

**KEBIJAKAN *CARRY OVER* DALAM PROGRAM LEGISLASI NASIONAL
PERSPEKTIF *MASLAHAH MURSALAH***



SKRIPSI

**DISUSUN DAN DIAJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA UNTUK
MEMENUHI SEBAGIAN DARI SYARAT-SYARAT MEMPEROLEH GELAR
SARJANA STRATA SATU DALAM ILMU HUKUM**

OLEH:

MUHAMMAD UMAR AL FAROUQ

17103070050

PEMBIMBING:

DRS. RIZAL QOSIM, M.SI.

PRODI HUKUM TATA NEGARA

FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA

2022

ABSTRAK

Legislasi di Indonesia telah mengalami perubahan yang signifikan salah satunya yaitu sistem keberlanjutan (*carry-over*) untuk RUU. *Carry over* merupakan sebuah mekanisme pewarisan RUU dari masa periode DPR sebelumnya menuju periode selanjutnya. Kebijakan *carry over* mulai berlaku sejak ditetapkannya UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Perubahan Peraturan Perundang-undangan. Lebih jelas kebijakan *carry over* terlegitimasi dalam pasal 71A Undang Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Naskah Akademik RUU tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, kebijakan *carry over* memiliki 2 (dua) tujuan, yakni: 1) efektifitas anggaran dan 2) keberlanjutan RUU. Kedua tujuan ini merupakan permasalahan yang menyangkut masyarakat luas, sehingga, penting untuk mengkaji penerapannya kebijakan *carry over* agar implikasi (dampak) dari kebijakan dapat dirasakan masyarakat luas, terkhusus dengan kaca mata *masalah mursalah*.

Penelitian ini adalah penelitian hukum dengan metode kepustakaan (*library research*) berlandaskan sumber data primer yaitu Undang-Undang, dan buku, jurnal, artikel, karya ilmiah mapun naskah akademik yang memiliki relevansi dengan tema penelitian. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif-empiris yang bersifat deskriptif-analitis dengan pendekatan konseptual.

Adapun hasil penelitian ini berkesimpulan pada tujuan kebijakan *carry over* telah sesuai dengan konsep *masalah*, yaitu: 1) *hifdz maal* (efektifitas anggaran), 2) *hifdz nafs* (keberlanjutan RUU). Walaupun telah sesuai dengan konsep *masalah*, namun dalam penerapannya kebijakan *carry over* belum memberikan ke-*masalahatan* pada masyarakat. Maka dari itu, kebijakan *carry over* perlu menimbang syarat-syarat *malahah mursalah* yakni: 1) kemaslahatan bersifat hakiki (pasti) 2) kemaslahatan bersifat universal dan 3) kemaslahatan tidak bertentangan dengan tata hukum, *nash*, serta *ijma'*. Melihat penerapannya, kebijakan *carry over* perlu dibenahi dan disempurnakan agar dapat memberikan ke-*masalahatan* pada masyarakat luas.

Kata Kunci: *Carry over*, Program Legislasi Nasional, *Masalah Mursalah*

SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI

Hal: Skripsi Muhammad Umar Al Farouq

Kepada Yth,

Dekan Fakultas Syariah dan Hukum

UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

Assalamu'alaikum Wr.Wb.

Setelah membaca, meneliti, memberikan petunjuk dan mengoreksi serta mengadakan perbaikan seperlunya, maka kami selaku pembimbing berpendapat bahwa skripsi Saudari:

Nama : Muhammad Umar Al Farouq

NIM : 17103070050

Judul Skripsi : Kebijakan *Carry Over* dalam Program Legislasi Nasional Prespektif *Maslahah Mursalah*

Sudah dapat diajukan kepada Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat memperoleh gelar sarjana strata satu dalam Ilmu Hukum Islam.

Dengan ini kami mengharap agar skripsi atau tugas akhir Saudara tersebut diatas dapat segera dimunaqasyahkan. Atas perhatiannya kami ucapkan terima kasih. Wassalamu'alaikum Wr.Wb.

Yogyakarta, 28 Mei 2022

26 Sya'ban 1443H

Pembimbing,



Drs. Rizal Qosim, MSI.

NIP. 19630131 199203 1 004



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

Jl. Marsda Adisucipto Telp. (0274) 512840 Fax. (0274) 545614 Yogyakarta 55281

PENGESAHAN TUGAS AKHIR

Nomor : B-729/Un.02/DS/PP.00.9/05/2022

Tugas Akhir dengan judul : KEBIJAKAN CARRY OVER DALAM PROGRAM LEGISLASI NASIONAL
PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH

yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : MUHAMMAD UMAR AL FAROUQ
Nomor Induk Mahasiswa : 17103070050
Telah diujikan pada : Kamis, 14 April 2022
Nilai ujian Tugas Akhir : A

dinyatakan telah diterima oleh Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

TIM UJIAN TUGAS AKHIR



Valid ID: 62908f45984e5

Ketua Sidang

Drs. M. Rizal Qosim, M.Si.
SIGNED



Valid ID: 6290bf40912e7

Penguji I

Dr. Moh. Tamtowi, M. Ag.
SIGNED



Valid ID: 6290387aa0922

Penguji II

Gugun El Guyanie, S.HI., LL.M.
SIGNED



Valid ID: 6295bb17b7d96

Yogyakarta, 14 April 2022
UIN Sunan Kalijaga
Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum

Prof. Dr. Drs. H. Makhrus, S.H., M.Hum.
SIGNED

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN DAN BEBAS PLAGIARISME

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Muhammad Umar Al Farouq

NIM : 17103070050

Prodi : Hukum Tata Negara

Fakultas : Syari'ah dan Hukum

Menyatakan bahwa naskah skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian karya saya sendiri kecuali pada bagian – bagian yang dirujuk sumbernya dan bebas dari plagiarisme. Jika di kemudian hari terbukti bukan karya saya sendiri atau melakukan plagiasi maka saya siap ditindak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Sleman, 29 Maret 2022

Saya yang menyatakan,



Muhammad Umar Al Farouq

NIM 17103070050

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

MOTTO

“Hidup adalah kebermanfaatan”



STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

HALAMAN PERSEMBAHAN

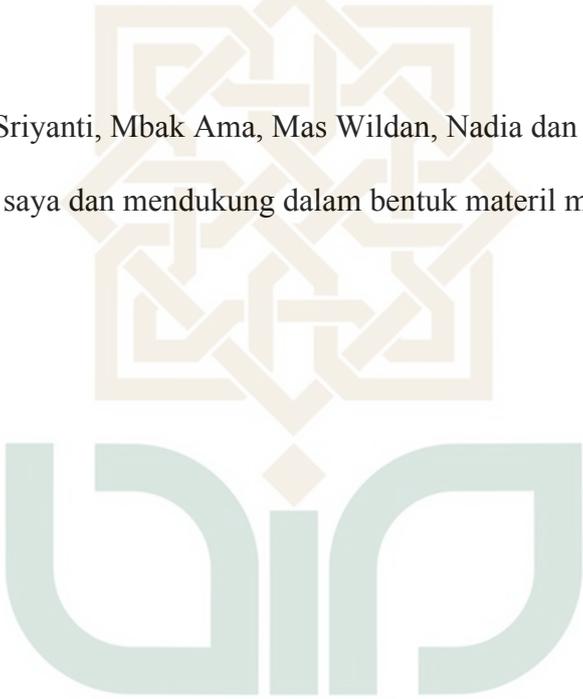
Bismillahirrahmanirrahim, dengan nama Allah saya mempersembahkan karya sederhana ini.

Untuk pengembangan ilmu pengetahuan,

untuk Hukum Tata Negara,

dan untuk Kepastian Hukum Masyarakat *Cilik*.

Untuk Abi, Umi (alm) Sriyanti, Mbak Ama, Mas Wildan, Nadia dan Mufid yang selalu sabar menghadapi saya dan mendukung dalam bentuk materil maupun moril.



STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN

Transliterasi kata-kata Arab ke dalam kata-kata Latin yang dipakai dalam penyusunan skripsi ini berpedoman kepada Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor : 158/1997 dan 0543b/U/1987.

I. Konsonan Tunggal

Huruf Arab	Nama	Huruf latin	Nama
ا	Alif	tidak dilambangkan	tidak dilambangkan
ب	ba'	B	Be
ت	ta'	T	Te
ث	sa'	S	es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	ha'	H{	ha (dengan titik di bawah)
خ	kha'	Kh	ka dan ha
د	Dal	D	De
ذ	Zal	z	ze (dengan titik di atas)
ر	ra'	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	es dan ye
ص	Sad	s}	es (dengan titik di bawah)
ض	Dad	d}	de (dengan titik di bawah)
ط	ta'	T}	te (dengan titik di bawah)
ظ	za'	Z}	zet (dengan titik di bawah)
ع	'ain	'	Koma terbalik di atas
غ	Gain	G	Ge
ف	fa'	F	Ef
ق	Qaf	Q	Qi
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	'el
م	Mim	M	'em
ن	Nun	N	'en
و	Waw	W	W
ه	ha'	H	Ha
ء	hamzah	'	Apostrof
ي	ya'	Y	Ye

II. Konsonan Rangkap karena *Syaddah* ditulis rangkap

سنة	ditulis	<i>Sunnah</i>
علة	ditulis	' <i>illah</i>

III. *Ta' Marbu>{ah* di akhir kata

- a. Bila dimatikan ditulis dengan *h*

المائدة	ditulis	<i>al-Mā'idah</i>
اسلامية	ditulis	<i>Islāmiyyah</i>

(Ketentuan ini tidak diperlukan untuk kata-kata Arab yang sudah terserap ke dalam bahasa Indonesia, seperti zakat, salat dan sebagainya, kecuali bila dikehendaki lafal aslinya).

- b. Bila diikuti dengan kata sandang “*al*” serta bacaan kedua itu terpisah, maka ditulis dengan *h*.

مقارنة المذاهب	Ditulis	<i>Muqāranah al-ma z āhib</i>
----------------	---------	--------------------------------

IV. Vokal Pendek

1.	----◌----	Fath}ah{	Ditulis	a
2.	----◌----	kasrah	ditulis	i
3.	----◌----	d}ammah	ditulis	u

V. Vokal Panjang

1.	fath}ah{ + alif إستحسان	Ditulis Ditulis	a> <i>Istih{sān</i>
2.	Fath}ah{ + ya' mati أنثى	Ditulis Ditulis	a> <i>Uns a></i>
3.	Kasrah + yā' mati العلواني	Ditulis Ditulis	i> <i>al-'Ālwānī</i>
4.	D}ammah + wāwu mati علوم	Ditulis Ditulis	u> <i>'Ulu>m</i>

VI. Vokal Rangkap

1.	Fath}ah{ + ya' mati غيرهم	ditulis ditulis	ai <i>Gairihim</i>
2.	Fath}ah{ + wawu mati قول	ditulis ditulis	au <i>Qaul</i>

VII. Vokal Pendek yang Berurutan dalam Satu Kata Dipisahkan dengan Apostrof

أنتم	ditulis	<i>a'antum</i>
أعدت	ditulis	<i>u'iddat</i>
لئن شكرتم	ditulis	<i>la'in syakartum</i>

VIII. Kata Sandang Alif +Lam

- a. Bila diikuti huruf *Qamariyyah*

القرآن	ditulis	<i>al-Qur'a>n</i>
القياس	ditulis	<i>al-Qiya>s</i>

- b. Bila diikuti huruf *Syamsiyyah* ditulis dengan menggunakan huruf Syamsiyyah yang mengikutinya, serta menghilangkan huruf *l* (el)nya.

الرسالة	ditulis	<i>ar-Risālah</i>
النساء	ditulis	<i>an-Nisā'</i>

IX. Penulisan Kata-Kata dalam Rangkaian Kalimat

Ditulis menurut bunyi atau pengucapannya.

أهل الرأي	ditulis	<i>Ahl al-Ra'yi</i>
أهل السنة	Ditulis	<i>Ahl as-Sunnah</i>

KATA PENGANTAR

Puji syukur atas kehadiran Allah SWT yang telah memberikan banyak sekali nikmat yang tidak terhitung kiranya hingga saat ini. Shalawat serta salam kami sampaikan kepada baginda nabi Muhammad SAW seorang *khotimul anbiya*, seorang panutan dan seorang yang sangat sangat kami hormati jasanya. Alhamdulillah, atas ridho-Nya penyusunan skripsi dapat kami lewati dengan berbagai kemudahan yang diberikan Allah SWT. Dalam Penelitian ini kami mengambil judul ”Kebijakan *Carry Over* dalam Program Legislasi Nasional prespektif *Maslahah Mursalah*.” Skripsi ini disusun dan diajukan kepada Fakultas Syari’ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta untuk memenuhi sebagian dari syarat-syarat memperoleh gelar sarjana strata satu dalam ilmu hukum pada jurusan Hukum Tata Negara.

Tidak ada gading yang retak, kami menyadari bahwa penyusunan skripsi ini masih terdapat beberapa kekurangan, semoga menjadi perbaikan untuk masa yang akan datang. Oleh karena itu kami mengucapkan banyak terimakasih atas pihak pihak yang selalu memberikan dukungan dan arahan dalam penyusunan skripsi ini. Banyak terimakasih kami haturkan kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Phil. Al Makin, S.Ag., M.A. selaku Rektor UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta beserta jajarannya.
2. Bapak Prof. Dr. Drs. H. Makhrus, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Syari’ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta beserta jajarannya.
3. Bapak Drs. M. Rizal Qosim, M.Si. selaku Ketua Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta sekaligus Dosen Pembimbing Skripsi yang telah memberikan masukan kepada penyusun sekaligus Dosen Pembimbing Akademik yang telah memberikan banyak arahan dalam bidang akademik.

4. Bapak/Ibu dosen serta staf Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta yang telah memberikan kontribusi besar bagi penyusun yakni berupa ilmu.
5. Staf dan Karyawan Tata Usaha Program Studi Hukum Tata Negara dan Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta yang membantu dalam hal administrasi.
6. Abi dan Umi (alm) yang selalu mencintai kami dan mendukung sepenuhnya perjalanan hidup penyusun dalam keadaan apapun
7. Mbak Ama, Mas Wildan, Nadia dan Mufid saudara kandung kami yang selalu mensupport dalam bentuk apapun.
8. Arifah Laras Daranandri teman sekaligus pendamping hidup penyusun yang memberikan semangat dalam suka duka selama 3 (tiga) tahun terakhir.
9. Keluarga Alumni MA Asy-Syifa Yusron yang selalu mengibur dalam sedih dan suka, Bagas, Ahmad, Nadhif, Syukron, Saiq, Sabiq, Akmal, Agus, Tulus dkk.
10. Keluarga IMM Syariah yang sangat kami sayangi, Fayas yang selalu mendukung penyusun dalam berbagai kegiatan maupun gerakan, Andre, Gilang, Hazmul, Roy, Aswin, Nat, dkk. yang selalu meluangkan waktu demi berjalannya progresifitas penyusun.
11. Keluarga IMM Syariah angkatan 2018, 2019, dan 2020 Bagas, Akbar, Yaya, Bayu, Arsyad dkk. yang telah menyokong kami dalam progresifitas keorganisasian.
12. Keluarga IMM Sleman yang selalu membarengi penyusun dalam suka duka perjalanan mahasiswa akhir, Mayda, Fadhel, Fadhal, Agus, Bagas, dkk.
13. Senior kami di IMM Sleman Mas Majid, Mas Farhan, Mas Bariqi, Habib, Amor, Uri dkk. yang selalu membing dan memberi masukan selama menjabat di IMM Sleman maupun di Rumah Kita

14. Semua pihak yang telah membantu penyusun dalam menyelesaikan skripsi ini yang tidak dapat penyusun sebutkan satu persatu. Penyusun berharap semoga Allah SWT memberikan balasan yang setimpal kepada para pihak yang telah penyusun sebutkan baik di dunia maupun di akhirat kelak. Amin.

28 Mei 2022

Penyusun



DAFTAR ISI

HALAMAN SAMBUTAN	i
ABSTRAK	ii
SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI	iii
HALAMAN PENGESAHAN SKRIPSI	iv
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	v
MOTTO	vi
PERSEMBAHAN	vii
PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN	viii
KATA PENGANTAR	xi
DAFTAR ISI	xiv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan dan Kegunaan	6
D. Telaah Pustaka	8
E. Kerangka Teoritik	12
F. Metode Penelitian	22
G. Sistematika Pembahasan	24
BAB II TEORI <i>MASLAHAH MURSALAH</i> DAN TEORI EFEKTIFITAS HUKUM	27
A. Teori <i>Mashlahah Mursalah</i>	27
1. Definisi <i>Mashlahah Mursalah</i>	27
2. asar Hukum <i>Mashlahah Mursalah</i>	28
3. Macam-Macam <i>Mashlahah Mursalah</i>	30
4. Syarat <i>Mashlahah Mursalah</i>	36
5. Validitas <i>Mashlahah Mursalah</i>	38
B. Teori Efektifitas Hukum	46
1. Pengertian Efektifitas	46
2. Teori Efektifitas Hukum	47
3. Faktor Penentu Efektifitas Hukum	49
BAB III PENERAPAN <i>CARRY OVER</i> DALAM PROGRAM LEGISLASI NASIONAL	54
A. Program Legislasi Nasional	54
B. Komparasi Prolegnas dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Perubahan	

Peraturan Perundang-undangan dengan Undang Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Perubahan Peraturan Perundang-undangan.	66
C. <i>Carry Over</i> dalam Prolegnas.....	77
D. Problematika <i>Carry Over</i> dalam Penerapannya di Indonesia	80
BAB IV ANALISIS KEBIJAKAN CARRY OVER DALAM PROGRAM LEGISLASI NASIONAL	89
A. Efektifitas Kebijakan <i>Carry Over</i> dalam Penerapannya.	89
B. <i>Carry Over</i> dalam Program Legislasi Nasional Pespektif Masalah Mursalah.....	102
BAB V PENUTUP	110
A. Kesimpulan.....	110
B. Saran.....	114
DAFTAR PUSTAKA	116
LAMPIRAN – LAMPIRAN.....	1
CURRICULUM VITAE.....	2



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Lembaga legislatif merupakan institusi kunci (*key institution*) perkembangan politik setiap negara modern. Didalam menerapkan kedaulatan rakyat, lembaga legislatif juga merupakan cabang kekuasaan pertama yang mencerminkan kedaulatan rakyat¹. Melalui sistem perwakilan, Negara Indonesia mewujudkan kedaulatan rakyat dalam suatu lembaga menyerupai parlemen yang terbentuk dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah sebagai pemegang kekuasaan legislatif.² Dalam mewujudkan sistem perwakilan rakyat, parlemen memiliki dua fungsi; *Pertama* fungsi legislasi, yaitu menentukan kebijakan pokok pemerintah dan mengatur ketentuan ketentuan hukum berupa Undang-Undang; *Kedua* fungsi kontrol, yaitu menjalankan pengawasan terhadap jalannya pemerintah.³

Fungsi legislasi sendiri merupakan sebuah kewenangan yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk suatu norma hukum (undang-undang) yang mengikat dan dapat membatasi hak hak yang

¹ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, (Jakarta : Rajagrafindo Persada, 2010) hlm. 1.

² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2006) hlm. 58.

³ *Ibid* hlm. 59.

dimiliki oleh warga negara.⁴ Dewan Perwakilan Rakyat secara pokok memiliki fungsi pembentukan peraturan perundang undangan antara lain adalah menginisiasi Rancangan Undang-Undang (*legislative initiation*), membahas Rancangan Undang-Undang (*law making process*), serta mengesahkan Rancangan Undang-Undang (*law enactment approval*).⁵ Pada tahap pembentukan Rancangan Undang-Undang untuk menjadi sebuah undang undang diperlukan proses dan mekanisme pembentukan yang tidak sederhana. Sesuai dengan Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan didalamnya terdapat tahapan pembentukan undang-undang yang terdiri dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan.⁶

Menurut Pasal 16 Undang-Undang tersebut, tahap perencanaan dan penyusunan diawali dengan Program Legislasi Nasional. Pasal 20 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga menjelaskan bahwa Prolegnas disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis membahas terkait skala prioritas program Dewan Perwakilan Rakyat selama hingga 5 (lima) tahun kedepan. Setelah ditetapkan Prolegnas, maka tahap selanjutnya adalah tahap pembahasan Rancangan Undang-Undang. Pada tahap pembahasan Rancangan Undang-

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2016) hlm. 32.

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2015) hlm. 34.

⁶ Pasal 1 Ayat (1) Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang terdapat masa sidang, dijelaskan bahwa dalam 1 (satu) tahun masa sidang, persidangan dapat dilaksanakan sebanyak 4 (empat) hingga 5 (lima) kali.⁷

Rangkaian proses pembentukan peraturan perundang undangan yang diatur dengan sedemikian kompleks, masih menimbulkan beberapa polemik. Dalam Pasal 20 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 yang menyatakan

*“Penyusunan dan penetapan Prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai Prolegnas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun.”*⁸

Hal tersebut menyatakan bahwa penyusunan Rancangan Undang-Undang dan ditetapkan dalam Program Legislasi Nasional hanya berlaku pada masa jabatan Dewan Perwakilan Rakyat, yaitu selama 5 (lima) tahun. Kondisi ini berdampak pada pemberhentian pembahasan Rancangan Undang-Undang, akibatnya, Rancangan Undang Undang pada Program Legislasi Nasional prioritas dalam lintas periode akan terus bertambah. Oleh sebab itu terdapat banyak Rancangan Undang Undang yang belum terselesaikan pada periode sebelumnya dan kembali dimasukkan kedalam daftar Program Legislasi Nasional pada periode selanjutnya.⁹ Mekanisme pengajuan Rancangan Undang-Undang lintas periode pun harus

⁷ Tahun Sidang, <https://www.dpr.go.id/tentang/tahun-sidang>., diakses pada 22 September 2021

⁸ Pasal 20 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁹ Risidiana Izzaty, “Urgensi Ketentuan *Carry-over* dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia”, *Jurnal HAM*, Volume 11, No.1 April, 2010.

mengulangi mekanisme pengajuan Rancangan Undang-Undang dari awal (nol).¹⁰ Kondisi ini dilihat dalam teori efektifitas hukum, apakah mencerminkan ke-efektivitasan dalam proses pembahasan undang-undang dalam lintas periode masa jabatan Dewan Perwakilan Rakyat.

Sehingga, muncul ketentuan terbaharu yang mengakomodir *carry over* (pengalihan pembahasan)¹¹ dalam pembentukan peraturan perundang undangan. Undang Undang No 15 tahun 2019 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan peraturan yang melegitimasi *carry over*. Tujuan dari kebijakan ini adalah mengadakan payung hukum pembahasan rancangan undang-undang lintas periode agar setiap RUU yang telah direncanakan, disusun, dan dibahas bersama oleh pembentuk UU (DPR, Presiden, dan/atau DPD), namun belum terselesaikan pada periode tertentu dapat dilanjutkan pada periode selanjutnya.¹²

Pasal 71A Undang Undang No 15 tahun 2019 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa

“Dalam hal pembahasan Rancangan Undang Undang sebagaimana dimaksud dalam 65 Ayat (1) telah memasuki

¹⁰ Muldan Halim P, dkk., “Persoalan Desain Kebijakan *Carry Over* dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia ditinjau dari aspek Politik Hukum”, *Jurnal Al Daulah Jurnal Hukum dan Perundangan Islam*, Volume 10, No. 1, April, 2020.

¹¹ <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/27223/t/%E2%80%98Carry+Over%E2%80%99+RUU+Bisa+Dilakukan+Berdasarkan+Kebutuhan>, diakses pada 22 September 2021

¹² *Ibid*, Muldan Halim P, dkk.

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." ¹³

Ketentuan yang terdapat pada pasal 71A telah membuka lebar peluang keberlanjutan Undang-Undang yang mangkrak pada periode sebelumnya dan mempermudah menuju tahap sebelum pengundangan. *Carry over* diharapkan menjadi kebijakan terobosan dalam proses pembentukan Undang-Undang yang berkelanjutan.

Carry over dalam Program Legislasi Nasional yang diamanatkan dalam Undang-Undang diatas terimplementasikan pada 4 (empat) Rancangan Undang-Undang berstatus operan dari periode 2014-2019 menuju periode 2020-2024¹⁴. Keempat RUU *carry over* tersebut dimasukkan ke dalam Prolegnas prioritas 2020-2024. Namun hingga saat ini, baru 2 (dua) dari 4 (empat) Rancangan Undang-Undang *carry over* yang telah disahkan menjadi Undang-Undang yaitu Undang-Undang Minerba dan Undang-Undang Bea Materai.¹⁵ Implementasi *carry over*

¹³ Pasal 71A Undang Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011.

¹⁴<https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/27237/t/RKUHP+Masuk+RUU+%27Carry+Over%27> diakses pada 11/1/2022.

¹⁵ <https://www.dpr.go.id/uu/prolegnas-long-list>. diakses pada 11 Januari 2022.

masih memunculkan berbagai problematika dan membentuk ketidak efektifitasan jika dilihat dari penerapan dalam Program Legislasi Nasional. Sehingga penulis mencoba menjelaskan kembali bagaimana penerapan *carry over* dalam Program Legislasi Nasional, dan mengkaji bagaimana penerapan *carry over* dalam Program Legislasi Nasional. Dalam membahas kajian tersebut penulis menggunakan dua teori hukum. *Pertama*, penulis menggunakan teori efektifitas hukum untuk melihat efektifitas kebijakan *carry over* dalam Program Legislasi Nasional, *Kedua*, penulis menggunakan teori *Maslahah Mursalah* untuk melihat penerapan *carry over* dalam Program Legislasi Nasional di Indonesia.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sudah diuraikan di atas, maka penulis menarik beberapa rumusan masalah yang akan dianalisa sebagai berikut :

1. Bagaimana penerapan *carry over* dalam program legislasi nasional di Indonesia?
2. Bagaimana kebijakan *carry over* dalam program legislasi nasional prespektif *maslahah mursalah*?

C. Tujuan dan Kegunaan

1. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut

- a. Untuk mengetahui apakah penerapan ketentuan *carry over* dalam program legislasi nasional..

- b. Untuk mengetahui bagaimana urgensi ketentuan *carry over* dalam program legislasi nasional prespektif *mashlahah mursalah*.

2. Kegunaan Penelitian

Manfaat atau kegunaan yang dapat diambil dari penelitian ini antara lain sebagai berikut:

- c. Secara teoritis, penelitian ini dapat memberikan manfaat dalam perkembangan ilmu pengetahuan dibidang hukum tata negara pada umumnya, serta memberikan sumbangan pemikiran yang terbaru, lebih khusus terhadap wawasan pemikiran sistem *carry over* yang terhitung masih sangat minim diperkembangan ilmu pengetahuan hukum tata negara. Sekaligus memberi prespektif keislaman, dalam hal ini yaitu prespektif *mashlahah mursalah*.

- d. Secara praktis, penelitian ini diharapkan mampu memberikan informasi dan masukan kepada:

1. Pemerintahan guna membuka wawasan baik dalam ke-Bangsaan dan ke-Islaman sebagai landasan dalam menerapkan kebijakan kebijakan pemerintah.
2. Kalangan akademis menambah wawasan praktis dalam khasanah ke-Bangsaan dan ke-Islaman khususnya dalam bidang hukum tata negara yang menyangkut pada ketentuan *carry over* dalam

program legislasi nasional.

3. Masyarakat umum agar lebih paham dan peka terhadap mekanisme pembentukan peraturan perundang undangan guna terwujudnya masyarakat yang sejahtera

e. Untuk memenuhi tanggungjawab akademik sebagai kewajiban akhir dalam menyelesaikan studi strata satu program studi hukum tata negara.

D. Telaah Pustaka

Penulis menelusuri beberapa literatur yang memiliki korelasi dengan tema “Ketentuan Carry Over dalam Program Legislasi Nasional prespektif *Maslahah Mursalah*” sehingga penulis menemukan beberapa literatur yang *linear* dengan dengan tema diatas. Dalam menyusun penelitian tersebut penulis menghindari adanya plagiasi, maka perlu mengetahui perbedaan penelitian yang disusun oleh penulis dengan penelitian penelitian lainnya yang telah ada sebelumnya. Adapun literature-literatur yang memiliki korelasi dengan tema penelitian sebagai berikut:

Pertama, jurnal yang ditulis oleh Muhammad A.S Hikam dengan judul “Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan Program Legislasi Nasional”.¹⁶ Secara umum, jurnal ini membahas terkait bagaimana Program Legislasi Nasional dibentuk sebagai landasan operasional

¹⁶ Muhammad A.S Hikam, “Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan Program Legislasi Nasional”, *Jurnal Legislasi Indonesi a*, Vol.2 No.1 Maret, 2005.

pembangunan hukum melalui pembentukan peraturan perundang-undangan akan dapat memproyeksikan kebutuhan hukum atau undang-undang, baik secara kualitatif maupun kuantitatif dengan menetapkan visi dan misi, arah kebijakan, serta indikator secara rasional.

Kedua, jurnal yang ditulis oleh Mira Fajriyah dengan judul “Refraksi Yuridis Penetapan Program Legislasi Nasional di DPR RI”.¹⁷ Jurnal ini membahas terkait refraksi (pembelokan) yuridis dalam penyelenggaraan program legislasi nasional. Diketahui bahwa inefektifitas, inefisiensi penyelenggaraan Prolegnas di DPR RI bersumber dari refraksi (pembelokan) yuridis di taraf perundang-undangan baik pada pengaturan bentuk hukum maupun substansinya. Sehingga dalam jurnal ini penulis (jurnal) menyarankan agar terwujud perubahan pendekatan hukum yang lebih mengedepankan percepatan pembangunan hukum dalam bidang-bidang kehidupan bernegara secara taktis dan spesifik dalam rangka memersamai preferensi dan konsesi perubahan yang begitu cepat. Sehingga terjalin kesinambungan politik hukum di ranah legislasi dan pemerintahan.

Ketiga, jurnal yang ditulis oleh Sobirin Malian yang berjudul “Mengkritisi Program Legislasi Nasional 2004-2009 : Agenda DPR, DPD dan Pemerintah yang Gagal”.¹⁸ Secara umum jurnal ini membahas terkait

¹⁷ Mira Fajriyah, “Refraksi Yuridis Penetapan Program Legislasi Nasional di DPR RI”, *Jurnal Konstitusi*, Vol.13 No.1 Maret, 2016.

¹⁸ Sobirin Malian, “Mengkritisi Program Legislasi Nasional 2004-2009 : Agenda DPR, DPD dan Pemerintah yang Gagal”, *Jurnal Universitas Islam Indonesia*, Vol. 31, No. 68, 2008.

kitik tajam atas buruknya kinerja Pemerintahan sebagai penyelenggara program legislasi nasional yang dijadikan sebagai *grand design* dibidang produk hukum. Faktor yang menjadi penyebab buruknya kinerja Pemerintahan di bidang legislasi yaitu lemahnya kesadaran konstitusionalisme dari Pemerintahan, sehingga dalam proses pembuatan UU Pemerintahan kurang memperhatikan kaidah-kaidah hukum yang terdapat dalam batang tubuh UUD 1945.

Keempat, jurnal yang ditulis oleh Bambang Kesowo yang berjudul “Negara Hukum, Program Legislasi Nasional dan Kebutuhan Desain Besar Bagi Perencanaannya”.¹⁹ Jurnal ini membahas terkait keberadaan desain besar atau *grand design* secara substantif dalam bentuk penyusunan Program Legislasi Nasional yang berlangsung obyektif dan rasional. Jurnal ini juga akan dapat menggambarkan secara komprehensif dan jelas apa sebenarnya negara hukum.

Kelima, Skripsi yang ditulis oleh Risdiana Izzaty dengan judul “Mekanisme Carry-Over dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia”.²⁰ Dalam skripsi ini terdapat dua fokus yang dibahas, *Pertama* terkait bagaimana mekanisme Carry-Over dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia, *Kedua* terkait bagaimana gagasan mekanisme *carry-over* untuk memastikan keberlanjutan proses pembentukan undang-undang pada pergantian periode jabatan DPR.

¹⁹ Bambang Kesowo, “Negara Hukum, Program Legislasi Nasional dan Kebutuhan Desain Besar Bagi Perencanaannya”, Jurnal *Arena Hukum*, Vol. 6. No. 1 April 2012.

²⁰ Risdiana Izzaty dengan judul “Mekanisme Carry-Over dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia”, Skripsi Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2016

Keenam, Jurnal yang ditulis oleh Muldan Halim Pratama, dkk. Dengan judul “Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang yang Berkelanjutan di Indonesia Ditinjau dari Desain Masa Jabatan Lembaga Pembentuknya”.²¹ Dalam jurnal ini dapat ditarik kesimpulan bahwa terdapat ketidaksesuaian dengan konsepsi pembentukan UU yang berkelanjutan jika diartikan berpola lintas masa jabatan. Dengan demikian, perlu dilakukan rekonstruksi terhadap konsepsi pembentukan UU yang berkelanjutan agar pembentukan UU yang berkelanjutan itu diartikan sebagai proses pembentukan yang sanggup mengantarkan RUU melewati seluruh rangkaian atau tahapan yang mesti dilalui dalam periode 5 (lima) tahun. Sehingga RUU yang bersangkutan dipastikan dapat diundangkan di dalam periode masa jabatan lembaga pembentuk UU yang existing. Hal ini perlu dilakukan agar penyelenggaraan pembentukan UU tetap selaras dengan politik hukum tetap pembentukan UU yang digariskan oleh konstitusi, yakni terikat pada periode masa jabatan lembaga pembentuknya.

Ketujuh, Jurnal yang ditulis oleh Risdiana Izzaty dengan judul “Urgensi Ketentuan Carry-Over dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia”.²² Pembahasan dalam jurnal ini berkesimpulan pada mekanisme Carry-over yang diamanatkan dalam Pasal 71A UU No. 15

²¹ Muldan Halim Pratama, dkk., “Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang yang Berkelanjutan di Indonesia Ditinjau dari Desain Masa Jabatan Lembaga Pembentuknya”, *Jurnal Asy-Syir’ah Jurnal Ilmu Syariah dan Hukum*, Vol. 54, No. 2 Desember, 2020.

²² Risdiana Izzaty, “Urgensi Ketentuan Carry-Over dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia”, *Jurnal HAM*, Vol. 11 No. 1 April, 2020.

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.

E. Kerangka Teoritik

1. *Mashlahah Mursalah*

Dalam membahas *mashlahah mursalah* hal yang paling mendasar yaitu pemahaman bahasa (etimologi). Secara bahasa *masalah* merupakan sinonim dari kata manfa'at (kemanfaatan) dan lawan kata dari mafsadat (kerusakan). Kata *manfa'at* sendiri selalu diartikan dengan *ladzat* (rasa enak) dan upaya mendapatkan atau mempertahankannya.²³ Sedangkan kata *mursalah* dalam bahasa arab berarti terputus atau terlepas. Sehingga *masalah mursalah* jika dikaji secara bahasa merupakan kemaslahatan yang terlepas, dalam konteks ini kemaslahatan yang tidak disebutkan dalam nash secara langsung.

Secara terminologi menurut Abdul Wahab Khallaf *maṣlaḥah mursalah* adalah masalah dimana syari' tidak mensyari'atkan hukum

²³ Lahmudin Nasution, *Pembaharuan Hukum Islam Dalam Madzhab Syafi'i* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2001), hlm. 127.

untuk mewujudkan masalah, dan juga tidak terdapat dalil yang menunjukkan atas pengakuannya atau pembatalannya.²⁴ Sejalan dengan pengertian etimologi, Abdul Wahab Khallaf memaknai masalah mursalah dimana kemaslahatan tidak diatur dalam syariat. Selain itu Abdul Wahab Khallaf menambahkan makna *masalah mursalah*, yaitu apabila dalil tidak melegitimasi pengakuan dan pembatalan suatu maslahat.

Skema masalah mursalah ini dapat kita tinjau dengan kaidah induk fiqhiyah. Imam Izzuddin bin Abd. Al-Salam mengatakan bahwa seluruh masalah fiqh hanya dikembalikan kepada *dar'u al-mafaasid* (menolak segala yang merusak) dan *jalb al-masaalih* (mendatangkan kemaslahatan).²⁵ Sehingga kedua kaidah induk fiqhiyah ini dijadikan pisau analisis dalam meninjau kemaslahatan suatu produk hukum.

Imam Al-Ghazali melihat bahwa kemaslahatan harus sejalan dengan tujuan syara', sekalipun bertentangan dengan tujuan manusia karena kemaslahatan manusia tidak selamanya didasarkan kepada kehendak syara' sebab sering didasarkan pada hawa nafsu.²⁶ Oleh sebab itu syaratnya kemaslahatan (produk hukum) harus senada dengan kehendak dan tujuan syara'.

Mashlahah mursalah ini merupakan salah satu metode dalam

²⁴ Abdullah Wahab Khallaf, Ilmu Ushulul Fiqh, terj. Noer Iskandar al-Bansany, Kaidahkaidah Hukum Islam, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, Cet-8, 2002), hlm. 123.

²⁵ Ach. Fajruddin Fatwa, Usul Fiqh Dan Kaidah Fiqhiyah (Surabaya: IAIN Sunan Ampel Press, 2013), hlm 147.

²⁶ Abd Haq, dkk, Formulasi Nalar Fiqh Telaah Konseptual, (Surabaya: Khalista. 2006), hlm. 237.

menetapkan hukum yang berkaitan dengan berbagai masalah yang ketetapanannya sama sekali tidak disebutkan dalam nash dengan pertimbangan untuk mengatur kemaslahatan hidup manusia.²⁷ Prinsipnya menarik manfaat dan menghindarkan kerusakan dalam upaya memelihara tujuan hukum yang lepas dari ketetapan dalil syara’.

Sementara syarat dapat diterapkannya masalah mursalah mengutip pendapat dari Al-Ghazali²⁸ adalah:

- 1) Sejalan dengan tindakan syara’
- 2) Tidak meninggalkan atau bertentangan dengan nash syara’
- 3) Termasuk dalam kategori mashlahah yang dharuri baik yang menyangkut kemaslahatan pribadi maupun orang banyak dan universal.

2. Efektifitas Hukum

Dalam pembicaraan efektivitas, maka tidak akan lepas dari keberhasilan suatu tugas atau kebijakan. Kata “efektif” berasal dari bahasa inggris yaitu *effecctifal* yang memiliki arti sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Menurut KBBI (kamus besar bahasa indonesia) dapat diartikan sebagai sesuatu yang memiliki efek timbul (pengaruh, kesan atau akibat).²⁹ Secara umum efektifitas merupakan kemampuan maelaksanakan Tupoksi (tugas

²⁷ Munawar Kholil, Kembali Kepada al-Quran dan as-Sunnah, (Semarang: Bulan Bintang, 1955), hlm. 298.

²⁸ Abd Haq, dkk, Formulasi Nalar Fiqh Telaah Konseptual, (Surabaya: Khalista. 2006), hlm. 237.

²⁹ Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Jakarta: Balai Pustaka, 2002) hlm. 284.

pokok dan fungsi) dari sebuah organisasi atau sejenisnya.³⁰ Artinya agar dapat dikatakan efektif, apabila suatu tugas dapat terlaksana sesuai dengan harapan sebuah instansi ataupun lembaga.

Dengan kata lain efektivitas berarti berarti tujuan yang sebelumnya telah direncanakan dapat tercapai karena adanya proses kegiatan.³¹ Maka dari itu, suatu proses kegiatan merupakan syarat yang penting dalam mencapai efektifitas suatu kegiatan. Sementara menurut Effendy,³² efektifitas merupakan *“Komunikasi yang prosesnya mencapai tujuan apa yang direncanakan dan sesuai dengan biaya yang dianggarkan, waktu dan jumlah personil yang ditentukan,”* makna efektifitas berarti tercapainya suatu tujuan atau sasaran yang ditentukan yaitu target yang telah tercapai sesuai dengan yang direncanakan sebelumnya.

Dalam pelaksanaan kebijakan, efektifitas hukum dapat terlaksana apabila tujuan suatu kebijakan itu sesuai dengan harapan pemangku kebijakan.³³ Sehingga efektif tidaknya suatu kebijakan dapat dilihat melalui hasil dari sebuah kebijakan atau harapan pembuat hukum. Sedangkan menurut Soerjono Soekanto salah satu fungsi hukum, baik sebagai suatu kaidah maupun sebagai

³⁰ Agung Kurniawan, Transformasi Pelayanan Publik, (Yogyakarta, Pembaharuan, 2005), hlm. 109.

³¹ Muhammad Ali, Penelitian Pendidikan Prosedur dan Strategi, (Bandung: Angkasa, 1997), hlm 89.

³² Onong Uchjana Effendy, Kamus Komunikasi, Bandung: PT. Mandar Maju, 1989), hlm. 14.

³³ BAPPEDA Kota Yogyakarta, 2016, “Efektivitas Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 64 Tahun 2013 dalam Mewujudkan Ruang Terbuka Hijau Publik Kota Yogyakarta”, hlm. 134.

prilaku merupakan menimbang prilaku manusia, artinya, pengaruh hukum tidak hanya terbatas pada timbulnya ketaatan atau kepatuhan pada hukum, melainkan mencakup efek total dari hukum terhadap prilaku yang bersifat negatif maupun positif.³⁴ Sehingga dilihat dari pengertian tersebut, efektifitas suatu hukum dilihat dari prilaku manusia yang bersifat positif maupun negatif.

Menurut Barda Nawawi Arief, efektifitas mengandung makna efek keberhasilan atau kemanjuran/kemujaraban suatu kebijakan.³⁵ Hal ini dapat bermakna bahwa keberhasilan (kemanjuran/kemujaraban) suatu kebijakan menjadi faktor penentu efektif-tidaknya suatu hukum. Sejalan dengan itu, W Yudho dan H. Tjandrasari mengemukakan efektifitas hukum adalah suatu kemampuan hukum dalam menciptakan atau melahirkan keadaan atau situasi sesuai dengan kehendak hukum.³⁶ Maksudnya kehendak hukum menjadi faktor yang akan menentukan efektifitas dari kebijakan hukum, jika kehendak hukum itu jelas maka efektifitas hukum akan dapat diukur dengan jelas pula. Diperkuat oleh Salim, H. S dan Erlis Septiana bahwa hukum akan menjadi efektif apabila tujuan keberadaan dan penerapan kebijakan dapat mencegah perbuatan -perbuatan yang tidak diinginkan dapat

³⁴ Soerjono Soekanto, Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia (Jakarta: Universitas Indonesia, 1976), hlm. 45.

³⁵ Barda Nawawi Arief, Kapita Selektta Hukum Pidana, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003), hlm. 85.

³⁶ W. Yudho dan H. Tjandrasari, Efektivitas Hukum dalam Masyarakat, (Jakarta : Majalah Hukum dan pembangunan, UI Press, 1987), hlm. 59.

menghilangkan kekacauan.³⁷ Dapat ditarik kesimpulan bahwa selain melihat hasil (keberhasilan) dari kehendak hukum, efektifitas hukum juga dilihat dari dapat tidaknya kebijakan menghilangkan kekacauan.

Bila membicarakan efektifitas hukum berarti membicarakan daya kerja hukum dalam mengatur sesuatu agar taat kepada hukum. Dalam pengertian teori-teori hukum, efektifitas hukum artinya mengkaji kaidah hukum yang berlaku secara yuridis, sosiologis dan filosofis.³⁸ Oleh karena itu, menurut Soerjono Soekanto terdapat beberapa faktor yang dapat mempengaruhi efektifitas dalam penegakan hukum³⁹, yaitu:

a. Faktor Hukum

Hukum berfungsi menegakkan keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dalam realitas peyelenggaraan hukum di lapangan, seringkali terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan hukum. Kepastian hukum bersifat konkret dan berwujud nyata, sedangkan keadilan sifatnya abstrak. Tentang berlakunya suatu hukum sebagai kaidah

³⁷ Salim,H.S dan Erlis Septiana Nurbani, Penerapan Teori Hukum Pada Tesis dan Disertasi, (Jakarta : Rajawali Press2013), hlm. 303.

³⁸ Soerjono Soekanto, Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat, (Jakarta: Remadja Karya, 1987), hlm. 23

³⁹ Soerjono Soekanto, Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum. (Jakarta: Penerbit PT. Raja Grafindi Persada2007), hlm. 5.

dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) macam⁴⁰, yaitu:

- Kaidah hukum berlaku secara yuridis, bilamana penentuan suatu kaidah didasarkan pada tingkatan yang lebih tinggi atau apabila penentuannya dengan cara yang telah ditetapkan sebelumnya atau bila menunjukkan hubungan keharusan antara kondisi dan akibatnya.
- Kaidah hukum berlaku sosiologis, bilamana kaidah tersebut efektif, maksudnya adalah, kaidah tersebut berlaku secara paksa oleh penguasa meskipun tidak diterima oleh masyarakat atau apabila kaidah berlaku karena diterima dan diakui oleh masyarakat.
- Kaidah hukum tersebut berlaku secara filosofis, maksudnya adalah kaidah sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang paling tinggi (*ius constituendum*).

Kaidah hukum akan dapat berfungsi dengan

⁴⁰ Soerjono Soekanto, Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat, (Jakarta: Remadja Karya, 1987), hlm. 23

baik apabila memenuhi unsur yuridis, sosiologis dan filosofis, sebab *pertama*, bilamana kaidah hukum hanya terlaksana secara yuridis, maka kemungkinan besar kaidah itu akan mati, *kedua*, bilamana kaidah itu hanya berlaku secara sosiologis dalam makna teori kekuasaan, maka kaidah itu menjadi otoriter (pemaksa), *ketiga*, bilamana kaidah itu hanya berlaku secara filosofis, maka kaidah itu hanya merupakan hukum dalam bentuk cita-cita.⁴¹ Sehingga, dalam menegakkan hukum sebagai suatu kaidah perlu memahami (mengkaji) dalam ketiga cara tersebut.

b. Faktor Penegak Hukum

Fungsi hukum, mentalitas ataupun kepribadian petugas penegak hukum menjadi peran yang penting, apabila peraturan berfungsi dengan baik pula. Oleh karena itu, salah satu kunci keberhasilan dari penegakan hukum adalah mentalitas atau kepribadian penegak hukum.

c. Faktor Sarana atau Fasilitas Pendukung

Faktor sarana ataupun fasilitas pendukung mencakup 2 (dua) hal, perangkat lunak dan perangkat keras. Perangkat lunak dalam hal penegakan hukum

⁴¹ Zainuddin Ali, Sosiologi Hukum, (Jakarta : Sinar Grafika, 2006), hlm. 62-63.

merupakan pendidikan hukum, hal ini bermakna bahwa pendidikan hukum merupakan faktor yang penting dalam menegakkan huku. Perangkat keras dalam hal penegakan hukum memiliki arti sarana fisik yang berfungsi dalam hukum acara. Apabila kedua hal ini tidak dapat terpenuhi maka keberhasilan penegakan hukum tidak akan dapat tercapai.

d. Faktor Masyarakat

Dalam rangka mengefektifkan suatu kebijakan, salah satu faktor yang mendukung yaitu faktor masyarakat. Maksudnya adalah, masyarakat memiliki kesadaran dalam mematuhi kebijakan (peraturan perundang-undangan) yang sering disebut derajat kepatuhan. Ukuran dari derajat kepatuhan ialah, apabila masyarakat telah memiliki pengetahuan terhadap hukum. Dan bilamana suatu peraturan perundang-undangan telah diundangkan dan disahkan dengan prosedur yang sah dan resmi, maka secara yuridis peraturan perundang-undangan berlaku dalam masyarakat.⁴² Pada konteks faktor masyarakat dalam efektifitas hukum, maka masyarakat diharapkan untuk faham terhadap perundang undangan yang berlaku

⁴² Zainuddin Ali, Sosiologi Hukum, (Jakarta : Sinar Grafika, 2006), hlm. 64-67.

secara yuridis, walaupun pada realitasnya masyarakat belum secara menyeluruh faham terhadap perundang-undangan yang berlaku.

e. Faktor Kebudayaan

Budaya dalam efektifitas hukum memiliki fungsi yang sangat besar dalam masyarakat, yaitu mengatur bagaimana berbuat, bertindak, dan menentukan sikap dalam berhubungan dengan orang lain.⁴³ Dengan demikian, faktor kebudayaan merupakan unsur yang menentukan tindakan yang boleh dilakukan dan tindakan yang dilarang.

Kebudayaan dalam negara Indonesia dilandasi oleh hukum adat. Menurut Supomo hukum adat ialah hukum yang tidak tertulis dalam peraturan, meliputi kebijakan-kebijakan hidup yang tidak ditetapkan oleh pihak berwajib, akan tetapi tetap ditaati dan didukung oleh masyarakat dengan keyakinan penuh bahwa kebijakan adat memiliki kekuatan hukum.⁴⁴ Nilai-nilai dasar dari hukum adat menjadi cerminan dalam pembuatan perundang-undangan, agar perundang-undangan dapat terlaksana

⁴³ Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 64-65.

⁴⁴ Yulia, Buku Ajar Hukum Adat, (Aceh: Unimal Press 2016) hlm. 3.

secara efektif.⁴⁵ Dalam Negara Indonesia kebijakan kebijakan hukum adat yang tidak tertulis memiliki kekuatan hukum, sehingga hukum perundang-undangan yang berlaku harus sesuai dengan nilai-nilai hukum adat agar terlaksana secara efektif.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian *library research* (penelitian pustaka), yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk mengumpulkan data dan informasi dengan mengkaji bahan-bahan pustaka yang telah ada dan memiliki relevansi dengan permasalahan yang dibahas. Penelitian pustaka dalam hal ini berupa buku, jurnal, maupun jenis literatur tertulis lainnya yang berkaitan dengan tema penelitian yang membahas tentang ketentuan *carry over* dalam program legislasi nasional prespektif *mashlahah mursalah*.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif-analisis, yaitu penguraian secara teratur seluruh konsep yang ada relevansinya dengan penelitian yang dibahas. Selanjutnya data yang telah terkumpul disusun dan dianalisis guna mendapatkan penjelasan yang komprehensif. Penelitian ini mendeskripsikan dan menelaah terkait ketentuan *carry over* dalam

⁴⁵ Soerjono Soekanto, Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 64-65.

program legislasi nasional prespektif *mashlahah mursalah* dari berbagai peraturan yang mengalami dinamika perubahan dari masa ke masa. Kemudian melihat dari sejarah praktiknya di Indonesia lalu dianalisis menggunakan kerangka teori *maṣlahah mursalah*.

a. Pendekatan Penelitian

Jenis pendekatan yang digunakan adalah normatif-empiris, yaitu pendekatan penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara in action pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat (fakta empiris). Hukum normatif yang digunakan adalah UUD 1945, UU No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU No 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas UU No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, serta peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan. Sedangkan

fakta empiris berupa praktik *carry-over* dalam Program Legislasi Nasional yang dilakukan oleh DPR di Indonesia.

Kemudian hal tersebut dikaji dengan teori *maṣlahah mursalah*.

b. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, penyusun menggunakan teknik pengumpulan data melalui studi kepustakaan atau literatur. Data diperoleh dengan cara membaca, mempelajari, mengkaji dan menganalisis data baik dari data primer maupun sekunder.

Yakni buku yang relevan, jurnal, berita dan peraturan perundang-undangan yang membahas tentang ketentuan *carry over* dalam program legislasi nasional.

c. Sumber Data

Sumber data dari penelitian ini dilakukan dengan mencari berbagai literatur yakni:

- Sumber Primer, yakni sumber data utama yang digunakan dalam penelitian ini meliputi Peraturan Perundang-undangan, catatan resmi atau risalah yang terkait dengan penelitian ini.
- Sumber Sekunder, yakni bahan hukum yang dapat membantu menjelaskan data primer dapat berupa semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen tidak resmi seperti buku-buku, jurnal, artikel dan skripsi.
- Sumber Tersier, yakni bahan lain yang di luar keilmuan hukum untuk membantu peneliti mendapatkan wawasan pengetahuan. Seperti: kamus besar bahasa Indonesia (KBBI), Kamus Hukum, berita, atau perkuliahan. Tentu saja semua bahan tersebut yang berkaitan dengan tema penelitian ini.

G. Sistematika Pembahasan

Penyusunan skripsi ini memiliki sistematika yang terbagi ke dalam

beberapa bab dan mengandung sub-sub tersendiri di dalam bab tersebut. Adapun penelitian ini dibagi menjadi lima bab, dengan rincian sebagai berikut:

Bab pertama adalah bagian dari pendahuluan yang berisi sub-bab bahasan berupa: Latar belakang masalah yang memuat berbagai alasan dari masalah yang diteliti. Rumusan masalah yang merupakan penegasan terhadap materi dalam latar belakang. Tujuan dan kegunaan penelitian, berisi tujuan dan kegunaan dari penelitian. Telaah pustaka berisi mengenai penelusuran terhadap penelitian-penelitian terdahulu yang berkaitan dan bersinggungan dengan penelitian ini. Kerangka teori, memaparkan kerangka berpikir yang akan digunakan dalam menganalisis masalah. Metodologi penelitian berisi penjelasan terkait jenis, sifat, pendekatan, dan teknik pengumpulan data, serta analisis data yang telah dan akan dikumpulkan. Terakhir Sistematika pembahasan yang berisi penyajian sistematika dalam penulisan penelitian skripsi ini.

Bab kedua, berisi gambaran teoritis mengenai konsep masalah hukum dan efektifitas hukum yang digunakan sebagai teori dasar dalam penelitian ini. Terdapat juga sub-bab yang akan memperjelas secara detail agar mempermudah sebagai pisau analisis untuk bab berikutnya.

Bab ketiga, berisi penjelasan yang berkaitan dengan ketentuan *carry-over* dalam program legislasi nasional dan peraturan yang membahas tersebut serta problematika *carry-over* dalam program legislasi nasional di Indonesia.

Bab keempat, merupakan analisis penulis untuk membahas kebijakan *carry-over* dalam program legislasi nasional prespektif *mashlahah mursalah*.

Bab kelima, berisi penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran terkait penelitian. Kesimpulan merupakan jawaban dari pertanyaan-pertanyaan yang terdapat dalam rumusan masalah. Sedangkan saran merupakan tanggapan penulis terkait hasil penelitian.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan penelitian ini terdapat beberapa kesimpulan yang dapat diambil, adapun diantaranya:

1. Kebijakan *carry over* secara umum dapat dipahami bahwa kebijakan yang mengatur tentang mekanisme pewarisan RUU dari masa periode DPR (5 tahunan) sebelumnya menuju periode DPR berikutnya. Dalam Naskah Akademik terkait kebijakan *carry over*, yang terdapat pada Naskah Akademik RUU tentang perubahan atas Undang Undang Nomor 11 Tahun 2011 Tentang Perubahan Peraturan Perundang-undangan, kita dapat meninjau gagasan pokok *carry over* yang tertera didalamnya. Terdapat 2 (dua) gagasan pokok dari kebijakan *carry over*, yaitu: 1) efektifitas anggaran 2) keberlanjutan RUU (Rancangan Undang-Undang). Dalam pembahasan hukum, efektifitas dari sebuah kebijakan (hukum) dapat terlaksana apabila harapan pemangku kebijakan tersebut terpenuhi. Dalam konteks *carry over*, harapan pemangku kebijakan tersebut tertera dalam gagasan pokok kebijakan *carry over* (efektifitas anggaran dan keberlanjutan RUU). Dengan begitu efektifitas kebijakan *carry over* dapat tercapai bilamana kedua gagasan pokok *carry over* itu terpenuhi. Penulis menyimpulkan bahwa faktor yang menentukan efektifitas kebijakan *carry over* dapat dilihat

dari kelima faktor penentu yakni: (1) faktor hukum, (2) faktor penegak hukum, (3) faktor sarana atau fasilitas pendukung, (4) faktor masyarakat, dan (5) faktor kebudayaan. tersebut. Efektifitas kebijakan carry over apabila ditinjau kedalam 5 (lima) faktor efektifitas hukum, dalam beberapa poin sudah terpenuhi. Namun, dalam penerapannya terdapat 4 (empat) catatan, yakni: *Pertama*, desain kebijakan carry over yang masih menumpang dengan aturan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). *Kedua*, dalam penerapan kebijakan carry over belum memberikan kepastian hukum. Dalam hal kebijakan carry over, kepastian berlanjutnya suatu RUU yang di-carry over antar periode. *Ketiga*, dalam penerapannya RUU yang berstatus carry over, RUU tersebut belum sepenuhnya diutamakan pembahasannya dalam Prolegnas jangka menengah maupun tahunan, sehingga menjadikan efektifitas dan keberlanjutan RUU bukan menjadi prioritas utama, yang didalamnya juga membawa kepastian dan kebermanfaatan hukum bagi masyarakat. *Keempat*, dalam penerapannya carry over belum mencerminkan dasar nilai ketertiban dan ketentraman hukum, sebab, RUU yang berstatus carry over hingga skripsi ini ditulis, hanya 50 persen (2 dari 4 RUU carry over) yang telah disahkan, padahal sudah berjalan 3 (tiga) dari 4 (empat) tahun masa jabatan DPR. Ketertiban (berkelanjutan) RUU dan ketentraman (efektifitas) masyarakat dapat terpenuhi bilamana RUU yang membawa berbagai kepentingan (efektifitas dan keberlanjutan) diutamakan

pembahasannya dalam Prolegnas jangka menengah dan tahunan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa kebijakan carry over telah efektif, walaupun pada penerapannya terdapat beberapa catatan yang harus segera dibenahi agar efektifitas hukum dari kebijakan carry over dapat terpenuhi dan diterapkan dalam peraturan perundang undangan di Indonesia.

2. Dalam meninjau suatu kebijakan carry over, kemaslahatan kebijakan dapat dilihat dari segi prioritasnya, kemaslahatan dalam hal ini dapat dilihat dari teori masalah mursalah. Masalah apabila dilihat dari segi prioritasnya dibagi menjadi 3 (tiga), yaitu: 1) *masalah dharuriyah*, 2) *masalah hajiyyah* 3) *masalah tahsiniyah*. Dalam prespektif masalah, kebijakan carry over belum dapat diklasifikasikan kedalam *masalah dharuriyah* karena dampak kegagalan dari meng-*carry over* suatu RUU belum menyebabkan kerusakan yang fatal hingga memaksa negara untuk berhenti. Sehingga, kebijakan *carry over* merupakan *masalah hajiyyah* yang dibutuhkan dalam menyempurnakan kemashlahatan pokok (mendasar) yang berbentuk keringanan untuk mempertahankan dan memelihara kebutuhan mendasar manusia. Urgensitas dari kebijakan *carry over* tetaplah penting, akan tetapi tidak dalam porsi *dharuriyah* (darurat). Sarah dengan itu, dalam naskah akademik kebijakan carry over terdapat 2 (dua) tujuan dibentuknya kebijakan ini, yakni, efektifitas anggaran dan keberlanjutan RUU, kedua tujuan ini sejalan dengan *al-Maslahah al-*

Khamsah, yakni: (1) memelihara agama, (2) memelihara jiwa, (3) memelihara akal, (4) memelihara keturunan, (5) memelihara harta. Efektifitas anggaran dalam *al-Maslahah al-Khamsah* dapat diartikan sebagai *hifdz maal* (memelihara harta), dan keberlanjutan RUU dalam jangka panjang dapat diartikan sebagai *hifdz nafs* (memelihara jiwa). Walaupun pada naskah akademik, kebijakan *carry over* memiliki 2 (dua) tujuan yang sudah sesuai dengan kemaslahatan umum, yakni, efektifitas anggaran (*hifdz maal*) dan keberlanjutan RUU (*hifdz nafs*), namun, kebijakan *carry over* perlu diupayakan agar memenuhi beberapa aspek masalah mursalah dalam penerapannya, sebagaimana berikut:

- a. Kemaslahatan yang dibentuk kebijakan *carry over* harus hakiki tidak boleh didasarkan pada prediksi (*wahn*). Kebijakan *carry over* harus mempertimbangkan kemaslahatan yang akan ditimbulkan, bilamana kemaslahatan yang muncul diabaikan, maka kemaslahatan itu berdasarkan atas *wahn* (prediksi).

Dalam kebijakan *carry over*, efektifitas anggaran dan keberlanjutan RUU tidak boleh menjadi semu (*wahn*), sehingga dalam penerapannya diperlukan kepastian penerapan hukum.

- b. Kemaslahatan harus berlaku secara universal untuk seluruh lapisan masyarakat, bukan untuk perorangan atau kelompok tertentu (*parsial*). Sejalan dengan itu, efektifitas anggaran dan keberlanjutan RUU merupakan kemaslahatan yang bersifat

universal. Anggaran yang dimaksud adalah APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) sedangkan keberlanjutan RUU merupakan kemaslahatan bersama, dimana RUU yang berkelanjutan dan dapat diundangkan akan menjadi kemaslahatan jangka panjang dalam lingkup yang sangat luas (negara). Hal tersebut dirasa penting dalam sebuah kebijakan untuk menghindarkan umat dari kesulitan dan kemadharatan.

- c. Kemaslahatan yang dibentuk tidak bertentangan dengan tata hukum dan dasar-dasar penetapan nash (al-Quran dan as-Sunnah) serta ijmak. Kemaslahatan yang dibentuk oleh *carry over* yakni efektifitas anggaran dan keberlanjutan RUU dalam tata hukum perundang-undangan tidak bertentangan, sesuai dengan pembahasan pada bab iv awal. Dalam pembahasan dasar penetapan nash, kedua kemaslahatan *carry over* ini sesuai dengan (Q.S. Al Isra' : 26) ter kait penghematan anggaran.

(Q.S. Hud : 6) tentang kesjahteraan seluruh makhluk.

B. Saran

1. Kebijakan *carry over* dalam Prolegnas ini secara umum telah efektif dan dapat diterapkan. Akan tetapi, dalam penerapannya belum memberikan kepastian hukum sehingga penerapan kebijakan *carry over* harus mengutamakan kemaslahatan masyarakat umum agar kebijakan *carry over* dapat diterapkan secara efektif.

2. Desain kebijakan *carry over* dalam penerapannya masih menumpang penuh dengan kebijakan Prolegnas. Oleh sebab itu, perlu aturan perundang-undangan yang sistematis dan independen untuk mengatur regulasi terkait peng-operan RUU antar periode DPR atau yang saat ini kita sebut *carry over*. Sehingga aturan *carry over* tidak lagi menumpang dengan kebijakan Prolegnas, melainkan berdiri sendiri (independen) dan sistematis. Hal ini dicapai agar kepastian hukum dapat tercapai, sehingga dampak (implikasi) *carry over* dapat dirasakan masyarakat umum.

DAFTAR PUSTAKA

Kitab Suci:

Al- Qur'an

Fiqh-Ushul Fiqh:

Abd Rabbih, Ali, Buhus fi al-Adillah al-Mukhtalaf Fiha 'Ind al-Ushuliyyin, Mathba'ah al Sa'adah, 1980

Abu Zahrah, Muhammad, Usul al-Fiqh, Kairo: Dar al-Fikr al-'Arabi

Al-Biri, Zakariya, Masadir al-Ahkam al-Islamiyyah, Kairo : Dar al-Ittihad, 1973.

Al-Din Sya'ban, Zaki, Usul al-Fiqh al-Islami, Mishr : Dar al-Ta'lif, 1965

Al-Ghozali, Abu Hanid Muhammad, Al-Iqtishad fi al-I'tiqad, Mesir: Maktabah al-Jund, 2000.

Al-Mawardi, Abu Hasan, Al-Ahkam al-Sulthaniyah, Beirut: Dar al-Fikr.

Al-Subki, Al-Ibhaj fi Syarh al-Minhaj jilid III, Beirut: Dar al-Kutub al-Islamiyyah, 1984

Khallaf, Abd al-Wahab, 'Ilm Usul al- Fiqh, Kairo: Maktabah al- Da'wah al-Islamiyyah, 1990.

Shalih, Muhammad Adib, Mashadir Tasyri' al-Islamiy wa Manhaj al-Istinbath, Damaskus : Mathba'at al-Ta'awuniyat, 1968

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Perubahan Peraturan Perundang-undangan.

Undang Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Perubahan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Pembentukan Undang-Undang.

Naskah Akademik:

Badan Legislasi DPR RI, Naskah Akademik Rancangan Undang - Undang Republik Indonesia tentang perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentng Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Jakarta, DPR-RI, 2019.

Buku:

Alexander, Harry, Panduan Perancangan Undang - Undang Di Indonesia, Jakarta: XSYS Solusindo, 2004

Ali, Muhammad, Penelitian Pendidikan Prosedur dan Strategi, Bandung, Angkasa, 1997

Ali, Zainuddin, Sosiologi Hukum, Jakarta : Sinar Grafika, 2006

Arief, Barda Nawawi, Kapita Selekta Hukum Pidana, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2003

Asshiddiqie, Jimly, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta : Sinar Grafika, 2015

Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika, 2006

Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta : Rajawali Pers, 2016

Basri, Rusdaya, Ushul Fiqh 1, Parepare : Iain Parepare Nusantara Press, 2019

Djamil, Faturrahman, Metode Ijtihad Majelis Tarjih Muhammadiyah, Jakarta: Logos Publishing House, 1995

Effendy, Onong Uchjana, Kamus Komunikasi, Bandung, PT. Mandar Maju, 1989

- Fatwa, Ach. Fajruddin, *Usul Fiqh Dan Kaidah Fiqhiyah*, Surabaya: IAIN Sunan Ampel Press, 2013
- H.S, Salim dan Erlis Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Tesis dan Disertasi*, Jakarta : Rajawali Press, 2013
- Hady, Nuruddin, *Teori Konstitusi dan Negara Demokrasi*, edisi revisi, Malang: Setara Press, 2016
- Haq, Abd dkk, *Formulasi Nalar Fiqh Telaah Konseptual*, Surabaya: Khalista, 2006
- Hartono, Sunarjati, *Kapita Selekta Perbandingan hukum*, Bandung, PT Citra aditya bakti, 1998
- Harun, Nasrun, *Ushul Fiqh*, Jakarta : Logos Wacana Ilmu, 1997
- Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Jakarta : Rajagrafindo Persada, 2010
- Khallaf, Abdullah Wahab, *Ilmu Ushulul Fiqh*, terj. Noer Iskandar al-Bansany, *Kaidah-Kaidah Hukum Islam*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, Cet-8, 2002
- Kholil, Munawar, *Kembali Kepada al-Quran dan as-Sunnah*, Semarang: Bulan Bintang, 1955
- Kurniawan, Agung, *Transformasi Pelayanan Publik*, Yogyakarta, Pembaharuan, 2005
- Latif, Abdul dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011
- Magnis, Suseno, *Etika Politik*, Jakarta, PT Gramedia, 1988
- Mahfud MD, Moh., *Politik Hukum Di Indonesia Edisi Revisi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009
- Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta, Liberty, 2007
- Nasution, Lahmudin, *Pembaharuan Hukum Islam Dalam Madzhab Syafi'I*, Bandung:

- Remaja Rosdakarya, 2001
- Natabaya, H.A.S, Sistem Peraturan Perundang-undangan, Jakarta: Setjen dan
Kepaniteraan MKRI, 2006
- Peter, A.A.A. dan Koesriani Siswosebroto, Hukum dan Perkembangan Hukum
Dalam Pendekatan Sosiologis Terhadap Hukum, Adam Podgorecci dan
Christoper J. Whelan, eds, Jakarta: Sinar harapan, 1988
- Rahman, Budi Munawar, Kontekstualisasi Doktri n Islam dalam Sejarah, Jakarta:
Yayasan Wakaf Paramadina, 1994
- Rusli, Nasrun, Konsep Ijtihad al-Syaukani: Relevansinya bagi Pembaharuan Hukum
di Indonesia, Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999
- Soekanto, Soerjono, Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan
di Indonesia, Jakarta: Universitas Indonesia, 1976
- Soekanto, Soerjono, Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Jakarta:
PT. Raja Grafindo Persada, 2008
- Soekanto, Soerjono, Pokok-Pokok Hukum Adat, Bandung: Alumni, 1978
- Soekanto, Soerjono, Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat, Jakarta, Remadja Karya,
1987
- Syamsuddin, Aziz, Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang, Jakarta, Sinar
Grafika, 2011
- Yudho, W. dan H. Tjandrasari, Efektivitas Hukum dalam Masyarakat, Jakarta :
Majalah Hukum dan pembangunan, UI Press, 1987
- Yulia, Buku Ajar Hukum Adat, Aceh: Unimal Press, 2016
- Yuliandri, Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik,

Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2009

Jurnal:

A.S Hikam, Muhammad, Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan Program Legislasi Nasional,, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.2 No.1 Maret, 2005.

BAPPEDA Kota Yogyakarta, Efektivitas Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 64 Tahun 2013 dalam Mewujudkan Ruang Terbuka Hijau Publik Kota Yogyakarta, 2016.

BPHN, Tiga Dekade Prolegnas Dan Peran BPHN (Jakarta: Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2008.

Fajriyah, Mira, Refraksi Yuridis Penetapan Program Legislasi Nasional di DPR RI, *Jurnal Konstitusi*, Vol.13 No.1 Maret, 2016.

Halim P, Muldan dkk., Persoalan Desain Kebijakan Carry Over dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia ditinjau dari aspek Politik Hukum, *Jurnal Al Daulah Jurnal Hukum dan Perundangan Islam*, Volume 10, No. 1, April, 2020.

Halim P, Muldan dkk., Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang yang Berkelanjutan di Indonesia Ditinjau dari Desain Masa Jabatan Lembaga Pembentuknya, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 17 No. 2 - Juni 2020.

Izzaty, Risidiana, Mekanisme Carry-Over dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia,, Skripsi Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2016.

Izzaty, Risidiana, Urgensi Ketentuan *Carry-over* dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia, *Jurnal HAM*, Volume 11, No.1 April, 2010.

Jauhari, Nashrun, Fiqh Prioritas Sebagai Instrumen Ijtihad Maqashidi Perspektif Yusuf AlQaradawi Dan Urgensinya Di Era Kontemporer, Maraji': *Jurnal Studi*

Keislaman, Volume 3, Nomor 1, September 2016.

Kesowo, Bambang, Negara Hukum, Program Legislasi Nasional dan Kebutuhan Desain Besar Bagi Perencanaannya, *Jurnal Arena Hukum*, Vol. 6. No. 1 April 2012.

Malian, Sobirin, Mengkritisi Program Legislasi Nasional 2004-2009 : Agenda DPR, DPD dan Pemerintah yang Gagal, *Jurnal Universitas Islam Indonesia*, Vol. 31, No. 68 2008.

Putra, Andi Irman, Penulisan Kerangka Ilmiah Tentang Peran Prolegnas dalam Perencanaan Pembentukan Hukum Nasional Berdasarkan UUD 1945 (Pasca Amandemen), Jakarta: BPHN, 2008.

Rusfi, Mohammad, Validitas Maslahat al-Mursalah Sebagai Sumber Hukum, *Jurnal Al-‘Adalah*, Vol. 12 No. 1 Juni, 2014.

Suhayati dan Kartika, Agenda DPR RI Tahun 2019–2024: Carry-over RUU dan Omnibus Law, *Parliamentary Review*, Vol. 1. No. 4, Desember, 2019.

Suhayati, Monika dan Shanti Dwi Kartika, Agenda DPR RI Tahun 2019-2024: Carry Over dan Omnibus Law, *Parliamentary Review* 1, no. 4, 2019.

Suliantoro, B. Wibowo, Dinamika Arah Kepastian Hukum di tengah Transformasi Sosial-Budaya dalam Prespektif Pemikiran Madzhab Sociological Jurispudence,, *Jurnal Filsafat*, Volume 17, No. 1, April, 2007.

Kamus:

Kamus Bahasa Indonesia, Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008

Internet

<https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/27223/t/%E2%80%98Carry+Over%E2%80%99+RUU+Bisa+Dilakukan+Berdasarkan+Kebutuhan>, diakses pada 22 September 2021

<https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/27237/t/RKUHP+Masuk+RUU+%27Carry+Over%27> diakses pada 1 Februari 2022.

<https://www.dpr.go.id/uu/detail/id/66> diakses pada 22 Maret 2022.

<https://www.dpr.go.id/uu/prolegnas-long-list> diakses pada 18 Maret 2022.

<https://www.dpr.go.id/tentang/tahun-sidang>



STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA