pada pergantian periode jabatan DPR. Dalam bab ini akan diuraikan mengenai mekanisme *carry-over* dalam proses pembentukan undang-undang di Inggris dan Belanda, hingga pertimbangan untuk menerapkan mekanisme *carry-over* di Indonesia yang disesuaikan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah berlaku sebelumnya.

Terakhir, pada Bab IV ditarik sebuah kesimpulan dari jawaban-jawaban rumusan masalah yang telah dijabarkan pada bab-bab sebelumnya. Dalam bab ini juga akan disematkan saran berupa rekomendasi untuk mencapai tujuan penelitian.