

URGENSI KETENTUAN *CARRY-OVER* DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA (*The Urgency of Carry-Over Provision in Law-Making in Indonesia*)

Risdiana Izzaty
Alumni Fakultas Hukum
Universitas Airlangga, Surabaya
risdiana.izzaty-2016@fh.unair.ac.id

ABSTRACT

The emergence of Article 71A of Law Number 15 Year 2019 of the Amendment of Law Number 12 Year 2011 of the Formation of Legislation mandates the implementation of carry-over provision in the law-making process in Indonesia. As a result, the agenda of the National Legislation Program (Prolegnas) which is only valid for 5 (five) years following one term of the House of Representatives, now can continue its discussion on the agenda of the National Legislative Program for the next term of office of the House of Representatives. The purpose of this paper is to examine whether the urgency of carry-over provision in the law-making process in Indonesia is in line with effectiveness in good governance, state budget efficiency, and protection of human rights? This research is a qualitative study by gathering legal materials in the literature to deepen the understanding of the urgency of carry-over in Indonesia. From this paper, it can acknowledge that carry-over is seen as a form of effectiveness in good governance, state budget efficiency, and protection of human rights. Therefore, further provisions regarding the carry-over mechanism as a legal-basis to implement it are needed.

Keywords: *carry-over; national legislation program; law making.*

ABSTRAK

Munculnya ketentuan Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengamanatkan penerapan mekanisme *carry-over* dalam proses pembentukan undang-undang di Indonesia. Akibatnya, agenda Program Legislasi Nasional yang hanya berlaku selama 5 (lima) tahun sesuai dengan satu periode masa jabatan Dewan Perwakilan Rakyat dapat dilanjutkan pembahasannya pada agenda Program Legislasi Nasional periode masa jabatan Dewan Perwakilan Rakyat selanjutnya. Tujuan penulisan ini adalah mengkaji apakah urgensi penerapan mekanisme *carry-over* dalam pembentukan undang-undang Indonesia telah sesuai dengan efektivitas dalam *good governance*, efisiensi APBN, dan perlindungan hak asasi manusia? Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan mengumpulkan bahan-bahan hukum dalam literatur untuk memperdalam pemahaman urgensi penerapan mekanisme *carry-over* di Indonesia. Dari tulisan ini dapat diketahui bahwasanya *carry-over* dipandang sebagai bentuk efektivitas dalam *good governance*, efisiensi APBN, dan perlindungan hak asasi manusia. Maka dari itu diperlukan ketentuan lebih lanjut mengenai mekanisme *carry-over* sebagai alas hak dalam penerapannya.

Kata kunci: *carry-over; prolegnas; pembentukan undang-undang.*

PENDAHULUAN

*“Without positive action by legislation, and positive law more generally, many human rights would fail to be realized.”*¹ Pernyataan tersebut

menunjukkan bahwa salah satu upaya untuk mewujudkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia adalah melalui pembentukan peraturan perundang-undangan.² Hak asasi yang dimaksud

¹ Grégoire Webber et al., *Legislated Rights: Securing Human Rights through Legislation, Legislated Rights: Securing Human Rights through Legislation,*

2018, 19.
² Constantin Stefanou and Richard C. Nzerem, “The Role of the Legislative Drafter in Promoting Social

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 pemerintahan yang tirani dan otoriter. Namun utamanya, undang-undang dipandang sebagai bentuk pengakuan terhadap perlindungan hak asasi oleh negara.³

Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis telah mengatur hal tersebut dalam Pasal 28I Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (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.⁴ Selain itu, menurut Soerjono Soekanto, peraturan perundang-undangan juga menjadi faktor yang mempengaruhi proses penegakan hukum terhadap perilaku masyarakat.⁵

Sebagai negara demokrasi (*demokratische reichsstaat*) yang menjunjung prinsip kedaulatan rakyat, aspirasi masyarakat memiliki peran yang krusial dalam pembentukan undang-undang.⁶ Sehingga diperlukan sebuah lembaga yang dapat menjembatani aspirasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang.⁷ Lembaga tersebut adalah lembaga perwakilan yang disebut Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). 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. 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.⁸ 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*).⁹

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-Undang (UU P3), Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (UU 15/2019), UU MD3, hingga Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib (Peraturan DPR 1/2014). Berdasarkan UU P3, tahapan pembentukan undang-undang terdiri dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan. Tahapan-tahapan itulah yang disebut dengan pembentukan undang-undang yang berkelanjutan.

Pada tahap perencanaan dan penyusunan diawali melalui Program Legislasi Nasional (Prolegnas). 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. 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. Dilansir dari laman resmi DPR, dalam 1 (satu) tahun sidang, masa persidangan

Transformation,” in *Drafting Legislation*, 2018, 133.

³ Webber et al., Loc.Cit.

⁴ Majda El Muhtaj, *Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Indonesia: Dari UUD 1945 Sampai Dengan Perubahan UUD 1945 Tahun 2002* (Jakarta: Prenada Media, 2017), 87.

⁵ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1988), 140. Lihat juga Ricca Anggraeni, “Memaknakan Fungsi Undang-Undang Dasar Secara Ideal Dalam Pembentukan Undang-Undang,” *Masalah-Masalah Hukum* 48, no. 3 (2019): 290.

⁶ Heriyono Tardjono, “Reorientasi Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia,” *Jurnal Renaissance* 1, no. 2 (2016): 68.

⁷ Ulrich Karpen, “Improving Democratic Development by Better Regulation,” in *Drafting Legislation: A Modern Approach*, ed. Constantin Stefanou and Helen Xanthaki (United Kingdom: Ashgate Publishing Company, 2016), 153. Lihat juga Patawari, *Konsep Negara Hukum Dan Keterwakilan Rakyat (Perbandingan Sistem Parlemen Beberapa Negara)* (Jakarta: Perpustakaan Nasional, 2017), 48.

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), 32.

⁹ Jimly Asshiddiqi, “Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi,” *Lembaga ilmu Pengetahuan* (2015): 34.

dapat dilaksanakan sebanyak 4 (empat) hingga 5 (lima) kali.¹⁰ 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, sebelumnya 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. Memang, UU P3 tidak secara eksplisit menyatakan bahwa pembahasan RUU akan dihentikan setelah bergantinya periode masa jabatan DPR. Namun menurut Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat, praktik penghentian pembahasan pada pergantian periode masa jabatan DPR kerap terjadi setiap 5 tahun yang didasarkan pada ketentuan Pasal 20 Ayat (3) UU P3.¹¹

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.¹² Di antaranya adalah RUU Keuangan Negara dan RUU Masyarakat Hukum Adat.¹³ Kedua RUU tersebut terdapat dalam Prolegnas Prioritas periode 2010-2014 namun pembahasannya terpaksa berhenti akibat pergantian periode DPR. 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.

Dari sisi penggunaan anggaran, selama periode 2014-2019, rata-rata Anggaran DPR yang diperoleh dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah sebesar 4,8 triliun dengan realisasi anggaran sebesar 4,1 triliun, termasuk Program Pelaksanaan Fungsi DPR Republik Indonesia (fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan).¹⁴ 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 2009-2014.¹⁵ Mekanisme “*carry-over*” pada dasarnya memiliki tujuan utama untuk melanjutkan pembahasan RUU agar sampai pada tahap

¹⁰ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, “Tentang DPR,” accessed August 3, 2019, <http://www.dpr.go.id/tentang/tahun-sidang>.

¹¹ Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Evaluasi Prolegnas Tahun 2010-2014* (Jakarta, 2014), 33.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Nota Keuangan APBN Kemenkeu RI 2014-2019* (Jakarta, 2019); Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Ringkasan Laporan Realisasi Anggaran DPR RI 16 Agustus 2017-15 Agustus 2018* (Jakarta, 2018). Rata-rata oleh Penulis.

¹⁵ Indonesia, *Evaluasi Prolegnas Tahun 2010-2014*, 68. Indonesia, *Evaluasi Prolegnas Tahun 2010-2014*.

pengundangan. 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.

Pada akhirnya, terdapat ketentuan dalam UU 15/2019 yang dapat menjawab kegelisahan dari keberlakuan Pasal 20 Ayat (3) UU P3 yakni pada Pasal 71A yang menyatakan bahwa, "Dalam hal pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 Ayat (1) telah memasuki pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah pada periode masa keanggotaan DPR saat itu, hasil pembahasan Rancangan Undang-Undang tersebut disampaikan kepada DPR periode berikutnya dan berdasarkan kesepakatan DPR, Presiden, dan/atau DPD, Rancangan Undang-Undang tersebut dapat dimasukkan kembali ke dalam daftar Prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan."

Pasal tersebut memungkinkan RUU yang telah memasuki tahap pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah pada periode masa jabatan DPR saat itu dapat disampaikan kepada DPR periode selanjutnya dan dimasukkan kembali ke dalam daftar Prolegnas dan/atau Prolegnas Prioritas. Terlepas dari keterlibatan politik dalam pelaksanaannya, ketentuan Pasal 71A telah membuka lebar peluang keberlanjutan pembentukan undang-undang hingga sampai pada tahap pengundangan. *Carry-over* yang diamanatkan dalam UU 15/2019 dapat dipandang sebagai upaya Pemerintah dalam mencapai pembentukan undang-undang yang efektif dan efisien sesuai dengan prinsip *good governance* serta meningkatkan komitmen terhadap perlindungan dan penegakan hak asasi manusia.

Berangkat dari permasalahan tersebut maka rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah apakah urgensi penerapan mekanisme *carry-over* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia telah sesuai dengan efektivitas dalam *good governance*? Apakah urgensi penerapan mekanisme *carry-over* dalam pembentukan

undang-undang di Indonesia dapat mencapai efisiensi APBN? Apakah urgensi penerapan mekanisme *carry-over* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia telah menjamin perlindungan hak asasi manusia?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan undang-undang (*statute approach*). Pendekatan konseptual beranjak dari konsep-konsep hukum dan doktrin-doktrin oleh sarjana yang berkembang dalam ilmu hukum.¹⁶ Dalam penerapannya, akan ditelaah konsep hukum yang relevan dengan rumusan masalah yang sedang diteliti. Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah dan mengidentifikasi semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang berkaitan dengan ketentuan *carry-over*. Baik melalui hierarki maupun asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.¹⁷

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah *Doctrinal Research*. Tipe penelitian tersebut digunakan untuk menganalisis peraturan perundang-undangan yang berlaku (hukum positif) untuk menemukan kebenaran secara yuridis formal.¹⁸ Tipe penelitian akan digunakan untuk menjelaskan rumusan masalah yang ada di dalam penelitian ini.

Untuk menunjang penelitian ini digunakan bahan-bahan hukum, yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat *otoritatif* artinya mempunyai kekuasaan (otoritas) seperti peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.¹⁹ Bahan Hukum Sekunder merupakan kumpulan buku teks yang mengandung prinsip-prinsip dasar ilmu hukum hingga perkembangan dan isu aktual hukum terkini.²⁰

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.

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

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, Op.Cit., 178. Lihat juga Djulaeka and Devi Rahayu, *Buku Ajar: Metode Penelitian Hukum* (Surabaya: Scopindo Media Pustaka, 2019), 33.

¹⁷Ibid., 173.

¹⁸ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum* (Jakarta: Prenada Media, 2016), 95.

¹⁹ Marzuki, *Penelitian Hukum*, 181.

²⁰ Ibid., 183.

dari hal-hal yang umum menjadi khusus.²¹ 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.

PEMBAHASAN

Undang-undang sebagai *legal policy* dalam suatu penyelenggaraan pemerintahan demi mencapai tujuan bernegara merupakan instrumen penting dalam negara hukum (*rule of law*).²² Hal tersebut menimbulkan konsekuensi di mana undang-undang dipandang sebagai instrumen perlindungan dan penegakan hak asasi manusia bagi warga negara. Di sisi lain, sebagai *politico-legal document*, pembentukan undang-undang sangat bergantung pada proses politik yang dinamis dan tidak mudah diprediksi (*unpredictable*) sehingga pembahasan undang-undang sering berjalan berlarut-larut bahkan pembahasannya terpaksa dihentikan karena pergantian jabatan pembentuk undang-undang. Meskipun hal tersebut terkesan bertolak belakang terhadap upaya pemenuhan hak asasi warga negara, tetapi hal tersebut sebetulnya wajar terjadi dalam praktik demokrasi.

Pergantian jabatan wakil rakyat dinilai sebagai bentuk pembaharuan aspirasi untuk mengakomodir kebutuhan dan hak masyarakat yang cepat berganti (*fast-paced*). Perwujudan demokrasi terjadi dengan membuka ruang bagi masyarakat untuk menyuarakan aspirasinya melalui wakil rakyat yang baru. Namun meskipun pergantian jabatan wakil rakyat pada saat pembahasan undang-undang merupakan cermin dari praktik demokrasi, hal tersebut juga menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Konsekuensi yang harus dipikul akibat pergantian jabatan wakil rakyat yakni penghentian pembahasan RUU setelah lintas periode. Di mana hal tersebut dipandang sebagai pengabaian hak asasi masyarakat serta inefisiensi APBN yang telah digunakan dalam pembahasan RUU yang sebagian besar bersumber dari pajak dipungut dari rakyat. Akibatnya terdapat sebuah urgensi untuk menjamin keberlanjutan pembahasan RUU pada saat pergantian masa jabatan DPR agar perlindungan dan penegakan hak asasi manusia dapat terlaksana dengan maksimal serta efisiensi APBN. Beberapa urgensi tersebut di antaranya didasarkan pada

prinsip *good governance*, efektivitas, efisiensi, hingga perlindungan hak asasi manusia.

Melalui ketentuan Pasal 71A UU 15/2019 telah diakomodir penerapan mekanisme *carry-over* dalam proses pembentukan undang-undang di Indonesia. Jika dimaknai dalam bahasa Indonesia, *carry-over* merujuk pada arti 'diteruskan', 'meneruskan', 'mengoper'. Secara terminologi, *carry-over* diibaratkan sebagai mekanisme 'pewarisan' RUU pada lintas periode. Di negara-negara Eropa, istilah *carry-over* lebih dikenal secara *a contrario* dengan sebutan *legislative discontinuity*. *Legislative discontinuity* secara harafiah memiliki arti pemberhentian proses legislasi, yang mana hal tersebut berkebalikan dengan tujuan *carry-over*. Penggunaan istilah *carry-over* mulai populer ketika Inggris mencanangkan ide mengenai *carry-over* dalam pembentukan undang-undang pada akhir tahun 2001.²³ Kelly mendefinisikan *carry-over* sebagai

"...a way of reducing the fluctuations in legislative activity caused by Parliamentary sessions."²⁴

Apabila diproyeksikan dalam proses pembentukan undang-undang di Indonesia, pelaksanaan mekanisme *carry-over* terjadi setelah periode DPR yang baru telah dilantik. Sehingga pembahasan RUU yang belum terselesaikan pada periode DPR sebelumnya dapat dilanjutkan pada periode DPR selanjutnya.

Secara umum, tujuan dari *carry-over* adalah untuk menghindari fluktuasi proses legislasi akibat pergantian DPR pada lintas periode. Adapun *carry-over* mencerminkan fleksibilitas agar tidak terjadi *bottleneck* dalam proses pembentukan undang-undang.²⁵ *Carry-over* juga dapat digunakan sebagai mekanisme yang mendukung pengawasan pada proses pembentukan undang-undang untuk meminimalisir kesalahan dengan pemberian waktu lebih saat pembahasannya.

Sayangnya, dengan dicabutnya Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional (Peraturan DPR 2/2016) yang sebelumnya menjadi pedoman dalam penyusunan Prolegnas dan proses pembahasan undang-undang, hingga saat ini belum terbentuk Peraturan DPR baru yang telah disesuaikan dengan UU 15/2019. Maka dari itu

²¹ Dwi Prilmilono Adi, "Penalaran Hukum Dalam Kritik Ilmu," *Jurnal Hukum Jatiswara Universitas Mataram* 30, no. 3 (2015): 455.

²² Mohammad Ilham Agang, "HAM Dalam Perkembangan Rule of Law," *Humanitas: Jurnal*

Kajian dan Pendidikan HAM 6, no. 1 (2015): 117.

²³ Richard Kelly, "Carry-over of Public Bills" (London: House of Commons Library, 2017), 3.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid., 5.

diperlukan adanya peraturan lebih lanjut terutama yang bersangkutan paut dengan penerapan mekanisme *carry-over*.

A. Efektivitas dalam Pembentukan Undang-Undang menurut Teori *Good Governance*

Menurut Michael Johnston, *good governance* adalah sebuah manajemen pengelolaan sumber daya dan urusan negara yang kompeten dengan cara yang terbuka, transparan, akuntabel, adil, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.²⁶ Di sisi lain, *good governance* sering diartikan dengan penyelenggaraan pemerintahan yang baik sebagai instrumen untuk mewujudkan tujuan pembangunan dan penegakan hukum dalam suatu negara.²⁷ Selain itu, Robert Charlick berpendapat bahwa *good governance* merupakan bentuk pengelolaan pemerintahan dalam pembentukan kebijakan dan peraturan yang dilakukan oleh eksekutif, legislatif, dan birokrasi yang diiringi dengan partisipasi masyarakat.²⁸ Sehingga apabila disimpulkan, *good governance* memiliki makna suatu pengelolaan pemerintahan yang baik dalam mewujudkan pembangunan melalui peraturan atau kebijakan yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Penerapan prinsip *good governance* dirasa penting dalam suatu negara, terutama negara demokrasi. Dalam kondisi ekstrem, suatu negara demokrasi yang diselenggarakan tanpa dilandasi prinsip *good governance* akan menyebabkan kelumpuhan dalam perkembangannya.²⁹ Sama halnya dengan pergantian jabatan DPR sebagai cermin praktik demokrasi. Apabila dilaksanakan tidak diiringi dengan prinsip *good governance*, maka hal tersebut melemahkan argumentasi mengenai berubahnya aspirasi wakil rakyat yang akan dituangkan dalam RUU baru sehingga harus mengorbankan RUU yang sedang dalam proses pembahasan.

Umumnya, tujuan dari *good governance* adalah untuk mengukur kualitas penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan porsi yang dimiliki oleh setiap institusi.³⁰ Mengingat penyelenggaraan pemerintahan melalui institusi mengandung kewenangan, tanggung jawab, dan kontrol yang berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat terutama mengenai perlindungan dan penegakan hak-hak warga negara.³¹ Misal, apakah fungsi legislasi yang dimiliki oleh legislatif dalam pembentukan undang-undang telah dilaksanakan bersamaan dengan eksekutif dan diiringi dengan partisipasi masyarakat demi menunjang perlindungan dan penegakan hak asasi manusia.³²

Di Indonesia, penerapan prinsip *good governance* dituangkan dalam parameter Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Dalam AUPB, penerapan *good governance* memiliki tujuan yang tidak jauh berbeda dari tujuan umum *good governance* yakni sebagai acuan yang digunakan dalam penggunaan wewenang pejabat pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh sebab itu AUPB juga dapat digunakan sebagai instrumen pembatasan kekuasaan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan (*abuse of power*).³³ AUPB yang dimaksud tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU 30/2014). Beberapa parameter yang berlaku dalam AUPB antara lain asas kepastian hukum, asas kemanfaatan, asas kecermatan, hingga asas kepentingan umum.

Apabila ditelisik lebih lanjut, parameter *good governance* yang paling relevan bagi perwujudan jaminan pembentukan undang-undang yang berkelanjutan adalah legitimasi dan efektivitas. Penyebutan istilah efektivitas dalam peraturan perundang-undangan sendiri dapat ditemukan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan

²⁶ Muhammad Ali, "Governance and Good Governance: A Conceptual Perspective," *The Dialogue X*, no. 1 (2015): 67.

²⁷ Meri Yarni and Latifah Amir, "Penguatan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Sebagai Pilar Penegakan Hak Asasi Manusia Di Indonesia," *Jurnal Ilmu Hukum Jambi* 6, no. 1 (2015): 121. Lihat juga Yoshua Karel Iswanto, "Akuntabilitas Publik Dalam Proses Hukum Menuju Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik," *Lex Administratum* 3, no. 8 (2015): 18.

²⁸ Pandji Santosa, *Administrasi Publik: Teori Dan Aplikasi Good Governance* (Bandung: Refika Aditama, 2017), 130.

²⁹ Sam Agere, *Promoting Good Governance: Principles, Practices and Perspectives* (United Kingdom: Commonwealth Secretariat Marlborough House Pall Mall London, 2000), 5.

³⁰ Ali, Op.Cit., 73. Lihat juga Neneng Siti Maryam, "Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik," *Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi VI*, no. 1 (2016): 7.

³¹ Ali, "Governance and Good Governance: A Conceptual Perspective," 73.

³² Sri Nur Hari Susanto, "Good Governance Dalam Konteks Hukum Administrasi," *Administrative Law & Governance Journal* 2, no. 2 (2019): 211.

³³ Elise J. B. Sumeleh, "Implementasi Kewenangan Diskresi Dalam Perspektif Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) Berdasarkan Undang-Undang No, 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan," *Lex Administratum V*, no. 9 (2017): 130. Sumeleh, "Implementasi Kewenangan Diskresi Dalam Perspektif Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) Berdasarkan Undang-Undang No, 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan."

yang baik (*algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*). Amanat yang disematkan dalam UU P3 tersebut terdapat dalam penjelasan mengenai “asas dapat dilaksanakan” di mana dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan dalam masyarakat secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

Secara umum, efektivitas memiliki arti “*having the intended or expected effect; serving the purpose*”.³⁴ Jika dikaitkan dengan hukum, efektivitas dalam hukum memiliki arti suatu kemampuan hukum untuk menciptakan keadaan (efek) sesuai dengan kehendak hukum.³⁵ Jadi, efektivitas tersebut merupakan refleksi dari hubungan antara efek yang ditimbulkan akibat berlakunya undang-undang dengan tujuan dari dibentuknya undang-undang (*ratio legis*).³⁶ Di sisi lain, efektivitas juga dapat dimaknai sebagai suatu tindakan pemerintah yang didasarkan pada kehendak masyarakat, baik dalam proses pengambilan keputusan hingga pelaksanaan keputusan.³⁷

Menurut Mader, yang dimaksud dengan efektivitas adalah keadaan di mana aturan normatif yang telah dibentuk oleh legislator menghasilkan konsekuensi (implementasi) terhadap sikap dan perilaku dari target sasaran aturan itu sendiri.³⁸ Target sasaran yang dimaksud antara lain orang atau kelompok tertentu, perusahaan, maupun pejabat publik. Penuangan dari norma yang telah disesuaikan dengan sikap dan perilaku masyarakat itulah yang disebut dengan legitimasi. Allot mendefinisikan bahwa efektivitas dalam undang-undang dimulai dari tujuan awal undang-undang tersebut dibentuk.³⁹ Sehingga dapat disimpulkan bahwa efektivitas merujuk pada hasil (*outcome*) yang berhasil diraih setelah keberlakuan suatu undang-undang.

Apabila merujuk pada hasil, hal tersebut menandakan bahwa efektivitas pembentukan undang-undang sendiri bukan didasarkan pada kuantitas dari undang-undang yang dihasilkan oleh legislatif, melainkan kualitas dari undang-undang itu sendiri. Kualitas tersebut diproyeksikan melalui terintegrasinya undang-undang yang bersangkutan dalam sistem hukum, kejelasan tujuan dan substansi dari undang-undang, serta hasil evaluasi penerapan undang-undang yang dapat dilaksanakan dalam kehidupan nyata.⁴⁰ Pembentukan undang-undang yang tidak melalui tahapan pengkajian ilmiah secara mendalam menyebabkan rendahnya kualitas dari undang-undang yang dihasilkan.⁴¹ Maka dari itu bagi beberapa undang-undang yang pembahasannya rumit dan menekankan pada kepentingan hak asasi manusia seharusnya tidak dilakukan secara terburu-buru. Perlu diberikan waktu yang cukup untuk menyusun sebuah Naskah Akademik yang dapat mengakomodir kebutuhan masyarakat tanpa berpotensi melanggar hak asasi manusia. Contohnya antara lain RUU Masyarakat Hukum Adat dan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual. Di sisi lain, pembentukan undang-undang yang eksekutif berdampak pada undang-undang yang cenderung tidak responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Hal tersebut tentunya mengurangi kredibilitas dari penerapan efektivitas dalam prinsip *good governance*.

Lebih lanjut, dalam pembentukan undang-undang sudah seyogyanya disertai dengan partisipasi dari masyarakat.⁴² Dengan membuka ruang untuk perdebatan dan konsultasi bagi masyarakat, masyarakat dapat berkompromi dengan pembentuk undang-undang agar undang-undang yang dihasilkan lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat.⁴³ Sesuai dengan pendapat Soerjono Soekanto yang menilai efektif atau tidaknya sebuah undang-undang bergantung pada faktor hukum itu sendiri, faktor

³⁴ Winarno Yudho and Heri Tjandrasari, “Efektivitas Hukum Dalam Masyarakat,” *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 17, no. 1 (1987): 59.

³⁵ Ibid.

³⁶ Helen Xanthaki, “On Transferability of Legislative Solutions: The Functionality Test,” in *Drafting Legislation a Modern Approach*, 2016, 6.

³⁷ Soewarno Handyaningrat, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi Dan Manajemen* (Jakarta: Toko Gunung Agung, 1995), 17. Lihat juga Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan* (Jakarta: Prenada Media, 2016), 290.

³⁸ Luzius Mader, “Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation,” *Statute Law Review* 22, no. 2 (2001): 126.

³⁹ Maria Mousmouti, *Designing Effective Legislation* (United Kingdom: Edward Elgar Publishing, 2019), 10.

⁴⁰ Maria Mousmouti, “The ‘Effectiveness Test’ as a

Tool for Law Reform,” *IALS Student Law Review* 2, no. 1 (2014): 5. Lihat juga Nizar Apriansyah, “Peran Pemerintahan Dalam Pembentukan Kebijakan Hukum,” *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* (2016): 189.

⁴¹ Yarni and Amir, “Penguatan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Pilar Penegakan Hak Asasi Manusia Di Indonesia,” 128.

⁴² Joko Riskiyono, “Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan,” *Aspirasi: Jurnal Masalah-Masalah Sosial* 6, no. 2 (2015): 159. Lihat juga Sabrina Nadilla, “Pelokalan Hak Asasi Manusia Melalui Partisipasi Publik Dalam Kebijakan Berbasis Hak Asasi Manusia,” *Jurnal HAM* 10, no. 1 (2019): 86.

⁴³ Riskiyono, Ibid., 168. Lihat juga Nadilla, Ibid., 95.

penegak hukum yakni pihak yang membuat hukum, hingga faktor masyarakat.⁴⁴

Namun sebelumnya, untuk mencapai sebuah hasil (*outcome*) tentunya perlu dilakukan sebuah proses untuk menghasilkan sebuah undang-undang yang berkualitas. Proses yang dimaksud dilalui dalam tahapan pembahasan RUU. Tetapi, jika efektivitas dititik beratkan pada hasil, konsekuensi, hingga implementasi dari keberlakuan suatu undang-undang, maka undang-undang tidak akan mencapai tingkat efektif apabila pembahasan RUU tersebut tidak selesai dan disahkan menjadi undang-undang. Maka dari itu diperlukan suatu mekanisme pembentukan undang-undang yang berkelanjutan agar suatu undang-undang dapat dikatakan efektif sesuai dengan prinsip *good governance*. Dalam hal ini, yang dimaksud dengan berkelanjutan adalah melewati seluruh rangkaian atau tahapan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, seperti perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, hingga pengundangan.⁴⁵

Apabila disimpulkan, parameter efektivitas menurut prinsip *good governance* baru dapat ditentukan setelah terdapat konsekuensi atau implementasi dari keberlakuan suatu undang-undang yang berkualitas. Sehingga diperlukan mekanisme yang menjamin keberlanjutan pembahasan RUU terutama pada lintas periode jabatan DPR agar RUU yang sedang dibahas dapat disahkan menjadi undang-undang untuk kemudian sampai pada titik efektivitas. Pada konteksnya, mekanisme *carry-over* pada lintas periode jabatan DPR mengantarkan pada efektivitas dan sejalan dengan prinsip *good governance*. Dikatakan mengantarkan karena sebelumnya mekanisme *carry-over* belum pernah diterapkan di Indonesia sehingga belum ada efek konkret dari penerapannya. Mekanisme *carry-over* sendiri dapat dipandang sebagai upaya perwujudan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dengan memperhatikan jaminan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia yang dituangkan dalam undang-undang yang berkualitas, terutama di negara demokrasi seperti Indonesia.

B. Efisiensi Penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dalam Pembentukan Undang-Undang Ditinjau dari Aspek Keuangan Negara

Untuk menunjang efektivitas dalam penerapan prinsip *good governance* maka juga harus memperhatikan efisiensi anggaran yang digunakan selama proses pembentukan undang-undang. Sejatinya, efisiensi anggaran dalam proses pembentukan undang-undang merupakan bentuk efektivitas dalam hal pembiayaan.⁴⁶ Sehingga efisiensi memiliki peran dalam mendukung terwujudnya efektivitas dalam pembentukan undang-undang yang responsif yakni undang-undang yang sesuai dengan minat dan kebutuhan masyarakat.⁴⁷

Soewarno Handyaningrat memberikan definisi mengenai efisiensi yakni suatu kegiatan yang diselenggarakan dengan biaya seminimum mungkin (*economy of operation*).⁴⁸ Xanthaki berpendapat bahwa efisiensi adalah hal-hal yang berhubungan dengan aspek pembiayaan, misal penggunaan biaya untuk penelitian secara komprehensif demi menunjang proses pembentukan undang-undang.⁴⁹ Mader juga mengutarakan hal yang sama, di mana efisiensi berarti terdapat hubungan antara biaya (*costs*) dan keuntungan (*benefits*) yang diperoleh dari berlakunya suatu undang-undang.⁵⁰ Sehingga efisiensi dalam legislasi berarti memperhitungkan biaya serta sejauh mana tujuan dari undang-undang tersebut akan tercapai.⁵¹ Mengevaluasi tingkat efisiensi dalam pembentukan undang-undang berarti mempertimbangkan apakah biaya yang telah atau akan dikeluarkan sudah sejalan dengan konsep dan tujuan dari undang-undang yang bersangkutan. Efisiensi adalah refleksi dari tindakan hukum yang dilaksanakan oleh penyelenggara pemerintah dengan meminimalisir biaya yang ada untuk menciptakan suatu keadaan hukum sesuai dengan kehendak masyarakat. Mengingat aspek pembiayaan tidak akan pernah lepas dari pembentukan suatu perundang-undangan bahkan hingga pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan setelah disahkan.⁵²

Sejatinya, cita-cita hukum dalam pembentukan undang-undang adalah *efficacy*. *Efficacy* adalah kondisi tertinggi di mana undang-undang yang terbentuk membuahkan hasil sesuai

⁴⁴ Yudho and Tjandrasari, Op.Cit., 60.

⁴⁵ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009), 251.

⁴⁶ Mousmouti, Op.Cit., 13.

⁴⁷ Xanthaki, Op.Cit., 9.

⁴⁸ Handyaningrat, Op.Cit., 16.

⁴⁹ Xanthaki, Op.Cit., 7.

⁵⁰ Mader, Op.Cit., 127.

⁵¹ Ibid.

⁵² Yuliandri, Op.Cit., 146.

dengan amanat undang-undang tanpa diperlukan interpretasi *yudisiil*.⁵³ Untuk mencapai keadaan *efficacy*, tidak hanya dibutuhkan peran oleh legislator namun juga peran dari eksekutif bahkan seluruh lembaga penegak hukum.⁵⁴ Sebelum mencapai tingkatan tertinggi dalam hierarki yakni *efficacy*, perlu dicapai sebuah efektivitas. Di dalam efektivitas terdapat pemahaman mengenai penerapan undang-undang yang bersangkutan hingga bagaimana undang-undang tersebut mencapai tujuan utamanya.⁵⁵ Untuk mencapai efektivitas, maka dibutuhkan sebuah efisiensi. Efisiensi yang dimaksud bersangkutan dengan aspek pembiayaan sesuai dengan yang telah dijelaskan sebelumnya, yakni berkaitan dengan biaya yang timbul dalam pembentukan hingga pelaksanaan undang-undang yang bersangkutan.

Secara konstitusional, tujuan dari efisiensi anggaran terutama terkait dengan pembentukan undang-undang adalah menjalankan amanat Pasal 23 UUD NRI 1945 yakni melaksanakan pengelolaan keuangan negara secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan diaturnya hal tersebut dalam konstitusi, terlihat bahwa pengelolaan keuangan negara bukan hal yang sepele dalam suatu penyelenggaraan pemerintahan.

Ketentuan tersebut kemudian diturunkan dalam UU 17/2003 yang mengharuskan pengelolaan keuangan negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Terdapat beberapa pendekatan yang digunakan dalam merumuskan keuangan negara, salah satunya adalah pendekatan proses. Menurut UU 17/2003, pendekatan proses berhubungan dengan pengelolaan seluruh objek dalam keuangan negara, meliputi perumusan kebijakan, pengambilan keputusan hingga pertanggungjawaban.

Acuan yang digunakan untuk mewujudkan pengelolaan keuangan negara yang baik adalah prinsip *good governance*. Hal tersebut dijelaskan dalam UU 17/2003 yang berpedoman pada Asas-asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara (AUPK) sebagai *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara. Parameter tersebut antara lain akuntabilitas

berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan, serta pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Pengelolaan keuangan negara dapat dimulai dari pengelolaan anggaran pada tingkat institusi. Salah satunya adalah pengelolaan anggaran dalam rangka pembentukan undang-undang pada tingkat DPR. Anggaran tersebut digunakan untuk mendukung proses pembentukan undang-undang guna menghasilkan penelitian yang komprehensif terhadap substansi RUU. Menurut nota keuangan Kementerian Keuangan Republik Indonesia tiap tahunnya, alokasi anggaran yang diperuntukkan bagi DPR dalam menjalankan fungsi legislasinya diperoleh dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Tidak dapat dipungkiri bahwa penerimaan negara masih didominasi dari sektor pajak.⁵⁶ Sebagian besar dari pendapatan pajak tersebut diperoleh dari pemungutan pajak terhadap rakyat. Sehingga yang perlu ditekankan dalam hal ini adalah APBN merupakan uang rakyat. Oleh sebab itu, terdapat kewajiban negara dalam pelaksanaan kinerja pemerintah untuk melakukan pertanggungjawaban sebagai bentuk transparansi dan akuntabilitas terhadap pengelolaan keuangan negara.

Pada periode 2014-2019, rata-rata anggaran DPR yang diperoleh dari APBN adalah sebesar 4,8 triliun dengan realisasi anggaran sebesar 4,1 triliun digunakan untuk melaksanakan fungsi-fungsinya termasuk pelaksanaan fungsi legislasi.⁵⁷ Dengan anggaran sebesar itu, akan tidak efisien apabila pembentukan undang-undang tidak dilakukan secara berkelanjutan sehingga terdapat beberapa RUU yang harus dihentikan akibat habisnya periode masa jabatan DPR. Di sisi lain, hal tersebut juga merugikan hak-hak masyarakat terutama pembayar pajak.

Salah satu sistem yang diterapkan oleh pemerintah dalam UU 17/2003 untuk mencapai efisiensi APBN dan mengantarkan pada efektivitas adalah melalui sistem penganggaran berbasis kinerja (*performance budgeting*). Tujuan penganggaran berbasis kinerja adalah agar pemerintah fokus pada hasil dan kinerja program yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat terutama pembayar pajak.⁵⁸ Menurut WR Tjandra, sistem penganggaran dalam UU 17/2003 memiliki

⁵³ Xanthaki, Op.Cit., 5.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Mousmouti, Op.Cit., xii.

⁵⁶ M. Farouq, *Hukum Pajak Di Indonesia* (Jakarta: Prenada Media, 2018), 132.

⁵⁷ Indonesia, *Nota Keuangan APBN Kemenkeu RI*

2014-2019; Indonesia, Ringkasan Laporan Realisasi Anggaran DPR RI 16 Agustus 2017-15 Agustus 2018. Rata-rata oleh Penulis.

⁵⁸ Antonius Adikusuma Mulyono and Ayuningtyas Hertianti, "Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja Dalam Rangka Mewujudkan Good Financial

karakteristik fokus terhadap hasil (*focuses on result*), lebih fleksibel daripada undang-undang sebelumnya yang bersifat *rigid (more flexible)*, evaluasi berbasis pada penganggaran sebelumnya (*evaluability*), terdapat pembagian yang jelas antara modal dan pendapatan sehingga mudah merealisasikan arah penggunaannya (*easier decision making*), dan tidak hanya berpatokan pada satu hingga lima tahun penganggaran (*long-term perspective*).⁵⁹

Dikarenakan sistem penganggaran berbasis kinerja pada pengelolaan keuangan negara bertumpu pada produk dan hasil (*outcome*) dalam masyarakat, maka sudah seyogyanya pembentukan undang-undang sebagai produk hukum dalam masyarakat dijamin keberlanjutannya dari tahap perencanaan hingga pengundangan. Terutama terhadap undang-undang yang memiliki peran krusial dalam pemajuan hak asasi manusia sehingga dapat dijadikan sebagai prioritas. Maka dari itu penting diterapkan mekanisme *carry-over* pada saat pergantian periode masa jabatan DPR untuk mencapai efisiensi APBN. Meskipun konsekuensi yang harus dipikul oleh DPR pada periode selanjutnya adalah menanggung anggaran pembentukan undang-undang yang diteruskan dari periode sebelumnya, namun hal tersebut jauh lebih efisien ketimbang harus menyia-nyiakan anggaran yang telah digunakan sebelumnya pada saat pembahasan RUU.

C. Undang-Undang sebagai Jaminan Perlindungan dan Penegakan Hak Asasi Manusia bagi Masyarakat

*“The legislature is well placed to secure and promote human rights.”*⁶⁰ Kemunculan UDHR pada tahun 1948 merupakan titik anjak kesadaran bagi masyarakat internasional terhadap pentingnya perlindungan hak asasi manusia. Pada pembukaannya, UDHR mengamanatkan bahwa hak asasi manusia harus dituangkan dalam undang-undang sebagai bentuk perlawanan terhadap pemerintahan yang tirani dan otoriter. Melalui Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM), Indonesia meratifikasi UDHR sebagai bentuk komitmen pada perlindungan dan penegakan hak asasi manusia. Bahkan, dalam Pasal 28I Ayat (5) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa pelaksanaan penegakan dan

perlindungan hak asasi manusia harus dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Namun realitasnya, masih banyak undang-undang yang tidak terealisasikan sehingga mencerminkan lemahnya komitmen legislator dan pemerintah dalam melindungi hak-hak warga negara. Salah satu penyebabnya adalah tidak ada aturan yang mengikat untuk menjamin keberlanjutan pembentukan undang-undang pada lintas periode jabatan DPR. Argumen mengenai hal tersebut disinyalir akibat praktik demokrasi di Indonesia yang menghendaki pergeseran aspirasi wakil rakyat secara keseluruhan tiap 5 (lima) tahun sekali. Tetapi bukankah salah satu aspek dalam negara demokrasi adalah penghormatan terhadap hak asasi manusia?⁶¹ Bukankah sejatinya perlindungan dan penegakan hak asasi manusia harus bersifat kontinu? Meskipun demikian, bukan berarti pemerintah gagal menanamkan nilai demokrasi dalam berjalannya roda pemerintahan. Namun masih diperlukan sebuah penguatan untuk menjaga komitmen dalam perlindungan dan penegakan hak asasi manusia bagi warga negara.

Upaya yang dapat ditempuh untuk memantapkan komitmen terhadap perlindungan dan penegakan hak asasi manusia antara lain dengan menjaga keberlanjutan pembentukan undang-undang pada lintas periode DPR melalui mekanisme *carry-over*. Dengan menjamin keberlanjutan pembentukan undang-undang mulai dari perencanaan hingga pengundangan, undang-undang sebagai instrumen hukum yang bersifat memaksa dapat memberikan sanksi kepada para pelanggar hak asasi manusia serta melindungi hak asasi manusia warga negara terutama korban dari pelanggaran hak asasi manusia. Seperti yang diutarakan oleh Hobbes, bahwa undang-undang diciptakan untuk melindungi manusia satu dengan manusia lainnya atas dirinya sendiri dan kepemilikannya.⁶² Sebab pada dasarnya manusia memiliki sifat egois sehingga diperlukan aturan yang bersifat memaksa agar manusia patuh terhadap hukum.⁶³

Adapun dengan keberlakuan suatu undang-undang maka akan memberikan dampak terhadap hak asasi manusia. Maka, untuk sampai pada titik terdampaknya hak asasi manusia, harus dimulai dari

Governance,” *Jurnal Riset Akuntansi dan Keuangan* 7, no. 2 (2019): 275..

⁵⁹ Ibid., 276.

⁶⁰ Webber et al., Loc.Cit.

⁶¹ Todd Landman, *Human Rights and Democracy: The Precarious Triumph of Ideals* (India: Bloomsbury Academic, 2016), 44.

⁶² John O’Manique, “Development, Human Rights and Law,” *Human Rights Quarterly* (1992): 397. Lihat juga R.E. Ewin, *Virtues and Rights: The Moral Philosophy of Thomas Hobbes* (United Kingdom: Routledge, 2019).

⁶³ Ibid.

sistem pembentukan peraturan perundang-undangan terutama pada proses perancangan⁶⁴. Memang peran undang-undang dalam perlindungan dan penegakan hak asasi manusia bergantung pada konsep dan tujuan dari undang-undang yang bersangkutan bagi perkembangan tatanan sosial atas hak-hak konstitusional.⁶⁵ Sehingga perlu dipastikan bahwa RUU tersebut sampai pada tahap pengundangan agar dapat diimplementasikan dalam masyarakat.

Sebagai contoh, RUU Penghapusan Kekerasan Seksual (RUU P-KS) yang diusung oleh DPR melalui Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, dan Fraksi Partai Amanat Nasional. Inisiatif terhadap RUU P-KS muncul pada tahun 2012 namun baru mulai diusulkan pada tanggal 26 Januari 2016 dan masuk dalam daftar Prolegnas 2015-2019 bahkan Prolegnas Prioritas pada tahun 2019.⁶⁶ Konsep dan tujuan dari RUU P-KS tidak lain dan tidak bukan adalah untuk menghapuskan tindakan kekerasan seksual yang menimpa perempuan, laki-laki, maupun anak-anak. Telah banyak undang-undang yang mengatur mengenai tindakan kekerasan seksual namun hanya terbatas pada perkosaan dan pencabulan. Sedangkan tindakan kekerasan seksual memiliki lingkup yang lebih luas daripada keduanya.

Sayangnya, meskipun sudah masuk dalam daftar Prolegnas Prioritas pada tahun 2016 namun hingga saat berakhirnya masa jabatan periode DPR 2014-2019, RUU P-KS belum juga disahkan dan diundangkan menjadi undang-undang. Bahkan, terhitung hingga bulan September 2019, RUU P-KS masih dalam tahap pembahasan pada pembicaraan tingkat I.⁶⁷ Padahal, RUU P-KS merupakan bentuk jaminan perlindungan hak-hak korban kekerasan seksual yang sebelumnya hanya berfokus pada pemberian hukuman bagi para pelaku kekerasan seksual.⁶⁸ Hak-hak korban yang dimaksud antara lain berkaitan dengan penanganan, perlindungan, dan pemulihan akibat tindakan kekerasan seksual.

Menurut Catatan Tahunan (CATAHU) Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (selanjutnya Komnas Perempuan) pada Maret 2019, kekerasan terhadap perempuan mengalami peningkatan 14% dari Catahu tahun sebelumnya dengan jumlah kenaikan menjadi 406.178 dari 348.446 kasus.⁶⁹ Komnas Perempuan beralih bahwa angka tersebut bukan menjadi patokan akan maraknya tindakan kekerasan terhadap perempuan, namun jumlah korban yang berani melapor akan tindakan kekerasan yang menimpanya. Meskipun korban kekerasan terutama kekerasan seksual tidak melulu ditujukan pada perempuan, tentunya kita tidak ingin lebih banyak korban berjatuh yang tidak mendapat keadilan akibat hak-hak perlindungannya direnggut karena tidak ada hukum yang memayunginya. Dengan disahkannya RUU P-KS menjadi undang-undang, hal tersebut akan menjamin hak-hak korban kekerasan seksual.

RUU P-KS hanyalah salah satu contoh dari sekian banyak RUU yang memiliki peran signifikan terhadap perlindungan dan penegakan hak asasi manusia. Contoh lainnya adalah RUU tentang Masyarakat Hukum Adat yang utamanya memiliki tujuan untuk melindungi hak-hak ulayat dari masyarakat adat. RUU tersebut telah diinisiasi pada tahun 2009 namun hingga berakhirnya masa jabatan DPR periode 2014-2019 belum juga dapat dirampungkan. Hal tersebut disebabkan oleh pengulangan pembahasan yang dilakukan oleh DPR akibat bergantinya wakil rakyat dari periode sebelumnya. Sehingga terjadi penguluran waktu dan berimbas pada hak-hak masyarakat adat yang terkatung-katung tanpa adanya kepastian hukum. Terlebih akan dilakukan pemindahan Ibu Kota ke Penajam Paser Utara, Kalimantan Timur yang *notabene* dihuni oleh masyarakat hukum adat. Sedangkan hingga saat ini RUU Masyarakat Hukum Adat belum juga disahkan menjadi undang-undang. Hal tersebut mengancam hak-hak masyarakat hukum adat yang sering kali tersingkirkan ketika terdapat pembangunan sebab

⁶⁴ Harison Citrawan, "Analisis Dampak Hak Asasi Manusia Atas Regulasi: Sebuah Tinjauan Metodologi," *Jurnal HAM* (2017): 22.

⁶⁵ O'Manique, Op.Cit.

⁶⁶ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, "Tentang RUU: Program Legislasi Nasional," accessed October 21, 2019, <http://www.dpr.go.id/prolegnas/index/id/180>.

⁶⁷ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Evaluasi Penanganan RUU Dalam Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2019 Tanggal 26 September 2019* (Jakarta, 2019), 1.

⁶⁸ Agnes Kusuma Wardadi, Gracia Putri Manurung, and

Natasya Fila Rais, "Analisis Keberlakuan RKUHP Dan RUU-PKS Dalam Mengatur Tindak Kekerasan Seksual," *Lex Scientia Law Review* 3, no. 1 (2019): 60. Lihat juga Ani Purwanti and Marzellina Hardiyanti, "Strategi Penyelesaian Tindak Kekerasan Seksual Terhadap Perempuan Dan Anak Melalui RUU Kekerasan Seksual," *Masalah-Masalah Hukum* 47, no. 2 (2018): 141; Nina Nurmila, "Challenges to the Enactment of the Elimination of Sexual Violence Bill," *Journal Humanisa: Journal of Gender Studies* 3, no. 2 (2019): 94.

⁶⁹ Komnas Perempuan, *Catatan Kekerasan Terhadap Perempuan Tahun 2018* (Jakarta, 2019), 8.

mereka tidak memiliki alas hak dalam undang-undang.

Oleh sebab itu terdapat urgensi penerapan mekanisme *carry-over* pembahasan undang-undang pada lintas periode DPR mengingat undang-undang merupakan instrumen perlindungan hak asasi manusia. Ketika RUU tersebut tidak sampai pada tahap pengundangan, RUU tersebut tidak dapat diimplementasikan dalam masyarakat. Dalam artian, perlindungan dan penegakan hak asasi manusia hanya akan bersifat semu. Adapun dengan mekanisme *carry-over* tersebut, diharapkan dapat menguatkan komitmen legislator dan pemerintah terhadap perlindungan dan penegakan hak asasi manusia seperti yang telah diamanatkan oleh UUD NRI 1945.

KESIMPULAN

Carry-over yang diamanatkan dalam Pasal 71A UU No. 15 Tahun 2019 dapat dipandang sebagai upaya Pemerintah dalam mencapai pembentukan undang-undang yang berkelanjutan, efektif dan efisien sesuai dengan prinsip *good governance* serta meningkatkan komitmen terhadap perlindungan dan penegakan hak asasi manusia. Secara umum, tujuan dari *carry-over* adalah untuk menghindari fluktuasi proses legislasi akibat pergantian DPR pada lintas periode, efisiensi APBN hingga pengawasan terhadap proses pembentukan undang-undang untuk meminimalisir kesalahan saat pembahasan.

SARAN

Setelah diundangkannya UU 15 No. 15 Tahun 2019 sebagai dasar hukum pemberlakuan mekanisme *carry-over* di Indonesia, masih belum ada peraturan lebih lanjut mengenai sistem penerapannya. Bahkan hingga saat ini belum ada Peraturan DPR baru yang telah disesuaikan dengan UU 15 No. Tahun 2019 untuk menggantikan Peraturan DPR 2 No. Tahun 2016. Maka, diperlukan adanya peraturan lebih lanjut untuk mengatur prosedural mekanisme *carry-over* di Indonesia melalui Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, atau Peraturan DPR sebagai acuan dalam pemberlakuan mekanisme *carry-over*. Mengingat DPR pada periode 2019-2024 adalah periode pertama yang menerapkan mekanisme *carry-over* dalam proses pembentukan undang-undang di Indonesia.

UCAPAN TERIMA KASIH

Terima kasih sebesar-besarnya kepada dosen pembimbing skripsi saya, Ibu Ekawestri Prajwalita Widiati, S.H., LL.M. Telah mengerahkan waktu, tenaga, pikiran, literatur, *burger king*, hingga kopi pada saat membimbing saya ketika menulis tentang mekanisme *carry-over* di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Adi, Dwi Prilmilono. "Penalaran Hukum Dalam Kritik Ilmu." *Jurnal Hukum Jatiswara Universitas Mataram* 30, no. 3 (2015).
- Agang, Mohammad Ilham. "HAM Dalam Perkembangan Rule of Law." *Humanitas: Jurnal Kajian dan Pendidikan HAM* 6, no. 1 (2015).
- Agere, Sam. *Promoting Good Governance: Principles, Practices and Perspectives*. United Kingdom: Commonwealth Secretariat Marlborough House Pall Mall London, 2000.
- Ali, Muhammad. "Governance and Good Governance: A Conceptual Perspective." *The Dialogue* X, no. 1 (2015).
- Anggraeni, Ricca. "Memaknakan Fungsi Undang-Undang Dasar Secara Ideal Dalam Pembentukan Undang-Undang." *Masalah-Masalah Hukum* 48, no. 3 (2019).
- Apriansyah, Nizar. "Peran Pemerintahan Dalam Pembentukan Kebijakan Hukum." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* (2016).
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2016.
- Citrawan, Harison. "Analisis Dampak Hak Asasi Manusia Atas Regulasi: Sebuah Tinjauan Metodologi." *Jurnal HAM* (2017).
- Diantha, I Made Pasek. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*. Jakarta: Prenada Media, 2016.
- Djulaeka, and Devi Rahayu. *Buku Ajar: Metode Penelitian Hukum*. Surabaya: Scopindo Media Pustaka, 2019.
- Ewin, R.E. *Virtues and Rights: The Moral Philosophy of Thomas Hobbes*. United Kingdom: Routledge, 2019.
- Farouq, M. *Hukum Pajak Di Indonesia*. Jakarta: Prenada Media, 2018.
- Handayani, Soewarno. *Pengantar Studi Ilmu Administrasi Dan Manajemen*. Jakarta: Toko Gunung Agung, 1995.
- Ilmar, Aminuddin. *Hukum Tata Pemerintahan*. Jakarta: Prenada Media, 2016.
- Indonesia, Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik. *Evaluasi Prolegnas Tahun*

- 2010-2014. Jakarta, 2014.
- Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik. *Evaluasi Penanganan RUU Dalam Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2019 Tanggal 26 September 2019*. Jakarta, 2019.
- . *Ringkasan Laporan Realisasi Anggaran DPR RI 16 Agustus 2017-15 Agustus 2018*. Jakarta, 2018.
- . “Tentang DPR.” Accessed August 3, 2019. <http://www.dpr.go.id/tentang/tahun-sidang>.
- . “Tentang RUU: Program Legislasi Nasional.” Accessed October 21, 2019. <http://www.dpr.go.id/prolegnas/index/id/180>.
- Indonesia, Kementerian Keuangan Republik. *Nota Keuangan APBN Kemenkeu RI 2014-2019*. Jakarta, 2019.
- Iswanto, Yoshua Karel. “Akuntabilitas Publik Dalam Proses Hukum Menuju Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik.” *Lex Administratum* 3, no. 8 (2015).
- Jimly Asshiddiqi. “Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi.” *Lembaga ilmu Pengetahuan* (2015).
- Karpen, Ulrich. “Improving Democratic Development by Better Regulation.” In *Drafting Legislation: A Modern Approach*, edited by Constantin Stefanou and Helen Xanthaki. United Kingdom: Ashgate Publishing Company, 2016.
- Kelly, Richard. “Carry-over of Public Bills.” London: House of Commons Library, 2017.
- Komnas Perempuan. *Catatan Kekerasan Terhadap Perempuan Tahun 2018*. Jakarta, 2019.
- Landman, Todd. *Human Rights and Democracy: The Precarious Triumph of Ideals*. India: Bloomsbury Academic, 2016.
- Mader, Luzius. “Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation.” *Statute Law Review* 22, no. 2 (2001): 119–131.
- Maryam, Neneng Siti. “Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik.” *Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi* VI, no. 1 (2016).
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media, 2016.
- Mousmouti, Maria. *Designing Effective Legislation*. United Kingdom: Edward Elgar Publishing, 2019.
- . “The ‘Effectiveness Test’ as a Tool for Law Reform.” *IALS Student Law Review* 2, no. 1 (2014): 4–8.
- Muhtaj, Majda El. *Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Indonesia: Dari UUD 1945 Sampai Dengan Perubahan UUD 1945 Tahun 2002*. Jakarta: Prenada Media, 2017.
- Mulyono, Antonius Adikusuma, and Ayuningtyas Hertianti. “Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja Dalam Rangka Mewujudkan Good Financial Governance.” *Jurnal Riset Akuntansi dan Keuangan* 7, no. 2 (2019).
- Nadilla, Sabrina. “Pelokalan Hak Asasi Manusia Melalui Partisipasi Publik Dalam Kebijakan Berbasis Hak Asasi Manusia.” *Jurnal HAM* 10, no. 1 (2019).
- Nurmila, Nina. “Challenges to the Enactment of the Elimination of Sexual Violence Bill.” *Journal Humanisa: Journal of Gender Studies* 3, no. 2 (2019).
- O’Manique, John. “Development, Human Rights and Law.” *Human Rights Quarterly* (1992).
- Patawari. *Konsep Negara Hukum Dan Keterwakilan Rakyat (Perbandingan Sistem Parlemen Beberapa Negara)*. Jakarta: Perpustakaan Nasional, 2017.
- Purwanti, Ani, and Marzellina Hardiyanti. “Strategi Penyelesaian Tindak Kekerasan Seksual Terhadap Perempuan Dan Anak Melalui RUU Kekerasan Seksual.” *Masalah-Masalah Hukum* 47, no. 2 (2018).
- Riskiyono, Joko. “Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan.” *Aspirasi: Jurnal Masalah-Masalah Sosial* 6, no. 2 (2015).
- Santosa, Pandji. *Administrasi Publik: Teori Dan Aplikasi Good Governance*. Bandung: Refika Aditama, 2017.
- Soekanto, Soerjono. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1988.
- Stefanou, Constantin, and Richard C. Nzerem. “The Role of the Legislative Drafter in Promoting Social Transformation.” In *Drafting Legislation*, 2018.
- Sumeleh, Elise J. B. “Implementasi Kewenangan Diskresi Dalam Perspektif Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) Berdasarkan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.” *Lex Administratum* V, no. 9 (2017).
- Susanto, Sri Nur Hari. “Good Governance Dalam Konteks Hukum Administrasi.” *Administrative Law & Governance Journal* 2, no. 2 (2019).
- Tardjono, Heriyono. “Reorientasi Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia.” *Jurnal Renaissance* 1, no. 2 (2016).
- Wardadi, Agnes Kusuma, Gracia Putri Manurung, and Natasya Fila Rais. “Analisis Keberlakuan RKUHP Dan RUU-PKS Dalam Mengatur

Tindak Kekerasan Seksual.” *Lex Scientia Law Review* 3, no. 1 (2019).

Webber, Grégoire, Paul Yowell, Richard Ekins, Maris Köpcke, Bradley W. Miller, and Francisco J. Urbina. *Legislated Rights: Securing Human Rights through Legislation. Legislated Rights: Securing Human Rights through Legislation*, 2018.

Xanthaki, Helen. “On Transferability of Legislative Solutions: The Functionality Test.” In *Drafting Legislation a Modern Approach*, 2016.

Yarni, Meri, and Latifah Amir. “Penguatan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Pilar Penegakan Hak Asasi Manusia Di Indonesia.” *Jurnal Ilmu Hukum Jambi* 6, no. 1 (2015).

Yudho, Winarno, and Heri Tjandrasari. “Efektivitas Hukum Dalam Masyarakat.” *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 17, no. 1 (1987).

Yuliandri. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009.