

Akibat Hukum Pada Tindakan *Carry Over* Dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Krisna Tanjung, Hufron

Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, krisnatanjung.co.id@gmail.com

Abstract

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

Keywords: Draft Law, Carry Over, National Legislation Program.

Abstrak

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

Kata kunci: Rancangan Undang-Undang, Carry Over, Program Legislasi Nasional.

Pendahuluan

Dalam Negara Hukum Pancasila yang adalah tipe negara aturan yg bersifat terbaru artinya dimana dalam kegunaan peraturan perundang-undangan tidaklah hanya memberikan wujud endapan terhadap nilai-nilai & kebiasaan-kebiasaan yang hayati pada masyarakat, dan bukanlah hanya sekedar mempunyai fungsi negara pada bidang pengaturan, melainkan peraturan perundang-undangan artinya salah satu wujud dari metode & instrumen berpotensi yg tersedia guna mengarahkan dan mengatur kehidupan rakyat menuju dalam apa yg dicita-citakan & jua apa yg dibutuhkan sebagaimana tercantum pada pada Pembukaan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945. Dalam negara aturan modern, peraturan dalam perundang-undangan dibutuhkan dapat nantinya “berjalan maju dan berkembang ke depan” mengatur dan juga mengarahkan atau membimbing perkembangan dan perubahan dalam lingkup masyarakat. Pernyataan tersebut menegaskan dan menjabarkan bahwa suatu peraturan perundang-undangan pada Negara Hukum Pancasila memegang peranan dan kendali yang bersifat penting yakni menciptakan perubahan dalam masyarakat guna mewujudkan dan mencapai tujuan negara.

Maria Farida menyatakan bahwa pada negara yang berdasar atas aturan modern, tujuan primer daripada pembentukan suatu peraturan dalam perundang-undangan bukan hanyalah mewujudkan atau membentuk perkembangan terhadap nilai-nilai dan kebiasaan-kebiasaan yang telah tumbuh pada masyarakat, namun mengandung tujuan primer menurut pembentukan perundang-undangan merupakan menciptakan dan membentuk perubahan pada kehidupan bermasyarakat. Jimmly Assiddiqie, turut menambahkan bahwasanya kebiasaan-kebiasaan yang bersifat mengatur berisi kebiasaan yang bersifat generik dan abstrak tadi diatur dan dituangkan pada bentuk goresan pena eksklusif yang dimaknai menjadi Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan hierarkinya peraturan perundang-undangan di Indonesia salah satu diantaranya ialah Undang-Undang (UU), pemegang kekuasaan pembentuk Undang-Undang berdasarkan konstitusi adalah Presiden dan juga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”. Sedangkan di dalam Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”.

Dalam pembentukan undang-undang adalah salah satu unsur krusial pada samping unsur-unsur lainnya pada rangka membangun pembangunan aturan nasional, selain itu buat mewujudkan dan memperoleh Undang-Undang yang sinkron menggunakan dinamika pada masyarakat, terlebih lagi pada era globalisasi misalnya waktu yang sangat dipengaruhi dan berdasarkan oleh kemudahan mengakses teknologi sebagai khususnya dalam kemajuan teknologi informasi, dan tidak tumpang tindih menggunakan peraturan perundang-undangan yang ada, dan tidak bertolak belakang atau bertentangan menggunakan Undang-Undang Dasar 1945. Sebagai upaya mewujudkan suatu adanya produk hukum yaitu adalah Undang-Undang, maka pembentukan Undang-Undang pada Indonesia dilakukan secara terencana, terpadu, & sistematis

melalui Program Legislasi Nasional (Prolegnas), menggunakan mengidentifikasi & memperhatikan skala prioritas menurut menggunakan kebutuhan aturan pada masyarakat. Prolegnas bukan hanya dipahami menjadi instrumen prosedur perencanaan aturan melainkan Prolegnas juga bisa dipahami menjadi isi/materi aturan yang bermuatan hukum.

Sebagai perwujudan berdasarkan isi hukum, pada Prolegnas memuat daftar Rancangan Undang-Undang yang nantinya akan dibuat dan disusun pada periode penyusunannya, Adapun Prolegnas disusun setiap 5 tahun sekali, selanjutnya periode tadi dipecah atau diklasifikasikan lagi secara per tahunan. Dalam perkembangannya, sampai ketika ini Prolegnas pula nir terlepas berdasarkan banyak sekali kritikan. Kritik terhadap Prolegnas ditujukan atau diamanatkan dalam konsep Prolegnas sendiri dan diarahkan dalam perwujudan atau realisasi RUU pada Prolegnas yang dimana nantinya akan digunakan atau diterapkan sebagai sebuah produk hukum yaitu UU.

Pada periode 2014-2019, Prolegnas disusun oleh pemerintah bersama dengan DPR dengan kuantitas dan aspek yang begitu banyak, adapun dengan rincian pada Prolegnas 2015 terdiri dari 40 RUU, pada Prolegnas 2016 terdiri dari 51 RUU, pada Prolegnas 2017 terdiri dari 52 RUU, pada Prolegnas 2018 terdiri dari 50 RUU, serta pada Prolegnas 2019 terdiri dari 55 RUU. Pada kenyataannya mayoritas RUU dinyatakan tidak berhasil disahkan dalam jangka waktu satu tahun yang mana hal tersebut sebagai permasalahan utama dalam pembentukan Prolegnas, seperti contohnya pada tahun 2016 hanya ada 11 RUU yang dapat disahkan, pada tahun 2017 hanya ada 6 RUU yang dapat disahkan, dan pada tahun 2018 hanya ada 6 RUU yang dapat disahkan. Terbilang sedikitnya RUU yang dapat menjadi UU dalam Prolegnas justru diatasi oleh DPR dengan cara merevisi UU Nomor 12 Tahun 2011, dimana dalam revisi yang sudah diundangkan di dalam UU 15 Tahun 2019 adapun mengatur bahwa undang-undang yang pembahasannya belum dapat diselesaikan dalam kurun waktu satu periode dapat dilanjutkan DPR di periode selanjutnya atau dapat disebut dan dimaknai sebagai sistem *carry over* terhadap RUU. Keberadaan sistem *carry over* ini tentu saja akan menumbuhkan dan memunculkan permasalahan baru itu sendiri dalam pembentukan undang-undang di Indonesia. Oleh karenanya, peneliti tertarik untuk meneliti hal tersebut.

Metode

Jenis penelitian ini adalah merupakan sebuah penelitian yang memiliki sifat yuridis normatif. Penelitian ini nantinya akan menitikberatkan dengan cara memakai pendekatan pada sebuah peraturan perundangan-undangan dan juga dilakukan melalui pendekatan secara konseptual. Bahan-bahan pada aturan yang dipakai pada penelitian ini merupakan bahan aturan berjenis utama dan juga sekunder. Analisis data yang akan dipakai merupakan analisis kualitatif.

Hasil Dan Pembahasan

Konsep *Carry Over* dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia

Keberadaan konsep atau gambaran pembentukan peraturan perundang-undangan adalah bentuk *planning* atau gagasan pada membangun dan yang mana akan menciptakan suatu anggaran aturan. Pada hakekatnya aturan adalah bentuk daripada nilai-nilai dimana nilai yang akan tumbuh dan berakar setiap hati dan logika pikiran manusia mengenai tentang keadilan yang berpacu pada perilaku dan kehidupan manusia dalam bermasyarakat. Pemahaman mengenai unsur keadilan seringkali memunculkan penilaian terkait situasi atau kondisi dalam masyarakat tertentu, dengan kebiasaan tertentu, dengan cara tertentu untuk memenuhi unsur keadilan. Pada kenyataannya secara realitas sudah terbukti bahwasanya suatu produk undang-undang, atau bahkan suatu perkembangan dalam bentuk kodifikasi, tidaklah akan pernah terasa lengkap atau bahkan paripurna pada mengatur suatu duduk perkara yang terjadi juga yang nantinya akan terjadi diantara dinamika perubahan kehidupan masyarakat. Dalam pembentukan perundang-undangan belum juga sinkron menggunakan prinsip pada Pancasila ditimbulkan masih terdapat perbedaan pikiran mengenai kerangka berpikir tentang Pancasila dan adanya berbagai pemikiran sehingga memunculkan perdebatan-perdebatan mengenai kebenaran prinsip dalam Pancasila, tentu secara jelas pembentukan peraturan perundang-undangan tidaklah akan dapat terwujud secara sinkron menggunakan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila yang didalamnya mewujudkan atau menggambarkan unsur keadilan. Hal tersebut dibuktikan menggunakan masih banyaknya *judicial review* yang mengarah terhadap produk undang-undang yg sudah diundangkan pada Lembaran Negara Republik Indonesia. Dalam hal ini sangatlah diperlukannya kesamaan terhadap visi, misi, tujuan dan persepsi dalam memaknai prinsip pada Pancasila menjadi suatu asal menurut segala asal hukum. Baik itu ditingkat nasional maupun daerah dalam sebuah pemerintahan pembentukan aturan hukum atau produk hukum begitu bersifat penting dan dibutuhkan dalam upaya merespon berbagai kepentingan bermasyarakat serta guna memenuhi kepentingan dalam masyarakat. Penggunaan pedoman dalam pembentukan aturan hukum tentu saja sangat dibutuhkan guna menciptakan aturan hukum yang bersifat kuat sehingga dapat mengimplementasikannya dikemudian hari.

Bermula dengan dibentuknya UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian disempurnakan dengan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan yang terakhir digantikan kembali dengan UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka setiap pembentukan produk atau anggaran aturan memiliki dasar dan pedoman. Berdasarkan dalam pemikiran bahwa Indonesia menjadi negara aturan adalah wujud daripada proses pembentukan undang-undang. Suatu pemikiran atau gagasan yang muncul seperti pada suatu negara khususnya bahwa Indonesia merupakan

negara hukum. Pemikiran atau gagasan tersebut memiliki makna atau arti penting dalam sebuah negara tersebut dan memperhatikan hal yang memang krusial bahwa segala aspek yang ada pada kehidupan khususnya pada bidang kemasyarakatan, kebangsaan, juga yang berhubungan dengan kenegaraan wajib berlandaskan dalam sistem-sistem aturan nasional. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang telah digantikan dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 adalah dasar aturan bagi pembentukan peraturan perundang-undangan baik pada taraf nasional juga daerah. Undang-undang ini dibuat guna mewujudkan dan membangun serta saling bahu membahu untuk dapat tertib pada proses yang telah dilalui pada pembentukan peraturan perundang-undangan, dimana agar perumusan dan konsepsi normanya bersifat bagus, tidak akan menimbulkan multitafsir, harmonis, dan norma tersebut nantinya tidak menimbulkan hal yang bertentangan. Seperti yang kita ketahui diatas bahwasannya dengan adanya undang-undang tersebut akan diperlukannya kerja sama dan saling berkesinambungan pada semua elemen atau forum yang memiliki kewenangan atau memiliki fungsi khususnya pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Kemudian undang-undang tersebut juga kaya akan unsur-unsur yang mana sudah terstandarisasi dan hal tersebut ada pada bagian prosesnya sendiri. Terstandarisasi yang dimaksud adalah peraturan perundang-undangan yang ada akan melewati berbagai proses yang rumit dan panjang, namun proses itu juga tidak lupa dilakukan secara terencana, kemudian juga harus dilakukan secara sistematis atau tertata.

Untuk mewujudkan pembangunan pada hukum yang bersifat nasional pada suatu negara maka akan diperlukannya dengan sangat pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik bagi kesejahteraan masyarakatnya. Negara kita yaitu Indonesia memiliki berbagai aturan-aturan yang telah dibuat, dimana aturan tersebut memiliki beberapa kewajiban pada saat melaksanakan dan menyelenggarakan pembangunan aturan nasional yang baik. Adapun sistem aturan tadi nantinya dibutuhkan bisa mengklaim proteksi hak dan kewajiban semua masyarakat negara Indonesia menggunakan berlandaskan dalam Pancasila dan UUD 1945. Tentu saja untuk memenuhi kebutuhan warga atas peraturan perundang-undangan yang bersifat baik dan juga berintegritas itu tidak ketinggalan berdasarkan seperti bagaimana proses pembentukan suatu produk hukum yang akan dibuat yaitu undang-undang dilakukan melalui metode yang baik dan memiliki kualitas yang tinggi. Dengan adanya peraturan perundang-undangan maka akan sangat penting atau bahkan mempunyai peranan yang sangat krusial bagi sebuah negara khususnya pada upaya-upaya yang mendukung pembangunan atau juga mendukung pengembangan anggaran aturan pada Indonesia karena manfaatnya adalah semata-mata memiliki tujuan untuk mewujudkan dan membentuk adanya ketertiban pada kehidupan bermasyarakat dan tentu saja untuk masa depan yaitu guna memperoleh adanya kepastian aturan tidak luput pula utamanya guna memperoleh keadilan bagi semua warga Indonesia.

Dalam revisi UU Nomor 12 Tahun 2011 menghasilkan atau memperoleh suatu metode pembentukan undang-undangan yang baru yakni yang dikenal atau dimaknai dengan sebutan sistem keberlanjutan (*carry over*) dimana sistem tersebut bertujuan supaya setiap RUU yg sudah

direncanakan, disusun, dan dibahas beserta sang para pembentuk undang-undang yakni DPR, Presiden, dan/atau Dewan Perwakilan Daerah dalam periode yang sebelumnya belum bisa diselesaikan atau bahkan disahkan sang para pembentuk undang-undang dalam masa atau periode yang akan datang. Hal tadi bertujuan supaya eksistensi sistem perencanaan atau perancangan legislasi nasional senantiasa bisa berjalan berkelanjutan sinkron menggunakan sistem perencanaan atau perancangan pembangunan nasional. Dalam bentuk pertimbangan lainnya artinya guna akuntabilitas kinerja DPR pada bidang legislasi atau pembentukan peraturan perundang-undangan bisa terus ditingkatkan. Sistem *carry over* dalam proses pembentukan undang-undang merupakan elemen baru yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, meskipun jika dipikirkan terkesan akan menguntungkan Pemerintah dan DPR, namun disisi lain justru apabila ditelusuri dan digali lebih lanjut mengenai penerapan sistem *carry over* tentu akan menimbulkan beberapa permasalahan yang timbul yang akan dihadapi wakil rakyat dan juga Pemerintah dalam melakukan pembentukan undang-undang.

Permasalahan Tindakan *Carry Over* dalam Proses Pembentukan Undang-Undang di Indonesia

Prolegnas memandang dirinya sebagai panduan dan panduan dalam upaya merumuskan peraturan perundang-undangan yang menegakkan forum yang berwenang di tingkat nasional dan mengembangkan peraturan hukum. Pembentukan peraturan perundang-undangan yang dapat disinkronkan dengan program legislasi nasional bertujuan tidak hanya untuk mengembangkan peraturan perundang-undangan yang diperlukan untuk mendukung tugas pemerintahan umum dan pembangunan sesuai amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetapi juga untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri. bentuk kebutuhan dengan kaidah-kaidah masyarakat yang diikuti dalam tuntutan reformasi, serta kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi saat ini dan di masa yang akan datang.

Prolegnas menjadi salah satu aspek dari suatu sistem hukum yang ada di Indonesia. Prolegnas memuat program pembentukan undang-undang dengan judul Rancangan Undang-Undang, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Adapun Prolegnas ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR dan ditetapkan Keputusan DPR. Keberadaan pengaturan dan sejarah panjang dari sistem Prolegnas menciptakan kedudukan Prolegnas dalam pembangunan hukum di Indonesia sangatlah penting guna mewujudkan serta menciptakan suatu pembangunan hukum yang berjalan secara terarah dan memiliki tujuan yang jelas pula. Apabila dihubungkan antara Prolegnas dengan sistem baru yang telah diciptakan oleh Pemerintah dan DPR yaitu *carry over* maka akan timbul beberapa problematik dalam pemberlakuan sistem baru tersebut yakni: Pertama, aspirasi masyarakat menjadi terputus. *Carry over system* yang bermakna sistem keberlanjutan nantinya dapat memutus aspirasi masyarakat yang sudah terjalin dan tersalurkan kepada DPR dalam periode

sebelumnya. Seharusnya RUU mampu dibahas dan digagaskan pada periode tersebut namun apabila tidak terselesaikan akan dibahas oleh DPR pada periode selanjutnya. Aspirasi yang telah dibawa oleh DPR pada periode sebelumnya tentu mengandung isi yang tidak akan sama dengan aspirasi yang dibawa oleh DPR pada periode yang selanjutnya. Perbedaan tersebut terwujud sebab kondisi dalam masyarakat pada periode sebelumnya dengan periode selanjutnya tidaklah selalu sama dengan berbagai aspek kehidupan bermasyarakat yang begitu beragam dan dengan kemudahan teknologi yang lebih mutakhir yang memicu segala perubahan dalam masyarakat. Prolegnas yang merupakan instrumen perencanaan atau rancangan program pembentukan undang-undang yang disusun dan dikemukakan secara terencana, terpadu, dan sistematis yang dibagi menjadi Prolegnas jangka menengah dan Prolegnas prioritas tahunan yang disusun DPR dan Pemerintah, diharuskan dapat dilaksanakan dan diselesaikan sesuai dengan target dari Prolegnas yang telah dirancang sebelumnya.

Keberadaan sistem *carry over* nantinya mampu membuat DPR tidak memiliki semangat dan kerja keras dalam melaksanakan atau menyelenggarakan pembangunan hukum nasional melalui pembentukan UU. Keberadaan sistem keberlanjutan akan menjadikan kinerja DPR menjadi semakin merosot, sebelumnya hanya sistem keberlanjutan saja kinerja DPR sudah tidak maksimal apalagi jika ditambah dengan keberadaan sistem tersebut. Apabila diamati berdasarkan data mengenai produk Undang-Undang yang berhasil disahkan oleh DPR pada 2015 yang hanya mampu mengesahkan 3 UU dari target 40 RUU yang disahkan, tahun 2016 yang hanya mampu mengesahkan 11 UU dari target 51 RUU yang disahkan, tahun 2017 yang hanya mampu mengesahkan 6 UU dari target 52 RUU, dan tahun 2018 yang hanya mampu mengesahkan 6 UU dari target 50 RUU. Maka justru tentu saja dengan adanya sistem keberlanjutan nantinya akan menciptakan kinerja lembaga legislatif menjadi lebih santai dan tidak maksimal, sebab tidak adanya keharusan untuk menyelesaikan target pembentukan rancangan undang-undang yang harus disahkan dalam periode tersebut.

Dengan penerapan sistem *carry over* justru nantinya akan membentuk masyarakat memiliki tingkat kepercayaan terhadap parlemen semakin merosot atau menurun dan akan berimpas pada rendahnya legitimasi dan tingginya angka antipati publik terhadap kebijakan atau undang-undang yang akan nantinya akan disahkan atau diputuskan. Dalam upaya mengatasi problematik tersebut maka penulis mempunyai beberapa solusi yang dapat ditawarkan agar pembangunan hukum nasional Indonesia dapat berjalan secara terarah dan sesuai dengan tujuan negara Indonesia itu sendiri sebagaimana tercantum dalam Alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yaitu: Pertama, Penguatan secara efektif, terukur dan mampu menjamin kepastian terhadap penerapan sistem dan mekanisme penyusunan Prolegnas. Pemerintah beserta DPR haruslah menyusun Prolegnas secara terencana dan baik bukan hanya itu saja melainkan juga haruslah terselesaikan dengan baik, namun perlu diingat bahwa yang dimaksud dengan baik itu seperti sesuai dengan jangka waktu dimana jangka waktu tersebut telah ditetapkan sebelumnya dalam Prolegnas itu sendiri sehingga nantinya tidak akan timbul lagi sistem keberlanjutan pada

periode selanjutnya. Kedua, mewujudkan keefektifan koordinasi antar lembaga atau elemen negara yang berwenang dalam pembentukan undang-undang. Koordinasi yang terjalin antara Pemerintah, DPR, DPD sangatlah dibutuhkan guna memenuhi target yang telah ditetapkan sebelumnya dalam Prolegnas sehingga pembangunan hukum nasional tidak mengalami stagnan. Sebab koordinasi yang terjalin dengan baik antara lembaga atau elemen negara yang berwenang membentuk undang-undang tentu saja mampu meningkatkan kinerja masing-masing dari elemen lembaga tersebut dalam proses pembentuk undang-undang guna mencapai target dalam Prolegnas.

Ketiga, melakukan program sosialisasi mengenai penyusunan Prolegnas baik dalam lingkungan Pemerintahan maupun dalam lingkup masyarakat. Hal ini bersifat penting sebab Prolegnas berperan sebagai pedoman dalam pembentukan undang-undang. Adapun fungsi dari sosialisasi ini ialah dimana pemerintah yang mengetahui Prolegnas tentu saja akan melakukan koordinasi yang baik dengan lembaga-lembaga lain untuk upaya pembentukan produk undang-undang yang berkualitas dengan target yang telah disepakati sebagaimana yang telah ditetapkan di dalam Prolegnas. Selanjutnya pada masyarakat yang sudah mengetahui keberadaan Prolegnas tentu saja akan mengadakan dan melakukan pengawasan terhadap pembentuk undang-undang dan memintakan bentuk pertanggungjawaban kepada lembaga pembentuk undang-undang apabila Prolegnas tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Keempat, menyerdehanakan atau mengurangi nilai target legislasi. Dengan upaya pengurangan target legislasi yang diberlakukan maka akan merespon dan memunculkan tuntutan terhadap kinerja DPR yang dianggap buruk selama ini, dengan adanya penyederhanaan target dalam Prolegnas sehingga akan menghasilkan target yang realistis maka diharapkan dapat lebih membuka ruang bagi masyarakat untuk terlibat sehingga RUU yang dihasilkan akan mencerminkan kepentingan masyarakat. Adanya pengurangan target legislasi maka akan membuat Prolegnas menjadi lebih proporsional dan realistis. Kelima, membuat daftar prioritas kebutuhan legislasi. Prolegnas yang disusun seharusnya disesuaikan dengan prioritas legislasi yang akan dibentuk. Dengan adanya daftar prioritas kebutuhan pada khususnya disini adalah legislasi akan membuat undang-undang yang nantinya akan dihasilkan dapat lebih bermanfaat dan membantu pemerintah dalam merencanakan program-program yang telah disusun sebelumnya.

Kesimpulan

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan diatas maka terdapat hal-hal yang menjadi krusial yaitu adalah pertama, sistem keberlanjutan (*carry over*) dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diatur di dalam Pasal 71A yang menyatakan bahwa dapat disimpulkan kunci atau inti dari keberlanjutan Rancangan Undang-Undang yang telah dibuat dan akan digunakan tindakan *carry over* adalah berdasarkan kesepakatan. Kesepakatan disini yang dimaksud adalah atas kesepakatan bersama antara DPR, Presiden, dan/atau DPD. Disini juga terlihat jelas bahwa jika tidak adanya kesepakatan bersama dalam melakukan tindakan *carry over* pada sebuah RUU maka RUU tersebut tidak akan dilanjutkan pada periode kepengurusan DPR yang akan datang atau yang baru.

Kedua, permasalahan pada tindakan *carry over* system dalam pembentukan undang-undang di Indonesia antara lain: pertama, terputusnya aspirasi masyarakat, kedua, stagnasi pembangunan hukum nasional, ketiga, kemerosotan kinerja DPR, keempat, ketidakpercayaan masyarakat terhadap wakil rakyat di DPR. Perlu diperhatikan juga bahwsannya yang pertama, pemberlakuan tindakan *carry over* dalam proses pembentukan undang-undang di Indonesia khususnya yang dilakukan oleh DPR perlu dilakukan evaluasi kembali supaya wakil rakyat dapat melakukan pembangunan hukum yang rasional dan proporsional. Kedua, problematika penarapan sistem *carry over* harus segera diatasi dengan mengakomodir solusi-solusi yang sudah penulis berikan di atas.

Daftar Pustaka

Asshiddiqie, Jimly (2016). Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Jakarta.

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

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

HR, Ridwan (2006). Hukum Administrasi Negara. Rajawali Press. Jakarta.

Ubbe, & Ahmad. (2005). Instrumen Prolegnas Dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Terencana Dan Terpadu. *Jurnal Legislasi Indonesia* .

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;