

Politik Hukum *Carry Over* Rancangan Undang-Undang dalam Sistem Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Nur Ghenasyarifa Albany Tanjung^{1,a}, Fitriani Ahlan Sjarif^{2,b}

¹Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI

²Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Email: ^anurghenasyarifalbany@gmail.com, ^bfsjarif@gmail.com

Naskah diterima: 21/4/2021, direvisi: 19/1/2022, disetujui: 27/1/2022

Abstract

The law-making process so far has been periodic, does not reflect sustainable planning, and is not effective. This is illustrated by the end of the current period of The Indonesia House of Representatives, so the law-making process is also ending so that the law-making process for the next period starts from the beginning. Carrying over the law-making process according to Law Number 15 of 2019 is present as a solution. This study analyzes the carry-over on the law-making process according to Law Number 15 of 2019 and the legal politics of the carry-over concept on the law-making process that are in accordance well law-making process. The research method used in this research is normative legal research or library law research. The results of this study show that the carry-over concept on the law-making process according to Law Number 15 of 2019 occurred in the event that the Inventory List of Problems has been discussed during the previous of The Indonesia House of Representatives period, with the agreement of The Indonesia House of Representatives, President, and/or The House of Regional Representatives, that it can be included in the "Prolegnas" of the next period of The Indonesia House of Representatives. The legal politics of the carry-over concept on the law-making process that are in accordance well law-making process are carried over in the law-making process following the principles of Pancasila. The carry-over concept can be useful for achieving energy, time, and budget efficiency in the law-making process in Indonesia.

Keywords: carry over, law-making process, legal politics

Abstrak

Pembentukan undang-undang selama ini bersifat periodik, tidak mencerminkan perencanaan yang berkelanjutan, dan tidak efektif. Hal ini tergambar dengan berakhirnya periode masa keanggotaan DPR RI saat ini maka berakhir pula pembentukan undang-undang, sehingga pembentukan undang-undang periode selanjutnya dimulai dari awal. *Carry over* dalam pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 hadir sebagai solusinya. Penelitian ini menganalisis mengenai *carry over* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, serta politik hukum konsep *carry over* dalam pembentukan undang-undang yang baik. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan. Hasil penelitian ini adalah konsep *carry over* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 adalah berlaku dalam hal suatu RUU 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. Politik hukum konsep *carry over* dalam pembentukan undang-undang yang baik adalah politik hukum dalam pembentukan undang-undang dengan konsep *carry over* yang memperhatikan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, yang diawali dari tahap

perencanaan melalui penyusunan Prolegnas hingga tahap pengundangan dalam proses pembentukan undang-undang. Konsep *carry over* dapat bermanfaat untuk mencapai efisiensi tenaga, waktu, dan anggaran dalam pembentukan undang-undang di Indonesia.

Kata Kunci: *carry over*, pembentukan undang-undang, politik hukum.

A. Pendahuluan

Konsep *carry over* merupakan ketentuan baru dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, selanjutnya disebut dengan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan). Berdasarkan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan. Adapun peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) yang menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang”. Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional.

Setelah hampir mencapai satu dekade pengimplementasian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dijadikan sebagai panduan dalam membentuk peraturan Perundang-undangan, dalam penerapannya masih memiliki beberapa kelemahan, sehingga perlu diubah. Kelemahan tersebut baik dalam proses pembentukan maupun implementasi peraturan Perundang-undangan, sehingga memberikan berbagai permasalahan. Salah satu permasalahan yang dihadapi adalah hingga saat ini pembentukan undang-undang masih dirasakan bersifat periodik dan tidak mencerminkan suatu perencanaan yang berkelanjutan. Hal ini tergambar dengan berakhirnya periode DPR RI saat ini maka berakhir pula proses pembentukan peraturan Perundang-undangan, karena proses perencanaan pembentukan Peraturan Perundang-undangan oleh DPR periode yang akan datang akan dimulai kembali dari nol, dengan demikian akan terjadi pemborosan. Apabila dicermati kembali, rancangan undang-undang yang telah memasuki tahap pembicaraan tingkat I (pembahasan oleh DPR dengan Pemerintah) telah menghabiskan banyak sumberdaya, waktu, dan anggaran, namun dikarenakan tidak mencukupi waktu dalam pembahasan maka harus diulang kembali penyusunannya dari awal sehingga terjadi pemborosan. Disisi lain ketentuan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan belum mengatur mengenai keberlanjutan pembahasan rancangan undang-undang tersebut dalam periode selanjutnya.¹

1. Mengenai dasar yuridis pembentukan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dijelaskan pada Bab I Naskah Akademik, pada bagian latar belakang. Badan Legislasi DPR RI. 2019. Naskah Akademik RUU RI tentang Perubahan atas UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Jakarta: Badan Legislasi, hlm. 3.

Perubahan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut sudah mengemuka sejak Prolegnas Prioritas Tahun 2019 dibahas dan ditetapkan. Salah satu alasan yang mengemuka pada saat itu untuk dilakukan perubahan ialah keinginan untuk menyempurnakan sistem perencanaan dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan. Tujuannya, agar RUU yang telah direncanakan, disusun, dan dibahas bersama oleh para pembentuk undang-undang (DPR, Presiden, dan/atau DPD) pada periode yang lalu dapat diselesaikan oleh para pembentuk undang-undang pada masa yang akan datang, karenanya salah satu materi muatan pada undang-undang perubahan atas Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan antara lain meliputi, perubahan ketentuan mengenai penyusunan dan pelaksanaan Prolegnas.²

Ketentuan mengenai *carry over* mengatur RUU yang telah memasuki tahap pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) pada periode keanggotaan DPR dapat dimasukkan ke Prolegnas Jangka Menengah maupun Prolegnas Prioritas Tahunan keanggotaan DPR periode berikutnya berdasarkan kesepakatan DPR, Presiden, dan/atau DPD. Munculnya ketentuan Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 diharapkan akan memberikan penghematan dan efektivitas, baik dari segi sumber daya, waktu, tenaga, maupun anggaran. Maksud daripada ketentuan ini pula adalah untuk memastikan keberlanjutan proses pembahasan RUU yang sudah disusun sebelumnya dapat dilanjutkan, hingga nantinya dapat diundangkan, yang diawali dari perencanaan RUU tersebut pada Prolegnas.

Inisiasi mekanisme *carry over* hadir dikarenakan banyaknya RUU yang telah masuk dalam Prolegnas jangka menengah namun belum dapat dirampungkan pada masa periode DPR tersebut.³ Dari 246 (dua ratus empat puluh enam) RUU yang masuk dalam Prolegnas jangka menengah tahun 2014-2019, yang dalam 5 (lima) tahun terakhir ini baru diselesaikan sebanyak 90 (sembilan puluh) RUU yang merupakan RUU Prioritas setiap tahunnya dan RUU Kumulatif Terbuka⁴, atau 36.6 % (tiga puluh enam koma enam persen).

Mencermati ketentuan dalam Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 bahwa salah satu persyaratan RUU dapat di-*carry over* adalah RUU telah memasuki tahap pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) pada periode keanggotaan DPR tersebut. Sebagaimana ketentuan dalam Pasal 68 ayat (1) Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa pembicaraan Tingkat I dilakukan dengan beberapa kegiatan yang salah satunya adalah pembahasan daftar inventarisasi masalah. Berdasarkan data yang dihimpun dari hasil evaluasi Badan Legislasi DPR RI per 26 September 2019,

2. Badan Legislasi DPR RI. "Laporan Singkat Rapat Badan Legislasi dalam Rangka Penyusunan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang". Badan Legislasi DPR RI, 9 Januari 2019, diakses tanggal 6 Juli 2020. <http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/RJ3-20190214-030935-9368.pdf>.

3. Pada Rapat Paripurna DPR RI yang dipimpin oleh Wakil Ketua DPR RI Fahri Hamzah pada Selasa, 24 September 2019, telah menyetujui RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (PPP) menjadi Undang-Undang. Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang merupakan produk legislasi yang penting dalam keberlangsungan pembahasan undang-undang. Ini sebagai solusi agar pembahasan undang-undang tidak 'mandeg' dan bisa dilanjutkan pada periode yang akan datang. Dengan pengesahan undang-undang ini, nantinya rancangan undang-undang yang tidak selesai, bisa dilanjutkan pembahasannya oleh anggota DPR pada periode mendatang. Dalam laporannya, Totok Daryanto (Wakil Ketua Badan Legislasi) menjelaskan, UU PPP akan memberikan manfaat yang besar untuk proses legislasi di DPR. Dia juga menyampaikan, sesungguhnya hal-hal yang paling penting dalam pembahasan undang-undang adalah substansinya untuk kepentingan masyarakat secara luas. <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/26015/t/Paripurna+DPR+Sahkan+UU+Pembentukan+Peraturan+Perundang-Undang>. 24 September 2019. Paripurna DPR Sahkan UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Jakarta: DPR RI, diakses tanggal 2 November 2019.

4. Badan Legislasi DPR RI. Rekapitulasi Daftar RUU yang Sudah Disetujui Menjadi UU dalam Keanggotaan DPR RI Periode 2014-2019. Badan Legislasi DPR RI, 26 September 2019, diakses tanggal 28 November 2019. <http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/BALEG-68-1956a6e54347de578e9b95de4bce1b3d.pdf>.

setidaknya terdapat 31 (tiga puluh satu) RUU, yang 4 (empat) diantaranya merupakan RUU Kumulatif Terbuka, yang pada keanggotaan DPR Periode 2014-2019 telah memasuki tahap Pembicaraan Tingkat I, ditandai dengan adanya Surat Presiden.⁵

Terkait dengan *carry over*, terdapat RUU yang dalam rapat paripurna dinyatakan oleh pimpinan DPR, juga terdapat pernyataan melalui rapat kerja komisi bahwa RUU tersebut akan dilakukan *carry over* dari periode masa keanggotaan DPR tahun 2014-2019 ke tahun 2019-2024. Beberapa RUU yang dinyatakan dalam rapat nya secara langsung, khususnya pada RUU yang tahap Pembicaraan Tingkat I nya terhenti di tahun 2019. Hal ini dikarenakan pada tahun 2019 isu terkait *carry over* ini sudah mulai ramai dibicarakan hingga akhirnya tertuang pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, sedangkan untuk RUU lainnya dibawah 2019 tidak demikian.⁶

Banyak dinamika yang terjadi dalam proses pembentukan RUU yang sudah memasuki tahap Pembicaraan Tingkat I tersebut. Banyak RUU yang Surat Presiden nya sudah turun sejak lama, namun dikarenakan materi muatannya dan pembahasannya yang dianggap kompleks, maupun hal-hal lainnya, sehingga meskipun sudah cukup lama pembahasannya, namun hingga akhir periode DPR masa 2014-2019 belum dapat diundangkan. Sebagai contoh, terdapat RUU dimana Pemerintah meminta waktu kepada DPR untuk mengkaji lebih mendalam misalnya RUU tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.⁷ Selanjutnya, terdapat RUU yang diminta untuk ditunda pembahasannya, yakni RUU tentang Pemasarakatan. Pimpinan DPR RI menerima surat tertanggal 24 September 2019 dari Menteri Hukum dan HAM RI yang mengatasmakan Presiden RI, perihal penundaan pembahasan RUU tentang Pemasarakatan pada Rapat Paripurna.⁸ Kemudian, contoh lainnya adalah RUU tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang merupakan RUU inisiatif Pemerintah. RUU ini pada periode Prolegnas Tahun 2010-2014 pembahasannya sudah sampai di tingkat Panja membahas DIM antara Pemerintah dan DPR. Pada Prolegnas 2014-2019,

5. Data diolah berdasarkan hasil evaluasi yang disusun oleh Badan Legislasi dan hasil penelitian di Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI. <http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/BALEG-68-f99ca205bee6e0f19fd3617b431a0810.pdf>. 26 September 2019. Evaluasi Penanganan RUU dalam Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2019 Tanggal 26 September 2019. Jakarta: Badan Legislasi DPR RI, diakses tanggal 3 Oktober 2019.

6. Pada Rapat Paripurna tanggal 30 September 20219, Bambang Soesatyo dalam laporan pidato penutupan Masa Persidangan I Tahun Sidang 2019-2020 menjelaskan bahwa masih terdapat sejumlah RUU Prioritas yang masih dalam pembicaraan tingkat I di Komisi dan Pansus yang belum diselesaikan. Bambang Soesatyo menjelaskan, sejumlah RUU itu antara lain: RUU tentang Pertanahan; RUU tentang Daerah Kepulauan; RUU tentang Kewirausahaan Nasional; RUU tentang Desain Industri; RUU tentang Bea Materai; RUU tentang Penghapusan Kekerasan Seksual; RUU tentang Larangan Minuman Beralkohol; RUU tentang Pertembakauan; RUU tentang Perkoperasian; dan RUU tentang Pengawasan Obat dan Makanan. Lebih lanjut Bambang Soesatyo mengatakan bahwa “Kami berharap sejumlah RUU yang tidak dapat diselesaikan tersebut dapat dibahas pada masa keanggotaan DPR periode mendatang, mengingat *carry over* legislasi sudah ada landasan hukumnya. Namun, kami juga menyadari masih ada aspirasi, kritikan dan harapan rakyat yang belum dapat kami wujudkan. Untuk itu, izinkan kami menitipkan aspirasi dan harapan rakyat tersebut kepada para anggota Dewan yang baru untuk memperjuangkan sebaik-baiknya”. <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/26067/t/DPR+Selesaikan+91+RUU>. 30 September 2019. DPR Selesaikan 91 RUU. Jakarta: DPR RI, diakses tanggal 20 November 2019.

7. Pemerintah mengusulkan untuk diberikan waktu agar dapat bersama-sama antara Pemerintah dan Komisi IV DPR RI untuk mempersiapkan RUU KSDAHE secara mendasar, komprehensif, dan sistematis. http://ppid.menlhk.go.id/siaran_pers/browse/1744. 16 Januari 2019. RUU Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya Masih Perlu Pendalaman. Jakarta: PPID Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, diakses tanggal 25 November 2019.

8. Rapat Paripurna DPR RI pada tanggal 24 Septemer 2019, sepakat untuk menunda pembahasan Tingkat II atau pengambilan keputusan terhadap Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pemasarakatan, setelah sebelumnya Pimpinan DPR RI medapat surat dari Pemerintah. <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/26014/t/DPR+Sepakat+Tunda+Pengambilan+Keputusan+RUU+Pemasarakatan>. 24 September 2019. DPR Sepakat Tunda Pengambilan Keputusan RUU Pemasarakatan. Jakarta: DPR RI, diakses tanggal 2 November 2019.

pembahasan DIM antara Pemerintah dan DPR setidaknya sudah dilakukan sejak tahun 2017⁹ dan pada September tahun 2019 baik DPR maupun Pemerintah menyetujui RUU tentang KUHP untuk dilanjutkan dalam Pengambilan Keputusan Tingkat II dalam Rapat Paripurna dalam waktu terdekat.¹⁰ Namun sebagaimana yang diketahui bahwa pada akhir Bulan September 2019 terjadi unjuk rasa yang cukup masif dan sistemik di beberapa daerah di Indonesia, yang berpusat di DPR RI selama beberapa hari, dengan berbagai tuntutan yang diantaranya adalah terkait dengan pembahasan dan pengesahan RUU yang sedang dibahas oleh DPR dan Pemerintah. DPR RI merespon aspirasi dan aksi unjuk rasa tersebut dengan menunda pengesahan beberapa RUU yang menjadi isu dan tuntutan unjuk rasa tersebut yakni RUU tentang KUHP, RUU tentang Pemasarakatan, dan RUU tentang Pertanahan.¹¹

Beberapa dinamika tersebut yang turut menjadi latar belakang bahwa memang mekanisme *carry over* ini diperlukan, namun demikian perlu diperhatikan konsep *carry over* yang terdapat dalam ketentuan Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 ini. Terdapat persyaratan yang tertuang dalam Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, bahwa terdapat frasa "... berdasarkan kesepakatan DPR, Presiden, dan/ atau DPD ..." dan frasa "... dapat dimasukkan kembali ...". Melalui persyaratan tersebut dapat disimpulkan bahwa tidak mutlak seluruh RUU yang sudah memasuki tahap Pembicaraan Tingkat I atau yang sudah memasuki tahap pembahasan DIM, dapat dilakukan *carry over* ke Prolegnas jangka menengah 2020-2024 maupun Prolegnas prioritas tahunan.

Carry over dalam pembentukan undang-undang di Indonesia yang diawali dari proses penyusunan Prolegnas sebagai tahapan awal pembentukan undang-undang, memiliki kaitan erat dengan politik hukum. Prolegnas sebagai langkah awal yang menentukan RUU apa saja yang dapat disusun dengan konsep *carry over*, merupakan salah satu bentuk daripada politik hukum dalam pembentukan undang-undang. Pembentukan undang-undang yang diharapkan melalui konsep *carry over* ini dapat menyempurnakan proses pembentukan peraturan Perundang-undangan, tentunya bukan hanya memperhatikan dari sisi efektivitas dan keberlanjutan perencanaan pembangunan saja yang tergambar dalam bingkai Prolegnas, namun juga harus sesuai dengan pembentukan peraturan Perundang-undangan yang baik. Berdasarkan hal tersebut tulisan ini akan menguraikan mengenai konsep *carry over* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 serta politik hukum konsep *carry over* dalam pembentukan undang-undang yang baik.

9. Pada rekam jejak yang ditulis di website DPR terlihat bahwa proses pembentukan UU sudah diawali dari tahun 2015 melakukan Rapat Konsultasi Pengganti Rapat Bamus menugaskan Komisi III melakukan pembahasan dengan Pemerintah, dan apabila dilihat dari NA yang disiapkan oleh Pemerintah terlihat bahwa Draf dibuat pada tahun 2015. Kemudian, dilanjutkan dengan RDPU dan Pembahasan DIM yang dilakukan cukup intens, hingga tahun 2019. <http://www.dpr.go.id/uu/detail/id/10>. 2020. Rekam Jejak RUU tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Jakarta: DPR RI, diakses tanggal 8 Mei 2020.

10. Dalam Rapat Kerja Pembicaraan Tingkat I RUU tentang KUHP dengan Pemerintah pada tanggal 18 September 2019, didapat kesimpulan bahwa 10 fraksi menyatakan persetujuan untuk dilanjutkan pada Pembicaraan Tingkat II (baik persetujuan dengan catatan maupun tanpa catatan); Menkumhan atas nama Presiden RI membacakan sambutan singkat Presiden dan menyampaikan persetujuan terhadap RUU tentang KUHP untuk diteruskan pada Pembicaraan Tingkat II guna pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna DPR RI; dan Komisi III DPR RI dan Pemerintah menyetujui RUU tentang KUHP untuk dilanjutkan dalam Pengambilan Keputusan Tingkat II dalam Rapat Paripurna dalam waktu dekat. <http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/RJ3-20191010-034811-3847.pdf>. 18 September 2019. Draf Laporan Singkat Rapat Kerja Pembicaraan Tingkat I RUU tentang KUHP dengan Pemerintah, Tahun Sidang 2019-2020. Jakarta: DPR RI, diakses tanggal 16 Mei 2020.

11. Ketua DPR RI Bambang Soesatyo dalam Pidato Penutupan Masa Persidangan I Tahun Sidang 2019 dan Penutupan Masa Bakti Anggota DPR RI Periode 2014-2019, merespon aspirasi dan aksi unjuk rasa mahasiswa dengan menunda pengesahan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang KUHP, RUU tentang Pemasarakatan, dan RUU tentang Pertanahan. <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/26068/t/Apresiasi+Aspirasi+Mahasiswa%2C+DPR+Tunda+Pengesahan+Sejumlah+RUU>. 30 September 2019. Apresiasi Aspirasi Mahasiswa, DPR Tunda Pengesahan Sejumlah RUU. Jakarta: DPR RI, diakses tanggal 2 November 2019.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.¹² Tipologi penelitian pada penelitian ini adalah preskriptif dengan bentuk hasil penelitian berupa preskriptif-analitis. Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan Perundang-undangan, pendekatan konsep, pendekatan analitis, dan pendekatan kasus. Instrumen pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi pustaka yang diperoleh dari data sekunder yang meliputi buku-buku, penelitian, maupun dokumen-dokumen resmi yang dikeluarkan Pemerintah, termasuk didalamnya adalah dengan melakukan pengumpulan data dari dokumen-dokumen terkait dengan penelitian ini yang dilengkapi dengan wawancara di DPR RI khususnya di Badan Legislasi DPR RI dan Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI.

B. Pembahasan

B.1. Konsep *Carry Over* dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019

Berdasarkan Program Legislasi Nasional Prioritas Tahun 2019 (Prolegnas Prioritas Tahun 2019), salah satu RUU usul DPR yang menjadi prioritas tahun 2019 ialah RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pada saat Prolegnas Prioritas tahun 2019 dibahas dan ditetapkan, salah satu alasan yang mengemuka untuk dilakukan perubahan atas RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada saat itu ialah keinginan untuk menyempurnakan sistem perencanaan dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan. Sistem *carry over* yang sebelumnya tidak dikenal dalam Prolegnas jangka menengah (5 tahun) akan dimasukkan ke dalam materi muatan RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Tujuannya, agar setiap RUU yang telah direncanakan, disusun, dan dibahas bersama oleh para pembentuk undang-undang (DPR, Presiden, dan/atau DPD) pada periode yang lalu dapat diselesaikan oleh para pembentuk undang-undang pada masa yang akan datang. Hal ini dimaksudkan agar sistem perencanaan legislasi nasional senantiasa berkelanjutan sesuai dengan sistem perencanaan pembangunan nasional. Pertimbangan lain, hal ini dilakukan agar akuntabilitas kinerja DPR di bidang legislasi dapat terus ditingkatkan.

Pengaturan mengenai sistem *carry over* pada Prolegnas jangka menengah untuk periode keanggotaan dan periode pemerintahan yang akan datang memperhatikan ketentuan bahwa RUU yang diluncurkan (*carry over*) merupakan RUU yang telah diusulkan secara resmi oleh DPR, DPD, atau Presiden, serta pembahasan RUU dimaksud belum melampaui batas waktu yang ditentukan. Terhadap RUU yang diluncurkan tersebut, tidak membatasi hak setiap anggota dan lembaga pembentuk peraturan Perundang-undangan untuk melakukan berbagai kegiatan yang diperlukan agar RUU dimaksud responsif dan aspiratif.¹³

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang disahkan pada tanggal 2 Oktober 2019 dan diundangkan pada tanggal 4 Oktober 2019, hadir sebagai solusi dari permasalahan yang dihadapi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 hadir untuk memperkuat pembentukan peraturan Perundang-undangan yang berkelanjutan, melalui penataan dan perbaikan mekanisme pembentukan

12. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2015. Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 13-14.

13. Badan Legislasi DPR RI. "Bahan Rapat Baleg, Materi Muatan RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan". Badan Legislasi DPR RI, 13 Juni 2019, diakses tanggal 6 Juli 2020. <http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/RJ5-20190805-014436-7448.pdf> 13 Juni 2019. Laporan Singkat Rapat Badan Legislasi dalam Rangka Penyusunan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jakarta: Badan Legislasi DPR RI, diakses tanggal 6 Juli 2020. <http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/RJ3-20190805-014436-5882.pdf>.

peraturan Perundang-undangan sejak perencanaan hingga pemantauan dan peninjauan.¹⁴ Dalam ketentuan di Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baru tersebut diatur bahwa Rancangan Undang-undang yang belum selesai dibahas pada suatu periode keanggotaan DPR tertentu, dapat untuk dilanjutkan pembahasannya di periode selanjutnya dengan syarat dan ketentuan tertentu, yang kemudian dikenal dengan istilah *carry over*. Hal ini bermanfaat untuk mencapai efisiensi baik dari sisi tenaga, waktu, maupun anggaran, sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya pada pendahuluan.

Adapun ketentuan mengenai *carry over* yang termaktub dalam Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 71A

“Dalam hal pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1) telah memasuki pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah pada periode masa keanggotaan DPR saat itu, hasil pembahasan Rancangan Undang-Undang tersebut disampaikan kepada DPR periode berikutnya dan berdasarkan kesepakatan DPR, Presiden, dan/atau DPD, Rancangan Undang-Undang tersebut dapat dimasukkan kembali ke dalam daftar Prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan.”¹⁵

Carry over dalam pembentukan undang-undang berdasarkan Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 merupakan konsep pembentukan undang-undang yang terjadi antar periode masa keanggotaan DPR RI. Mekanisme *carry over* tersebut terjadi antar periode masa keanggotaan DPR RI sebelumnya ke masa periode keanggotaan DPR RI selanjutnya. Sehingga proses pembentukan undang-undang meskipun berganti periode masa keanggotaan DPR RI nya namun dapat berlanjut apabila telah sesuai dan terpenuhi seluruh persyaratannya sebagaimana yang diatur dalam Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019.

Istilah *carry over* sendiri memang tidak tersurat dalam Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, maupun penjelasannya, namun istilah ini tersurat dalam Naskah Akademik, dokumen-dokumen rapat yang dilaksanakan oleh Tim Penyusun RUU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Keputusan DPR tentang Penetapan Prolegnas, Peraturan DPR, maupun dalam berbagai media elektronik dan cetak. Istilah *carry over* dalam Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib (selanjutnya disebut Peraturan DPR tentang Tata Tertib)¹⁶ dan Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang (selanjutnya disebut Peraturan DPR tentang Pembentukan Undang-Undang)¹⁷, merupakan padanan kata daripada RUU operan, namun dalam beberapa kesempatan seperti rapat ataupun Penelitian yang dilakukan, padanan kata lainnya yang digunakan adalah RUU Luncuran.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 diatas, terdapat beberapa hal penting yang menjadi syarat dan ketentuan daripada mekanisme *carry over* tersebut, yakni sebagai berikut:

a. *Carry over* dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan hanya berlaku terbatas pada undang-

14. Konsiderans menimbang huruf b Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

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

16. Pasal 142 ayat (3) Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, yang menyatakan bahwa “Pembahasan rancangan undang-undang dengan status operan (*carry over*) dalam Prolegnas prioritas tahunan dilakukan setelah Prolegnas prioritas tahunan ditetapkan dalam rapat paripurna DPR.”

17. Pasal 87 ayat (3) dan Pasal 110 Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang. Pasal 110 merupakan pasal yang memuat ketentuan pada Bagian Ketujuh Rancangan Undang-Undang Operan.

undang, *carry over* hanya berlaku untuk Rancangan Undang-Undang saja. Melalui frasa "... Rancangan Undang-Undang ..." yang terdapat dalam Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 diketahui bahwa jenis peraturan Perundang-undangan yang dapat dilakukan *carry over* hanya terbatas undang-undang saja, sehingga mekanisme ini tidak berlaku bagi jenis peraturan Perundang-undangan lainnya.

- b. Undang-Undang yang dimaksud dalam hal ini merujuk pada jenis dan hierarki peraturan Perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) huruf c Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang yang dimaksud ialah undang-undang dalam arti yang sempit yakni "*legislative act*" atau akta hukum yang dibentuk oleh lembaga legislatif dengan persetujuan bersama dengan lembaga eksekutif. Dalam proses pembentukan "*legislative act*", peranan lembaga legislatif sangat menentukan keabsahan materiil peraturan yang dimaksud, yang berarti peranan para wakil rakyat yang dipilih dan mewakili kepentingan rakyat sangat menentukan keabsahan dan daya ikat undang-undang itu untuk umum. Karena pada dasarnya rakyatlah yang berdaulat dalam negara demokrasi, maka rakyat pulalah yang berhak untuk menentukan kebijakan-kebijakan kenegaraan yang akan mengikat bagi seluruh rakyat. Jika sekiranya kebijakan-kebijakan kenegaraan tersebut akan membebani rakyat, maka rakyat harus menyatakan persetujuannya melalui perantara wakil-wakil mereka di lembaga legislatif. Karena itu, kebijakan-kebijakan kewarganegaraan tersebut harus dituangkan dalam bentuk undang-undang sebagai produk legislatif (*legislative act*).¹⁸
- c. Sebagaimana poin a di atas bahwa *carry over* berlaku hanya bagi Rancangan Undang-Undang saja, RUU yang dimaksud adalah RUU yang telah memasuki tahap pembahasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Adapun Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, berbunyi "Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi". Pembahasan ini merupakan salah satu tahapan daripada pembentukan peraturan Perundang-undangan, setelah sebelumnya harus melewati dulu tahap perencanaan dan penyusunan.
- d. Telah memasuki pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah pada periode masa keanggotaan DPR saat itu. Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) merujuk pada Pasal 68 ayat (1) Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berbunyi:

Pasal 68

- (1) Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:
 - a. pengantar musyawarah;
 - b. pembahasan daftar inventarisasi masalah; dan
 - c. penyampaian pendapat mini.

Melalui Pasal 68 ayat (1) huruf b di atas dapat diketahui bahwa pembahasan DIM merupakan salah satu kegiatan yang ada pada Pembicaraan Tingkat I.

Adapun Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yakni pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus; dan pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna. Hal ini diatur dalam Pasal 66 dan Pasal 67 Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- e. Hasil pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam poin c di atas disampaikan kepada DPR periode berikutnya dan berdasarkan kesepakatan DPR, Presiden, dan/atau DPD, Rancangan Undang-Undang tersebut dapat dimasukkan kembali ke dalam daftar Prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan. DPR periode berikutnya dapat melanjutkan pembahasan (tidak perlu

18. Jimly Asshiddiqie. 2014. "Perihal Undang-Undang", Ed. 1-Cet.3., Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 22-23.

dimulai dari awal kembali) dengan RUU dan NA yang telah disiapkan oleh DPR keanggotaan sebelumnya. Namun hal ini dapat dilakukan apabila antara DPR, Presiden, dan/atau DPD sebagai yang memiliki kuasa atas pembentukan undang-undang bersepakat akan hal tersebut (tidak mutlak dilaksanakan), dikarenakan ada frasa “.. dapat ...” yang artinya hal tersebut tidak mutlak terjadi.

Berdasarkan poin-poin yang telah diuraikan diatas, bahwa Rancangan Undang-Undang yang dapat melalui konsep *carry over* prosesnya tidak perlu mengulang dari awal lagi sehingga menghemat waktu dan tenaga. Namun terdapat hal-hal yang perlu diperhatikan yakni RUU tersebut telah masuk dalam tahap Pembahasan DIM (sudah masuk dalam Tahap Pembahasan pada Pembicaraan Tingkat I) serta ada kesepakatan antara DPR, Presiden dan/atau DPD untuk memasukan RUU tersebut dalam daftar prolegnas jangka menengah dan/atau prolegnas prioritas, sehingga *carry over* ini pada akhirnya menjadi tidak mutlak/otomatis terjadi meskipun RUU sudah masuk dalam tahap Pembahasan DIM.

B.2. Politik Hukum Konsep *Carry Over* dalam Pembentukan Undang-Undang yang Baik

Politik Hukum menurut Moh Mahfud MD melalui bukunya yang berjudul Politik Hukum di Indonesia, mengemukakan bahwa politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945.¹⁹ Kemudian, Abdul Latif dan Hasbi Ali dalam bukunya menjelaskan bahwa politik Peraturan Perundang-undangan adalah suatu subsistem hukum. Politik Peraturan Perundang-undangan tidak dapat dipisahkan dari politik hukum karena politik hukum pada dasarnya merupakan politik Peraturan Perundang-undangan yang diartikan sebagai “kebijaksanaan” atau (*public policy*) mengenai penentuan isi atau objek pembentukan peraturan Perundang-undangan.²⁰

Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya akan mencerminkan berbagai pemikiran dan kebijaksanaan politik yang paling berpengaruh, dapat bersumber kepada ideologi tertentu. Indonesia berdasarkan Pancasila dan yang berdasarkan kekeluargaan akan mempunyai politik hukum tersendiri sesuai dengan *rechtsidee*; yang terkandung dalam pancasila dan UUD 1945.²¹ Peraturan Perundang-undangan dalam pembentukannya perlu memperhatikan pembangunan hukum yang responsif untuk dapat menghasilkan hukum yang bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan berbagai kelompok sosial dan individu dalam masyarakatnya. Hal tersebut dapat dicapai dengan membentuk peraturan Perundang-undangan yang partisipatif dan aspiratif. Artinya memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi atau kehendak masyarakat yang dilayaninya. Sehingga produk hukum itu dapat dipandang sebagai kristalisasi dan kehendak masyarakat, yang mana dalam hal ini adalah sebagaimana yang kita ketahui bahwa cita-cita luhur bangsa kita terkandung dalam Pancasila.

Untuk dapat menggambarkan mengenai hubungan antara politik hukum, produk hukum, kemudian produk politis, dalam kerangka pembentukan undang-undang, diawali dengan tahapan awal pembentukan undang-undang yakni perencanaan yang tergambar dalam Prolegnas. Latar belakang pemikiran penyusunan Prolegnas, sesungguhnya mengandung cita-cita hukum yang hendak diwujudkan, selain sebagai instrument perencanaan pembentukan undang-undang secara terencana, terpadu, dan sistematis dalam bentuk daftar rancangan undang-undang. Prolegnas juga dimaksudkan untuk menjadi salah satu sarana meningkatkan produk undang-undang baik dari aspek kuantitas maupun kualitas dengan arah hukum yang dikehendaki

19. Moh Mahfud MD. 2019. “Politik Hukum di Indonesia”, Ed. Revisi, Cet. 9. Depok: Rajawali Pers, hlm. 1.

20. Abdul Latif dan Hasbi Ali. 2019. “Politik Hukum”. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 164-165.

21. Ibid.

dalam kurun waktu tertentu. Melalui Program Legislasi Nasional diharapkan akan terjadi peningkatan produk undang-undang dari aspek kuantitas dan kualitas.²²

Secara operasional Prolegnas seharusnya mampu menggambarkan materi atau substansi rencana pembentukan peraturan Perundang-undangan. Terkait hal ini Moh Mahfud MD menyatakan bahwa Prolegnas harus dibuat untuk menjamin ketepatan isi dan ketepatan prosedur yang harus didasarkan pada kaidah-kaidah penutupan hukum dan UUD NRI Tahun 1945 untuk mencapai tujuan negara dalam tahap atau periode tertentu, yang jika salah dalam pemuatan isi dan prosedur pembuatannya dapat diuji oleh lembaga yudisial melalui lembaga *judicial review*. Dalam konteks seperti ini Prolegnas selain memuat daftar rencana pembentukan undang-undang, dan peraturan Perundang-undangan lainnya, disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu serta dijiwai oleh visi dan misi pembangunan hukum nasional.²³ Prolegnas sebagai output awal daripada tahap pertama dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan harus dapat mencerminkan pembentukan peraturan Perundang-undangan yang baik. Hal ini pun sejalan dengan pendapat A Hamid S Attamimi mengenai asas-asas pembentukan peraturan Perundang-undangan yang dengan memperhatikan keadaan Indonesia, yakni Pancasila. A Hamid S Attamimi berpendapat bahwa pembentukan peraturan Perundang-undangan Indonesia yang patut adalah: cita hukum Indonesia; asas negara berdasar atas hukum dan asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi; dan asas-asas lainnya.²⁴

Berdasarkan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional.²⁵ Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah.²⁶ Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang.²⁷ Penyusunan dan penetapan Prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai Prolegnas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun.²⁸ Sebelum menyusun dan menetapkan Prolegnas jangka menengah, DPR, DPD, dan Pemerintah melakukan evaluasi terhadap Prolegnas jangka menengah masa keanggotaan DPR sebelumnya.²⁹ Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi (Badan Legislasi DPR RI) dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat.³⁰

Berdasarkan penelitian di Badan Legislasi DPR RI dan Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI, diketahui bahwa dalam hal perencanaan untuk menentukan daftar RUU apa saja yang di *carry over* untuk masuk ke dalam Prolegnas Jangka Menengah dan Prolegnas Prioritas adalah salah satunya diawali dari usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat. Hal ini dijelaskan dalam ketentuan Pasal 110 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan DPR tentang Pembentukan Undang-Undang yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 110

- (1) Anggota dan alat kelengkapan DPR dapat mengusulkan rancangan undang-undang yang telah masuk pembicaraan tingkat I dan memiliki daftar inventarisasi masalah pada periode keanggotaan DPR sebelumnya kepada Badan Legislasi sebagai usulan rancangan undang-undang operan dalam Prolegnas

22. BPHN. 2007. "30 Tahun Program Legislasi Nasional". Jakarta: BPHN, hlm. 31-32.

23. Moh Mahfud MD, *op.cit.*, hlm. 3-11.

24. Maria Farida Indrati. 2007. "Ilmu Perundang-Undangan 1". Yogyakarta: Kanisius, hlm. 254.

25. Pasal 17 Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

26. Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

27. Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

28. Pasal 20 ayat (3) Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

29. Pasal 20 ayat (4) Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

30. Pasal 21 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

prioritas tahunan.

- (2) DPR, Presiden, dan DPD dapat menetapkan rancangan undang-undang operan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam Prolegnas prioritas tahunan.³¹

Kemudian, sebagaimana diatur dalam Pasal 9, Pasal 13, dan Pasal 14 Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional,³² bahwa untuk menyusun Prolegnas Jangka Menengah dan Prolegnas Prioritas Tahunan, Badan Legislasi menyampaikan surat kepada Anggota, Pimpinan Fraksi, dan Pimpinan Komisi untuk meminta usulan rancangan undang-undang yang akan diusulkan dalam daftar Prolegnas Jangka Menengah dan yang diprioritaskan pada tahun pertama periode keanggotaan DPR msa tersebut dilengkapi dengan judul RUU dan keterangan. Sesuai dengan ketentuan tersebut, Pimpinan Badan Legislasi DPR RI mengirimkan surat No. LG/17751/DPR RI/X/2019 tertanggal 30 oktober 2019, perihal Permintaan Usulan RUU Prolegnas Tahun 2020-2024 dan RUU Prioritas Tahun 2020. Menindaklanjuti surat tersebut berdasarkan penelitian yang dilakukan, kemudian dilakukan identifikasi daftar RUU Prolegnas Prioritas Tahun 2019 yang telah memasuki tahap Pembicaraan Tingkat I, sebagai asumsi dapat di *carry over* karena memenuhi kriteria, dan disulkan untuk masuk ke Prolegnas Jangka Menengah Tahun 2020-2024 dan Prolegnas Prioritas Tahun 2020 beserta keterangannya. Dalam hal ini difokuskan pada usulan yang disampaikan oleh Komisi saja (tidak termasuk usulan yang disampaikan Anggota dan Pimpinan Fraksi).

Hasil identifikasi penulis berdasarkan data dan hasil penelitian di Badan Legislasi DPR RI dan Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI, bahwa dari total awal adalah 31 (tiga puluh satu) RUU dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2019 yang telah memasuki Pembicaraan Tingkat I, namun dikarenakan 3 diantaranya adalah RUU tentang Pengesahan Perjanjian Internasional (kumulatif terbuka), maka diidentifikasi daftar RUU sejumlah 28 (dua puluh delapan) RUU dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2019 yang telah memasuki Pembicaraan Tingkat I. Dari jumlah 28 (dua puluh delapan) RUU tersebut, terlihat 16 (enam belas) diantaranya diusulkan oleh Komisi untuk masuk ke Prolegnas kembali baik Prolegnas Jangka Menengah 2020-2024 dan Prolegnas Prioritas 2020, serta terdapat 3 (tiga) RUU yang dalam keterangan usulannya oleh Komisi disampaikan mengenai *carry over*. *Pertama*, RUU tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang diusulkan oleh Komisi III, dalam keterangannya disampaikan mengenai kronologis penyusunan RUU tersebut, dan terdapat keterangan yang secara tersurat menyatakan bahwa “berdasarkan Keputusan Rapat Konsultasi Pengganti Rapat Bamus tanggal 30 September 2019 agar Pembicaraan Tk. II/Pengambilan Keputusan dalam Rapat Paripurna atas RUU tentang KUHP ditunda, dan di *carry over* pada posisi pembahasan terakhir”. *Kedua*, RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pelayaran yang diusulkan oleh Komisi III, dalam keterangannya disampaikan bahwa “berdasarkan Rapat Paripurna tanggal 24 September 2019, pengambilan keputusan

31. Pasal 110 Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang.

32. Pengaturan mengenai tata cara penyusunan Prolegnas Jangka Menengah Tahun 2020-2024 masih mengacu pada Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional, meskipun telah ada ketentuan yang berubah terkait penyusunan Prolegnas akibat diubahnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Hal ini dikarenakan ketika Prolegnas Jangka Menengah Tahun 2020-2024 disusun, Peraturan DPR tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional yang baru (untuk menyesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019) sedang dalam proses penyusunan. Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional, sebagai Peraturan DPR baru yang sudah menyesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 ditetapkan pada Rapat Paripurna tanggal 17 Desember 2019, berbarengan dengan ditetapkannya Prolegnas Jangka Menengah Tahun 2020-2024, dan diundangkan pada tanggal 31 Desember 2019. Sehingga apabila merujuk pada ketentuan dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional, belum dapat dijadikan landasan hukum dan pedoman dalam penyusunan Prolegnas Jangka Menengah 2020-2024 pada saat itu.

atas RUU Pemasayarakatan ditunda”. *Ketiga*, RUU tentang Pertanahan yang diusulkan oleh Komisi II, dalam keterangannya menyatakan bahwa “*carry over*”, namun tidak ada penjelasan lebih lanjut.

Bahwa sebenarnya sudah ada keinginan untuk meneruskan kembali pembahasan RUU yang sebelumnya berdasarkan Prolegnas Prioritas 2019 sudah memasuki tahap Pembicaraan Tingkat I, meskipun belum diketahui apakah akan *carry over* atau tidak. Karena sebagaimana ketentuan pada Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 bahwa *carry over* dapat dilakukan apabila ada kesepakatan antara DPR, Presiden, dan/atau DPD. Adapun “kesepakatan DPR, Presiden, dan/atau DPD” berdasarkan penelitian merupakan suatu hal yang erat kaitannya dengan politik hukum. Dalam hal ini adalah, pada akhirnya masing-masing dari pihak yang berkepentingan akan menuangkan kebijakan dan argumennya dalam memandang apakah RUU tersebut merupakan hal yang prioritas, penting, dan patut untuk dilakukan *carry over* atau tidak. Masalah mengenai “kesepakatan” ini tidak ada ketentuan teknis atau batasan yang mengaturnya. Bahkan pada Pasal 110 Peraturan DPR tentang Pembentukan Undang-Undang pun mengenai tata cara pelaksanaan “kesepakatan” ini tidak dijelaskan, sehingga dalam penentuannya murni tergantung politik hukum dari masing-masing pihak yang memiliki wewenang menetapkan Prolegnas yakni DPR, Presiden, dan/atau DPD.

Berdasarkan Prolegnas Jangka Menengah Tahun 2020-2024 yang tertuang dalam Keputusan DPR RI Nomor 46/DPR RI/I/2019-2020 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2020-2024, tertanggal 17 Desember 2019³³ dan Prolegnas Prioritas Tahun 2020 yang tertuang dalam Keputusan DPR RI Nomor 1/DPR RI/II/2019-2020 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2020, tertanggal 22 Januari 2020³⁴, diidentifikasi daftar RUU sejumlah 28 (dua puluh delapan) RUU dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2019 yang telah memasuki Pembicaraan Tingkat I, dan masuk ke dalam daftar Prolegnas baik Prolegnas Jangka Menengah 2020-2024 dan Prolegnas Prioritas Tahun 2020. Dari jumlah 28 (dua puluh delapan) RUU tersebut, 25 (dua puluh lima) RUU masuk ke dalam Prolegnas, baik Prolegnas Jangka Menengah 2020-2024 saja, maupun masuk juga ke Prolegnas Prioritas Tahun 2020³⁵. Kemudian, dari jumlah 25 (dua puluh lima) RUU yang masuk ke dalam Prolegnas, 4 (empat) diantaranya *carry over* yang dinyatakan secara tertulis dalam Keputusan DPR RI Nomor 46/DPR RI/I/2019-2020 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2020-2024, tertanggal 17 Desember 2019 dan Prolegnas Prioritas Tahun 2020 yang tertuang dalam Keputusan DPR RI Nomor 1/DPR RI/II/2019-2020 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2020, tertanggal 22 Januari 2020. RUU yang dinyatakan *carry over* yakni: *Pertama*, RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, yang penyiapan NA dan RUU oleh DPR/ Komisi VII; *Kedua*, RUU tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, yang penyiapan NA dan RUU oleh Pemerintah, DPR/ Komisi III; *Ketiga*, RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasayarakatan, yang penyiapan NA dan RUU oleh Pemerintah, DPR/ Komisi III; dan *Keempat*,

33. Keputusan DPR RI Nomor 46/DPR RI/I/2019-2020 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2020-2024, ditetapkan dengan memperhatikan Keputusan Rapat Paripurna DPR ke-6 tanggal 17 Desember 2019.

34. Keputusan DPR RI Nomor 1/DPR RI/II/2019-2020 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2020, ditetapkan dengan memperhatikan Keputusan Rapat Paripurna DPR ke-8 tanggal 22 Januari 2020.

35. Dari 25 (dua puluh lima) tersebut, 3 (tiga) diantaranya judul RUU nya berbeda dengan judul RUU pada Prolegnas Prioritas Tahun 2019, yaitu: *Pertama*, sebelumnya (Prolegnas Prioritas Tahun 2019) RUU tentang Pengawasan Obat dan Makanan serta Pemanfaatan Obat Asli Indonesia, kemudian menjadi RUU tentang Pengawasan Obat dan Makanan (Prolegnas Jangka Menengah tahun 2020-2024 dan Prolegnas Prioritas 2020). *Kedua*, sebelumnya (Prolegnas Prioritas Tahun 2019) RUU tentang Pendidikan Kedokteran, kemudian menjadi RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2013 tentang Pendidikan Kedokteran (Prolegnas Jangka Menengah tahun 2020-2024 dan Prolegnas Prioritas 2020). *Ketiga*, sebelumnya (Prolegnas Prioritas Tahun 2019) RUU tentang Perlindungan dan Pengakuan Masyarakat Hukum Adat, kemudian menjadi RUU tentang Masyarakat Hukum Adat (Prolegnas Jangka Menengah tahun 2020-2024 dan Prolegnas Prioritas 2020).

RUU tentang Bea Materai, yang penyiapan NA dan RUU oleh Pemerintah, DPR/ Komisi IX.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan, diketahui bahwa 2 (dua) dari 4 (empat) diantaranya RUU yang di *carry over*, sudah sejak awal pada DPR masa periode sebelumnya (masa 2014-2019) disampaikan bahwa RUU tersebut akan di *carry over* sebagaimana diuraikan dalam bagian latar belakang, yakni RUU tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan. Pada tanggal 30 September 2019 dibacakan pada pidato pimpinan DPR dalam Rapat Paripurna untuk RUU tersebut masuk *carry over* periode berikutnya. Begitupun sebenarnya banyak pula RUU lainnya yang dikemukakan dalam Rapa Paripurna Periode DPR Tahun 2014-2019 yang di akhir masa periodenya menyatakan bahwa akan melakukan *carry over*, namun pada akhirnya RUU yang mana dapat di *carry over* merupakan politik hukum atau kesepakatan daripada DPR, Presiden, dan/atau DPD pada periode selanjutnya (Periode DPR Tahun 2019-2024).

Sebagaimana diketahui bahwa dalam tahapan pembentukan undang-undang, setelah proses perencanaan dilanjutkan dengan tahapan penyusunan. Pada konsep *carry over* dalam pembentukan undang-undang, para pembentuk undang-undang tidak perlu mengawali proses pembuatan undang-undang dari tahap penyusunan lagi, dikarenakan tahap ini dianggap sudah dilewati dan dilaksanakan pada periode DPR sebelumnya, sehingga untuk mencapai efektifitas sebagaimana salah satu tujuan *carry over*, tahapan penyusunan tidak dilakukan lagi.³⁶ Salah satu hal penting dalam proses penyusunan berdasarkan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah penyusunan draf Rancangan Undang-Undang dan penyusunan draf Naskah Akademik. Bagi RUU dengan mekanisme *carry over*, draf Rancangan Undang-Undang dan draf Naskah Akademik tidak perlu dibuat lagi, dalam artian menggunakan draf yang sudah disusun oleh periode keanggotaan DPR masa sebelumnya.

Selanjutnya, tahapan pembentukan undang-undang adalah tahap pembahasan. Pada tahap pembahasan apabila merujuk pada Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, maka ada hal-hal yang perlu diperhatikan. Sebagaimana yang diketahui berdasarkan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa *carry over* dilakukan ketika RUU telah memasuki pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah pada periode masa keanggotaan DPR saat itu. Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) merujuk pada Pasal 68 ayat (1) huruf b Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangann, bahwa Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan kegiatan pembahasan daftar inventarisasi masalah.

Pada pembahasan RUU dengan konsep *carry over*, RUU yang dibahas menggunakan Surat Presiden dan Daftar Inventarisasi Masalah yang sudah ada pada DPR masa periode keanggotaan sebelumnya. Kemudian teknis pembahasannya pun menyesuaikan dengan politik hukum dari masing-masing pemangku kepentingan. Artinya disini adalah Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 memberikan ruang bagi para pembentuk undang-undang untuk tetap melakukan pembahasan dan memperdalam materi sesuai dengan yang dibutuhkan, jadi tidak berarti DPR periode selanjutnya harus langsung melanjutkan pembahasan (melanjutkan DIM) yang terakhir dibahas. Dapat diambil contoh sebagai berikut: DPR periode sebelumnya (periode 2014-2019) sudah membahas DIM hingga DIM nomor 100 dari total 300 nomor DIM, DPR periode selanjutnya (periode 2019-2024) tidak harus melanjutkan pembahasan mulai dari DIM nomor 101, DPR berikutnya dapat mulai membahas DIM nomor 101, ataupun mengulang kembali pembahasan DIM yang sudah pernah dibahas di periode sebelumnya (misalkan DIM nomor 90). Lebih lanjut mengenai teknis pembahasan ini kemudian dijelaskan dalam ketentuan yang terdapat dalam Pasal 110 Peraturan

36. Pernyataan ini berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan dengan metode pengumpulan data dan wawancara kepada kepada pihak-pihak terkait di Sekretariat Badan Legislasi DPR RI, Tenaga Ahli Badan Legislasi DR RI, serta Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Sekretariat Jederal DPR RI. Kegiatan penelitian tersebut dilakukan pada Bulan Februari sampai dengan Bulan Juni 2020.

DPR Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang, yakni sebagai berikut:

Pasal 110

- (1) Rancangan undang-undang operan yang ditetapkan dalam Prolegnas prioritas tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilanjutkan pembahasannya dalam pembicaraan tingkat I dengan menggunakan surat Presiden dan daftar inventarisasi masalah yang sudah ada pada DPR periode keanggotaan sebelumnya.
- (2) Dalam hal pembicaraan tingkat I pada periode keanggotaan DPR sebelumnya dilakukan oleh Komisi, gabungan Komisi, atau Badan Legislasi, pembicaraan tingkat I tetap dilakukan oleh Komisi, gabungan Komisi, atau Badan Legislasi.
- (3) Dalam hal pembicaraan tingkat I pada periode keanggotaan DPR sebelumnya dilakukan oleh panitia khusus, pembicaraan tingkat I dilakukan oleh alat kelengkapan DPR yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah.
- (4) Pembicaraan tingkat I sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dengan mengikuti tahapan sebagaimana diatur dalam Peraturan DPR ini.
- (5) Komisi, gabungan Komisi, atau Badan Legislasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) atau alat kelengkapan DPR yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat membahas ulang daftar inventarisasi masalah tertentu yang sudah disetujui oleh anggota DPR periode sebelumnya.³⁷

Tahapan selanjutnya dalam membentuk undang-undang adalah tahap pengesahan dan pengundangan yang teknis pelaksanaannya sama seperti pembentukan undang-undang pada umumnya.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dipahami bahwa dalam konsep *carry over* erat kaitannya dengan politik hukum politik hukum pembentukan undang-undang, atau politik hukum dalam legislasi. Acapkali antara politik dan hukum dalam kerangka pembentukan undang-undang, pada akhirnya lebih kuat politik, sehingga sering kali suatu peraturan Perundang-undangan disebut sebagai sebuah produk politik, khususnya dalam hal ini yang dibahas dalam penelitian ini adalah mengenai undang-undang sebagai produk politik. Undang-undang disusun berdasarkan kesepakatan antara DPR, Presiden, dan/atau DPD, yang dimuali sejak tahap awal pembentukan undang-undang, dalam menentukan apakah RUU dapat dilakukan *carry over* atau tidak. Tidak dapat dipungkiri bahwa peta perpolitikan di Indonesia untuk bisa masuk kursinya ke dalam parlemen hingga akhirnya membentuk fraksi bersifat dinamis. Begitupun dengan politik hukum dari masing-masing fraksi yang bisa saja berubah seiring berubahnya konstalasi politik di Pemerintahan (Presiden). Hal ini pun diutarakan dalam pembahasan mengenai RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada saat itu. Dengan dinamisnya politik hukum daripada partai dan Pemerintah yang berkuasa (Presiden terpilih dan pendukungnya pada masa itu), berdampak pula berubahnya dengan politik hukum dalam legislasi yang dilakukan oleh DPR maupun Presiden dan/atau DPD.

Menengahi politik hukum konsep *carry over* dalam pembentukan undang-undang ini maka diperlukan politik pembentukan dan penegakan hukum yang baik, dan disertai pula dengan politik pembinaan sumber daya manusia, tata kerja dan pengorganisasian serta prasana dan sarana yang baik pula. Hal ini turut menentukan keberhasilan politik pembentukan dan penegakan hukum.³⁸ Politik hukum yang baik ini harus diawali sejak tahapan penyusunan Prolegnas hingga seluruh tahapan pembentukan undang-undang terlewati atau selesai diundangkan. Kemudian, dalam Pasal 2 Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa, "Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara". Ketentuan itu harus dipahami sebagai satu kesatuan dengan ketentuan UUD Negara RI Tahun 1945 yang terdiri dari Pembukaan dan pasal-pasal. Di dalam Pembukaan dinyatakan bahwa dalam UUD NRI Tahun 1945 berdasarkan Pancasila dan pada Pasal 1 ayat (3) dinyatakan bahwa Negara Indonesia

37. Pasal 110 ayat (3) sampai ayat (7) Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang

38. Abdul Latif dan Hasbi Ali. op.cit, hlm. 164-165.

adalah negara hukum. Dengan demikian negara hukum Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Hal tersebut menjelaskan bahwasannya terdapat benang penghubung antara politik Peraturan Perundang-undangan dengan karakter produk hukum, hingga akhirnya hal tersebut akan tergambar dalam cerminan seluruh pembentukan peraturan Perundang-undangan yang memperhatikan Pancasila sebagai sumber hukum.

C. Penutup

C.1. Simpulan

Konsep *carry over* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 adalah berlaku dalam hal suatu RUU 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. *Carry over* dalam pembentukan undang-undang berdasarkan Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 terjadi antar periode masa keanggotaan DPR RI sebelumnya ke masa periode keanggotaan DPR RI selanjutnya. Konsep *carry over* dapat bermanfaat untuk mencapai efisiensi tenaga, waktu, dan anggaran dalam pembentukan undang-undang di Indonesia.

Politik hukum konsep *carry over* dalam pembentukan undang-undang yang baik adalah politik hukum dalam pembentukan undang-undang dengan konsep *carry over* yang memperhatikan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, yang diawali dari tahap perencanaan melalui penyusunan Prolegnas hingga tahap pengundangan dalam proses pembentukan undang-undang.

C.2. Saran

Mekanisme *carry over* dalam pembentukan undang-undang berdasarkan Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 harus disosialisasikan dengan lebih masif lagi kepada masyarakat dan pemangku kepentingan terkait dikarenakan hal ini merupakan konsep baru dalam proses pembentukan undang-undang. Konsep *carry over* ini menjadi penting untuk dipahami bersama agar memiliki pemahaman yang sama bagaimana konsep ini diimplementasikan dalam setiap tahapan pembentukan undang-undang. Latar belakang lahirnya konsep *carry over* ini harus diperhatikan bagi setiap pemangku kepentingan dan dalam mengimplementasikan seluruh tahapan pembentukan undang-undang harus memperhatikan nilai-nilai Pancasila.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly. 2014. *Perihal Undang-Undang*, Ed. 1-Cet.3. Jakarta: Rajawali Pers.
- Badan Legislasi DPR. 2019. *Naskah Akademik RUU RI tentang Perubahan atas UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Badan Legislasi.
- Badan Legislasi DPR RI. 2019. *Bahan Rapat Baleg, Materi Muatan RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Badan Legislasi DPR RI, diakses tanggal 6 Juli 2020. <http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/RJ5-20190805-014436-7448.pdf>.
- Badan Legislasi DPR RI. 2019. "Laporan Singkat Rapat Badan Legislasi dalam Rangka Penyusunan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan". Badan Legislasi DPR RI, diakses tanggal 6 Juli 2020. <http://www.dpr.go.id/>

dokakd/dokumen/RJ3-20190214-030935-9368.pdf.

- Badan Legislasi DPR RI. 2019. "Laporan Singkat Rapat Badan Legislasi dalam Rangka Penyusunan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan". Badan Legislasi DPR RI, diakses tanggal 6 Juli 2020. <http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/RJ3-20190805-014436-5882.pdf>.
- Badan Legislasi DPR RI. 2019. "Rekapitulasi Daftar RUU yang Sudah Disetujui Menjadi UU dalam Keanggotaan DPR RI Periode 2014-2019". Badan Legislasi DPR RI, diakses tanggal 28 November 2019. <http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/BALEG-68-1956a6e54347de578e9b95de4bce1b3d.pdf>
- Badan Legislasi DPR RI DPR RI. 2019. "Draf Laporan Singkat Rapat Kerja Pembicaraan Tingkat I RUU tentang KUHP dengan Pemerintah, Tahun Sidang 2019-2020", diakses tanggal 16 Mei 2020. <http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/RJ3-20191010-034811-3847.pdf>
- Badan Legislasi DPR RI DPR RI. 2019. "Evaluasi Penanganan RUU dalam Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2019", diakses tanggal 3 Oktober 2019. <http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/BALEG-68-f99ca205bee6e0f19fd3617b431a0810.pdf>.
- BPHN. 2007. 30 Tahun Program Legislasi Nasional. Jakarta: BPHN.
- DPR R. 2019. 2019. "Apresiasi Aspirasi Mahasiswa, DPR Tunda Pengesahan Sejumlah RUU". DPR RI, diakses tanggal 2 November 2019. <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/26068/t/Apresiasi+Aspirasi+Mahasiswa%2C+DPR+Tunda+Pengesahan+Sejumlah+RUU>.
- DPR RI. 2019. "DPR Selesaikan 91 RUU". DPR RI, diakses tanggal 20 November 2019. <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/26067/t/DPR+Selesaikan+91+RUU>.
- DPR RI. 2019. "DPR Sepakat Tunda Pengambilan Keputusan RUU Pemasarakatan". diakses tanggal 2 November 2019, <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/26014/t/DPR+Sepakat+Tunda+Pengambilan+Keputusan+RUU+Pemasarakatan>.
- DPR RI. 2019. "Paripurna DPR Sahkan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan". DPR RI, diakses tanggal 2 November 2019. <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/26015/t/Paripurna+DPR+Sahkan+UU+Pembentukan+Peraturan+Peraturan+Perundang-undangan>.
- DPR RI. 2020. Rekam Jejak RUU tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Jakarta: DPR RI, diakses tanggal 8 Mei 2020. <http://www.dpr.go.id/uu/detail/id/10>
- Indrati, Maria Farida. 2007. Ilmu Peraturan Perundang-undangan 1. Yogyakarta: Kanisius.
- Latif, Abdul dan Hasbi Ali. 2019. Politik Hukum. Jakarta: Sinar Grafika.
- Moh Mahfud MD. 2019. Politik Hukum di Indonesia, Ed. Revisi, Cet. 9. Depok: Rajawali Pers.
- Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 667).
- Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 1361).
- Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 1800).

Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang (Berita Negara Republik Indonesia 2020 Nomor 668).

PPID Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. 2019. "RUU Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya Masih Perlu Pendalaman". PPID Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, diakses tanggal 25 November 2019. http://ppid.menlhk.go.id/siaran_pers/browse/1744.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. 2015. Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

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).