Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang yang Berkelanjutan di Indonesia Ditinjau dari Desain Masa Jabatan Lembaga Pembentuknya

Muldan Halim Pratama, Ali Abdurahman, dan Mei Susanto

Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung

E-mail: *muldan16001@mail.unpad.ac.id*

Abstract: Law No. 15 of 2019 provides an opportunity for a continuous process -which means an inter-period- in legislation making. Even though on the one hand it seems to solve the problem, but on the other hand, the conception of inter-period is still problematic in this concern. One of the occurring problems is the inappropriateness of the concept with the design of period of the legislation bodies as outlined by the constitution. This paper seeks to analyze how the design of the period of the legislation bodies in Indonesia is actually related to the concept of inter-period in legislation making. The study used juridical-normative method with descriptive-analytic techniques. This study revealed the three characteristics of the design of the period of the legislation bodies: fixed term, same period, and terminated-returned together. The analysis also disclosed that the legal political aspect in legislation making is periodic in nature, which does not match with the concept of inter-period legislation making.

Keywords: *legal policy; period design; legislation body; continuous legislation making*

Abstrak: Undang-Undang (UU) Nomor 15 Tahun 2019 memberikan peluang terjadinya proses pembentukan UU yang berkelanjutan, dalam arti berlangsung antarperiode atau lintas periode masa jabatan. Kendati pada satu sisi tampak solutif, pada sisi yang lain konsepsi pembentukan UU lintas periode tersebut masih problematis. Salah satu permasalahannya ialah konsep pembentukan UU lintas periode tersebut tidak selamanya cocok dengan desain masa jabatan lembaga pembentuk UU yang digariskan oleh konstitusi. Tulisan ini berusaha menganalisis bagaimanakah sebetulnya desain masa jabatan lembaga pembentuk UU di Indonesia berkaitan dengan ide pembentukan UU yang berkelanjutan, dalam arti lintas periode. Metode penelitian yang digunakan ialah yuridis-normatif dengan teknik deskriptif-analitis. Studi ini menunjukkan bahwa desain masa jabatan pembentuk UU memiliki tiga karakter yakni *fixed term*, sama lamanya, serta diakhiri dan diawali kembali secara bersama-sama. Dengan desain tersebut, politik legislasi bersifat periodik sehingga pada dasarnya tidak cocok dengan konsepsi pembentukan UU lintas periode.

Kata kunci: *politik hukum; desain masa jabatan; lembaga pembentuk UU; pembentukan UU berkelanjutan*

Pendahuluan

Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3 Perubahan) memberikan peluang terjadinya proses pembentukan undang-undang (UU) yang berkelanjutan, dalam arti berlangsung antarperiode atau lintas periode. Peluang tersebut hadir dengan adanya ketentuan Pasal 71A dalam UU P3 Perubahan, yang kemudian disebut sebagai ketentuan *carry over*.¹ Berdasarkan ketentuan tersebut, setiap Rancangan Undang-undang (RUU) yang telah direncanakan, disusun, dan dibahas bersama oleh para pembentuk UU (Dewan Perwakilan Rakyat [DPR], Presiden, dan/atau Dewan Perwakilan Daerah [DPD]) namun belum sampai pada tahap persetujuan pada periode² tertentu dapat dilanjutkan pada periode selanjutnya.³

Pada satu sisi, hadirnya ketentuan *carry over* secara sekilas tampak solutif, terutama jika dikaitkan dengan kenyataan bahwa pada praktik pembentukan undang-undang (UU), ketiadaan ketentuan *carry over* tersebut menyebabkan terhambatnya penyelesaian Rancangan Undang-undang (RUU) yang pembahasan terhadap materi muatannya sulit untuk diselesaikan dalam satu periode, seperti Rancangan Kitab Undang-undang Hukum Pidana (RKUHP) dan Rancangan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (RKUHAP).⁴ Selain itu, hal ini juga berkaitan dengan asumsi bahwa dengan *carry over* itu akan terjadi penghematan dan efektifitas sumberdaya, waktu, dan anggaran⁵ dalam pembentukan UU. Dengan demikian, pemborosan yang terjadi karena

¹ Monika Suhayati dan Shanti Dwi Kartika., "Agenda DPR RI Tahun 2019-2024: Carry Over dan Omnibus Law," *Parliamentary Review* 1, no. 4 (2019): hlm. 138.

² Yang dimaksud dengan Periode adalah Periode Masa Jabatan Pembentuk Undang-undang (UU), dalam hal ini Periode Masa Jabatan DPR, Presiden, dan DPD.

³ Badan Legislasi DPR-RI, *Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Republik Indonesia tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan-Undang-undang* (Jakarta: DPR-RI, 2019), hlm. 1.

⁴ Supriyadi Widodo, Anggara, dan Miko S. Ginting, *Mengawal Pembahasan R KUHP: Dari Evaluasi, Ke Rekomendasi* (Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform, 2015), hlm. 10.

⁵ Risdiana Izzaty, "Urgensi Ketentuan Carry-Over dalam Pembentukan Undang-undang di Indonesia," *Jurnal HLAM* 11, no. 1 (2020), hlm. 94.

proses pembentukan UU yang selalu diulang kembali di setiap pergantian periode, diharapkan dapat dihindari.

Namun demikian, pada sisi yang lain, model pembentukan UU lintas periode tersebut menarik untuk ditinjau khususnya dari aspek politik hukum, setidaknya karena dua hal: *pertama*, pembentukan UU lintas periode merupakan hal baru yang tidak dikenal sebelumnya dalam praktik pembentukan UU di Indonesia;⁶ *kedua*, model pembentukan UU lintas periode tersebut mungkin tidak cocok dengan desain masa jabatan lembaga pembentuk UU yang ada saat ini.

Munculnya gagasan mengenai ketidakcocokan model pembentukan UU lintas periode dengan desain masa jabatan lembaga pembentuk UU, ialah karena dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) 1945, lembaga pembentuk UU didesain memiliki periode masa jabatan tertentu yang mengisyaratkan pembentukan UU berpatokan pada periodisasi tertentu pula (terikat pada periode). Oleh karena itu, tulisan ini bertujuan untuk menilai bagaimana desain masa jabatan lembaga pembentuk UU di Indonesia dalam kaitannya dengan ide pembentukan UU yang berkelanjutan dalam arti lintas periode tersebut?

Tulisan ini merupakan pengembangan dan pendalaman dari studi yang sebelumnya telah dilakukan, berkaitan dengan beberapa persoalan terkait desain kebijakan *carry over* dalam pembentukan UU di Indonesia.⁷ Berbeda dengan tulisan sebelumnya, dalam tulisan ini uraian yang disajikan sepenuhnya difokuskan untuk mengamati desain masa jabatan lembaga pembentuk UU dan pengaruhnya terhadap pola pembentukan UU di Indonesia. Hingga tulisan ini selesai dibuat, tidak ada artikel yang ditemukan dengan topik bahasan yang sama.

Kajian ini menggunakan pendekatan yuridis-normatif dengan teknik deskriptif-analitis. Hal ini dilakukan untuk menelusuri,

⁶ Sopiani dan Zainal Mubaroq, "Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasca Perubahan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan," *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 2 (2020), hlm. 151.

⁷ Muldan Halim Pratama, Ali Abdurahman, dan Mei Susanto, "Persoalan Desain Kebijakan *Carry Over* dalam Pembentukan Undang-undang di Indonesia Ditinjau dari Aspek Politik Hukum," *Al-Da'wah: Jurnal Hukum dan Perundang-undang Islam* 10, no. 1 (2020), hlm. 139–169.

menelaah, dan meneliti berbagai peraturan perundang-undangan yang berbicara mengenai masa jabatan lembaga pembentuknya. Data-data yang digunakan mencakup bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier⁸ dikumpulkan guna mendukung argumentasi hukum secara sistematis dan terstruktur. Metode dan pendekatan tersebut diaplikasikan dengan mengemukakan secara sistematis latar belakang perubahan dan pasal-pasal dalam UUD NRI1945 yang relevan dengan desain masa jabatan lembaga pembentuk UU. Desain masa jabatan lembaga pembentuk UU kemudian digambarkan sebagai pola pembentukan UU di Indonesia, untuk selanjutnya dikorelasikan dengan konsep serta teori politik hukum.

Politik hukum dalam tulisan ini digunakan untuk menilai⁹ konsepsi pembentukan UU yang berkelanjutan, dalam arti lintas periode masa jabatan, terhadap desain masa jabatan lembaga pembentuk UU yang digariskan dalam UUD NRI 1945. Uraian yang disajikan dalam tulisan ini menjadi penting guna mendapatkan kejelasan perihal keterkaitan antara desain masa jabatan lembaga pembentuk UU dengan politik pembentukan UU yang berkelanjutan di Indonesia. Dengan demikian, pada masa yang akan datang diharapkan mampu untuk memantik dan menjadi bahan pertimbangan bagi para peneliti maupun praktisi, dalam menghadirkan modifikasi proses pembentukan UU berkelanjutan yang sesuai dan sejalan dengan rancang bangun konstitusi.

Karakter Desain Masa Jabatan Lembaga Pembentuk UU di Indonesia

Istilah masa jabatan terbentuk dari dua kata, yakni ‘masa’ dan ‘jabatan’. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata ‘masa’ berarti “jangka waktu tertentu yang ada permulaan dan batasnya”.¹⁰ Adapun kata ‘jabatan’ diartikan sebagai “pekerjaan (tugas) dalam pemerintahan atau organisasi. Hal ini mirip dengan makna hukum tata negara (HTN) sebagaimana yang dinyatakan oleh Logemann bahwa

⁸ Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 12-13.

⁹ Moh. Mahfud MD., *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Press, 2012), hlm. 16.

¹⁰ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/masa>. Diakses pada 15 Oktober 2020.

HTN adalah hukum yang mengatur organisasi negara,¹¹ dan kata negara ia artikan sebagai organisasi jabatan (*de staat is ambtenorganisatie*).¹²

Jabatan (*ambt*) adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap (*kring van vaste werkzaamheden*) yang diadakan dan dilaksanakan guna kepentingan negara (*in casu / tujuan negara*).¹³ Logemann lebih tegas menyatakan bahwa jabatan adalah suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri yang dibentuk untuk kurun waktu yang lama dan kepadanya diberikan tugas dan wewenang.¹⁴ Dengan demikian, masa jabatan dapat diartikan sebagai jangka waktu tertentu yang menandakan adanya permulaan dan batas (akhir) dari pelaksanaan tugas dan wewenang suatu lembaga. Dalam tulisan ini, lembaga yang diteliti adalah lembaga pembentuk UU. Oleh karena itu, masa jabatan lembaga pembentuk UU merujuk pada pengertian jangka waktu yang dimiliki oleh lembaga pembentuk UU sejak mengawali hingga mengakhiri pelaksanaan tugas dan wewenangnya dalam bidang pembentukan UU.

Sementara itu, kata desain diartikan sebagai kerangka, bentuk, rancangan, motif, pola, atau corak.¹⁵ Desain masa jabatan lembaga pembentuk UU yang dimaksud dalam tulisan ini adalah kerangka,¹⁶ rancangan,¹⁷ dan pola¹⁸ yang berkenaan dengan jangka waktu sejak

¹¹ Jimly Ashiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Depok: Rajawali Press, 2017), hlm. 22.

¹² I Gde Pantja Astawa, "Pendapat Logemann tentang Hukum Tata Negara (Staatsrecht)", *Bahan Ajar Perkuliahan Hukum Tata Negara*. Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Disampaikan di Bandung pada 18 September 2017.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ I Gde Pantja Astawa, "Kajian Teoritik dan Normatif tentang Penyelenggara Negara di Indonesia," dalam Susi Dwi Harijanti (eds), *Interaksi Konstitusi dan Politik: Kontekstualisasi Pemikiran Sri Soemantri* (Bandung: PSKN FH Unpad, 2016), hlm. 65.

¹⁵ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/desain>. Diakses pada 15 Oktober 2020.

¹⁶ Kerangka berarti garis besar, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/kerangka>. Diakses pada 15 Oktober 2020.

¹⁷ Rancangan berarti hasil merancang, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/rancangan>. Diakses pada 15 Oktober 2020.

¹⁸ Pola berarti bentuk (struktur) yang tetap, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/pola>. Diakses pada 15 Oktober 2020.

mengawasi hingga mengakhiri pelaksanaan tugas dan wewenang yang dimilikinya.

Berkaitan dengan lembaga pembentuk UU pascaperubahan UUD NRI 1945, dikatakan oleh Bagir Manan bahwa kekuasaan untuk membentuk UU sepenuhnya ada pada DPR.¹⁹ Akan tetapi, apabila dilihat dari proses atau mekanisme pembentukan UU itu sendiri, terdapat lembaga lain yang terlibat selain DPR, yaitu Presiden dan DPD.²⁰ Baik DPR, DPD, dan Presiden, masing-masing memiliki tugas dan wewenang dalam pembentukan UU sesuai dengan ketentuan UUD NRI 1945.²¹ Dengan demikian, maka pembentukan UU itu sendiri melibatkan lembaga legislatif (DPR dan DPD) serta lembaga eksekutif (Presiden).

Guna mengetahui desain masa jabatan lembaga pembentuk UU, diperlukan pengamatan terhadap proses perubahan konstitusi²² atau UUD NRI 1945 yang terjadi pada tahun 1999-2002. Hal tersebut diperlukan karena UUD NRI 1945 hasil amandemen itulah yang menentukan garis besar, arah, isi, dan bentuk hukum²³ yang berlaku di Indonesia pada saat ini, termasuk dalam hal masa jabatan lembaga pembentuk UU. Dengan pemahaman itu, desain masa jabatan lembaga pembentuk UU perlu ditelusuri dari proses perancangan/perumusan perubahan, sekaligus dari rumusan pasal-pasal hasil perubahan UUD NRI 1945 yang relevan. Berkaitan dengan

¹⁹ Bagir Manan, "Lembaga-Lembaga di Dalam dan di Luar UUD 1945," dalam Susi Dwi Harijanti (eds), *Interaksi Konstitusi dan Politik ...*, hlm. 11.

²⁰ Ni Putu Niti Suari Giri "Lembaga Negara Pembentuk Undang-Undang," *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)* 2, no. 1 (2016), hlm. 92.

²¹ A Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Teori, Sejarah, dan Perbandingan dengan Beberapa Negara Bikameral* (Malang: Setara Press, 2015), hlm. 130-133.

²² Hal ini karena konstitusi merupakan permulaan dari segala peraturan dalam negara, hukum dasar, dan merupakan bentuk peraturan yang tertinggi yang berisi pokok-pokok atau dasar sebagai landasan mengenai ketatanegaraan dari suatu negara. Termasuk di dalamnya ialah pengaturan mengenai masa jabatan lembaga pembentuk Undang-undang. Lihat Philips A. Kana, "Konstitusi, Lembaga Negara, dan Sistem Pemerintahan", dalam Susi Dwi Harijanti (eds), *Interaksi Konstitusi dan Politik ...*, hlm. 150.

²³ A Ahsin Thohari dan Imam Syaekani, *Dasar-dasar Politik Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 88.

desain masa jabatan lembaga pembentuk UU tersebut, ada beberapa hal yang dapat dijelaskan sebagaimana berikut ini.

Pertama, *fixed term*. Dalam dinamika perubahan UUD NRI 1945, ada lima butir kesepakatan dasar yang menjadi koridor dan *platform* agar perubahan UUD NRI 1945 mempunyai arah, tujuan, dan batas yang jelas. Lima butir kesepakatan dasar tersebut adalah: (1) Tidak mengubah pembukaan UUD NRI 1945; (2) Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI); (3) Mempertegas sistem pemerintahan presidensial; (4) Penjelasan UUD NRI 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh); dan (5) Melakukan perubahan dengan cara *adendum*.²⁴

Berdasarkan lima butir kesepakatan tersebut, butir yang erat pengaruhnya terhadap desain masa jabatan lembaga pembentuk UU adalah butir ketiga, yakni kesepakatan untuk mempertegas sistem pemerintahan presidensial. Dengan adanya kesepakatan mempertegas sistem pemerintahan presidensial pada proses perubahan UUD NRI 1945, maka telah jelas dan tegas bahwa dalam perjalanan ke depan, Indonesia harus menganut sistem pemerintahan presidensial.²⁵ Konsekuensinya, masa jabatan lembaga pembentuk UU juga mengikuti patron masa jabatan dalam sistem pemerintahan presidensial.

Dari segi eksekutif, telah jamak diketahui bahwa prinsip masa jabatan dalam sistem pemerintahan presidensial ialah *fixed term of office*²⁶ atau masa jabatan tetap. Eksekutif (presiden) memiliki masa

²⁴ Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Buku I: "Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945". Edisi Revisi (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 159-160.

²⁵ Agus Kusnadi, "Pasang Surut Pengaturan dan Pelaksanaan Sistem Pemerintahan yang Dianut di Indonesia," dalam Susi Dwi Harijanti (eds), *Interaksi Konstitusi dan Politik ...*, hlm. 112.

²⁶ Bilal Dewansyah and M Adnan Yazar Zulfikar, "Reafirmasi Sistem Pemerintahan Presidensial dan Model Pertanggungjawaban Presidensial dalam Perubahan UUD 1945: Penelusuran Sebab dan Konsekuensi," *Padjadjaran Journal of Law* 3, no. 2 (2016), hlm. 289.

jabatan tertentu²⁷ dan tidak dapat diberhentikan pada masa jabatannya karena alasan politis atau kebijakan²⁸ semata. Dalam UUD NRI 1945, *fixed term* bagi eksekutif tampak dalam rumusan Pasal 7 yang mengatur bahwa Presiden dan Wakil Presiden (Wapres) memegang jabatan selama 5 (lima) tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Sementara dalam Pasal 7A dinyatakan bahwa pemberhentian Presiden dan/atau Wapres dalam masa jabatannya hanya dapat dilakukan apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, perbuatan tercela, maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wapres.

Dari segi legislatif, menurut Rod Hague, dewan perwakilan dalam sistem pemerintahan presidensial juga memiliki masa jabatan yang tetap.²⁹ Hal ini sesuai dengan salah satu ciri sistem pemerintahan presidensial yang dikemukakan Sri Soemantri bahwa badan perwakilan tidak dapat dibubarkan oleh Presiden.³⁰ Dalam UUD NRI 1945, hal ini tampak pada rumusan Pasal 7C yang mengatur bahwa Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR. Artinya, *fixed term of office* tidak hanya diterapkan kepada Eksekutif (Presiden), tetapi juga diterapkan pada lembaga legislatif (DPR, termasuk DPD). Dengan kata lain, hal yang pertama-tama dapat digambarkan dari desain masa jabatan lembaga pembentuk UU ialah masa jabatannya bersifat tetap (*fixed term*).

Kedua, sama lamanya. Secara teknis, tidak ada ukuran yang rigid untuk berapa lama masa jabatan yang tetap (*fixed term*) bagi lembaga pembentuk UU dalam sistem pemerintahan presidensial itu dijalankan. Negara-negara di dunia yang menganut sistem

²⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. 2008), hlm. 303.

²⁸ Lihat pandangan akhir F-PDKB yang disampaikan oleh Gregorius Seto Harianto. Tim Penyusun Naskah Komprehensif, *Naskah Komprehensif ...*, Buku I, hlm. 623.

²⁹ Inu Kencana Syafie dan Azhari, *Sistem Politik Indonesia* (Bandung: PT Refika Aditama. 2006), hlm. 16.

³⁰ Tim Penyusun Naskah Komprehensif, *Naskah Komprehensif ...*, Buku I, hlm. 307.

pemerintahan presidensial, menetapkan lama masa jabatan yang beragam. Secara umum lamanya masa jabatan dapat diklasifikasi menjadi dua kelompok besar: *pertama*, kelompok negara-negara yang menetapkan masa jabatan lembaga pembentuk UU dengan tidak sama rata; dan *kedua*, kelompok negara-negara yang menetapkan masa jabatan lembaga pembentuk UU dengan sama rata.

Pengelompokkan tersebut dikhususkan pada negara-negara penganut sistem pemerintahan presidensial yang menerapkan sistem badan perwakilan dua kamar. Hal ini semata-mata agar setara untuk menjadi pembanding dengan sistem yang ada di Indonesia, oleh karena lembaga pembentuk UU di negara-negara tersebut juga terdiri dari tiga lembaga: Presiden, DPR, dan DPD.³¹

Negara-negara yang masuk pada kelompok pertama, antara lain: Filipina (Presiden 6 tahun,³² Senat 6 tahun,³³ DPR 3 tahun³⁴), Kongo (Presiden 5 tahun,³⁵ Senat 6 tahun,³⁶ DPR 5 tahun³⁷), Amerika Serikat (Presiden 4 tahun,³⁸ Senat 6 tahun,³⁹ DPR 2 tahun⁴⁰), Argentina (Presiden 4 tahun,⁴¹ Senat 6 tahun,⁴² DPR 4 tahun⁴³), dan Chile

³¹ Disepadankan dengan senat.

³² "Article VII Section 4 Constitution of Philippines – 1987.," https://www.constituteproject.org/constitution/Philippines_1987.pdf?lang=en.

³³ "Article VI Section 4 Constitution of Philippines – 1987."

³⁴ "Article VI Section 6 Constitution of Philippines – 1987."

³⁵ "Article 65, Constitution of Republic of the Congo – 2015.," https://www.constituteproject.org/constitution/Congo_2015.pdf?lang=en.

³⁶ "Article 135, Constitution of Republic of the Congo – 2015."

³⁷ "Article 129, Constitution of Republic of the Congo – 2015."

³⁸ "Article II Section 1, Constitution of the United States of America – 1789 (Rev. 1992). https://www.constituteproject.org/constitution/United_States_of_America_1992.pdf?lang=en.

³⁹ "Article I Section 3, Constitution of the United States of America – 1789 (Rev. 1992)."

⁴⁰ "Article I Section 2, Constitution of the United States of America – 1789 (Rev. 1992)."

⁴¹ "Article 90 Constitution of Argentina – 1853 (Reinst. 1983, Rev. 1994).," https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina_1994.pdf?lang=en.

⁴² "Article 56 Constitution of Argentina – 1853 (Reinst. 1983, Rev. 1994)."

⁴³ "Article 50 Constitution of Argentina – 1853 (Reinst. 1983, Rev. 1994)."

(Presiden 4 tahun,⁴⁴ Senat 8 tahun,⁴⁵ DPR 4 tahun⁴⁶). Sementara negara-negara yang masuk pada kelompok kedua, antara lain: Kolombia (Presiden 4 tahun,⁴⁷ Senat 4 tahun,⁴⁸ DPR 4 Tahun⁴⁹), Paraguay (Presiden 5 tahun,⁵⁰ Senat 5 tahun,⁵¹ DPR 5 tahun⁵²), Bolivia (Presiden 5 tahun,⁵³ Senat 5 tahun,⁵⁴ DPR 5 tahun⁵⁵), Brazil (Presiden 4 tahun,⁵⁶ Senat 4 tahun,⁵⁷ DPR 5 tahun⁵⁸), dan Nigeria (Presiden 4 tahun,⁵⁹ Senat 4 tahun,⁶⁰ DPR 4 tahun⁶¹).

Bagaimana dengan lama masa jabatan lembaga pembentuk UU di Indonesia? Dari tiga lembaga yang terlibat dalam pembentukan UU, hanya Presiden saja yang masa jabatannya disebutkan secara eksplisit dalam UUD NRI 1945. Dari ketentuan Pasal 7 telah jelas bahwa masa jabatan Presiden adalah 5 (lima) tahun. Kendati dikatakan bahwa setelah selesai periode 5 (lima) tahun itu dapat dipilih kembali satu kali untuk masa jabatan yang sama, hal ini bukan berarti bahwa

⁴⁴ “Article 25 Constitution of Chile – 1980 (Rev. 2015).,” https://www.constituteproject.org/constitution/Chile_2015.pdf?lang=en.

⁴⁵ “Article 49 Constitution of Chile – 1980 (Rev. 2015).”

⁴⁶ “Article 47 Constitution of Chile – 1980 (Rev. 2015).”

⁴⁷ “Article 190 Constitution of Colombia – 1991 (Rev. 2015).,” https://www.constituteproject.org/constitution/Colombia_2015.pdf?lang=en.

⁴⁸ “Article 132 Constitution of Colombia – 1991 (Rev. 2015).”

⁴⁹ “Article 132 Constitution of Colombia – 1991 (Rev. 2015).”

⁵⁰ “Article 229 Constitution of Paraguay – 1992 (Rev. 2011).,” https://www.constituteproject.org/constitution/Paraguay_2011.pdf?lang=en.

⁵¹ “Article 187 Constitution of Paraguay – 1992 (Rev. 2011).”

⁵² “Article 187 Constitution of Paraguay – 1992 (Rev. 2011).”

⁵³ “Article 168 Constitution of Plurinational State of Bolivia – 2009.,” https://www.constituteproject.org/constitution/Bolivia_2009.pdf?lang=en.

⁵⁴ “Article 156 Constitution of Plurinational State of Bolivia – 2009.”

⁵⁵ “Article 156 Constitution of Plurinational State of Bolivia – 2009.”

⁵⁶ “Article 82 Constitution of Brazil – 1988 (Rev. 2017).,” https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017.pdf?lang=en.

⁵⁷ “Article 44 Constitution of Brazil – 1988 (Rev. 2017).”

⁵⁸ “Article 44 Constitution of Brazil – 1988 (Rev. 2017).”

⁵⁹ “Article 135 Section (2) Constitution of Nigeria – 1999 (Rev. 2011).,” https://www.constituteproject.org/constitution/Nigeria_2011.pdf?lang=en.

⁶⁰ “Article 64 Section (1) Constitution of Nigeria – 1999 (Rev. 2011).”

⁶¹ “Article 64 Section (1) Constitution of Nigeria – 1999 (Rev. 2011).”

Presiden memiliki masa jabatan 10 (sepuluh) tahun. Hal ini karena meskipun pada praktiknya Presiden bisa menjabat hingga 10 (sepuluh) tahun, namun pemilihan presiden dilakukan dalam interval 5 (lima) tahunan yang berarti setelah periode 5 (lima) tahun itu Presiden dapat saja berganti.

Lantas bagaimana dengan masa jabatan DPR dan DPD? Kendati tidak disebutkan secara eksplisit dalam UUD NRI 1945, namun sebetulnya secara implisit telah diatur didalamnya. Ketentuan masa jabatan DPR dan DPD beririsan dengan ketentuan yang mengatur mengenai Pemilihan Umum (Pemilu). UUD NRI 1945 pada Pasal 19 ayat (1) menentukan bahwa anggota DPR dipilih melalui pemilu. Sama halnya dengan DPR, anggota DPD juga dipilih melalui pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 22C ayat (1). Pemilu itu sendiri diatur dalam UUD NRI 1945 pada satu bab khusus pemilu, yakni Bab VIIB. Pada Pasal 22E ayat (2) disebutkan bahwa pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden, dan Wapres dan DPRD. Ketentuan itu menunjukkan bahwa pemilihan anggota DPR dan DPD, keduanya dipilih dengan satu rezim pemilihan yang sama, yakni pemilu.

Sebelumnya, Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945 menentukan bahwa pemilu dilaksanakan setiap lima tahun sekali. Ketentuan itu kemudian diikuti oleh ketentuan dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu (UU Pemilu) dengan menyebut bahwa pemilu merupakan sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wapres, dan untuk memilih anggota DPRD⁶² dilaksanakan setiap 5 (tahun) sekali.⁶³ Ketentuan bahwa pemilu dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali ini menjadi salah satu petunjuk, bahwa DPR dan DPD memiliki masa jabatan selama 5 (lima) tahun.

Petunjuk lainnya ditemukan pada UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3). Dalam UU MD3 tersebut disebutkan bahwa masa jabatan

⁶² Pasal 1 angka (1), Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

⁶³ Pasal 167 ayat (1), Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

anggota DPR adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah/janji.⁶⁴ Sama halnya dengan DPR, masa jabatan anggota DPD adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPD yang baru mengucapkan sumpah/janji.⁶⁵ Ketentuan ini sekaligus menegaskan bahwa parlemen di Indonesia menerapkan masa jabatan tetap (*fixed parliamentary term*), meskipun tidak ada pembatasan berapa kali jabatan itu dapat diduduki sebagaimana Presiden dibatasi hanya dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan.

Dari uraian di atas, jelaslah bahwa lembaga pembentuk UU di Indonesia didesain memiliki masa jabatan yang sama, yakni 5 (lima) tahun. Dasar pertimbangan desain masa jabatan pembentuk UU selama 5 (lima) tahun tersebut dapat ditemukan beberapa alasan yang mengemuka dalam risalah perubahan UUD 1945, di antaranya, bahwa: (a) putaran lima tahunan telah disepakati sejak dahulu,⁶⁶ (b) masa jabatan lima tahun merupakan wujud dari kontrak sosial yang telah dilakukan,⁶⁷ (c) masa jabatan lima tahun adalah suatu batasan yang bisa dinilai,⁶⁸ dan (d) dari sisi sejarah, pasca tahun 1977 telah terbentuk sebuah kebiasaan bahwa Pemilu selalu dilaksanakan secara periodik dan teratur sekali dalam lima tahun.⁶⁹

Pada titik ini, dapat dicatat bahwa desain masa jabatan lembaga pembentuk UU di Indonesia memiliki masa jabatan yang tetap (*fixed term*) dan sekaligus sama jangka waktunya, yakni sama-sama 5 (lima) tahun.

Ketiga, dimulai dan diakhiri secara bersamaan. Metode rekrutmen dan pengisian jabatan pada lembaga pembentuk UU

⁶⁴ Pasal 76 ayat (4), Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3).

⁶⁵ Pasal 252 ayat (5), UU MD3.

⁶⁶ Tim Penyusun Naskah Komprehensif, *Naskah Komprehensif ...*, Buku V: "Pemilihan Umum", hlm. 574.

⁶⁷ Tim Penyusun Naskah Komprehensif, *Naskah Komprehensif ...*, Buku IV: "Kekuasaan Pemerintahan Negara". Jilid 2, hlm. 1075.

⁶⁸ Tim Penyusun Naskah Komprehensif, *Naskah Komprehensif ...*, Buku V, hlm. 586.

⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 21.

berkaitan dengan mekanisme pemilu.⁷⁰ Bagaimanapun, pemilu merupakan mekanisme pergantian jabatan yang dilakukan secara berkala guna menangkap aspirasi rakyat yang bersifat dinamis dan berkembang dari waktu ke waktu.⁷¹ Dengan demikian, pemilu menjadi tanda bagi awal dan akhir dari siklus penyelenggaraan negara, termasuk penyelenggaraan pembentukan UU.

Di beberapa negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial dengan badan perwakilan dua kamar,⁷² masa jabatan yang tetap (*fixed terms*) diikuti dengan mekanisme pemilu yang bertahap⁷³/bergantian (*staggered system/staggered election*), khususnya dalam pergantian anggota badan perwakilan. Dengan *staggered system*, masa jabatan badan perwakilan tidak berakhir secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*).⁷⁴ Pergantian anggota berlangsung secara berkesinambungan, yaitu sebagian anggota lama dipertahankan dan sebagian yang lain diperbarui.⁷⁵

Misalnya di Amerika Serikat, senat yang memiliki masa jabatan 6 tahun sepertiga anggotanya diganti setiap 2 tahun. Di samping itu, masa jabatan DPR juga hanya 2 tahun, yang berarti setengah dari masa jabatan Presiden. Dengan sistem yang demikian, setiap 2 tahun ada pemilu untuk memperbarui sepertiga anggota senat dan seluruh anggota DPR yang dilakukan pada pertengahan masa jabatan Presiden yang 4 tahun. Pemilu ini disebut dengan istilah *midterm elections*, yakni

⁷⁰ Jimly Asshiddiqie et al., "Liberalisasi Sistem Pengisian Jabatan Publik," *Makalah*, disampaikan pada "Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-2: Menata Proses Seleksi Pimpinan Lembaga Negara," yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Padang, 2015, hlm. 7.

⁷¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum ...*, hlm. 415.

⁷² Sebagaimana dipraktikkan juga di Indonesia.

⁷³ Istilah bertahap misalnya dipakai dalam tulisan Dandy Harunsyah B., Widodo Eka Tjahjana, and Iwan Rachmad S., *Kajian Yuridis tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Antara KPU dan BAWASLU dalam Rangka Penyelenggaraan Pemilu yang Demokratis* (Jember: UNEJ, 2013), hlm. 3.

⁷⁴ Tri Suhendra Arbani, "Analisis Yuridis Cabang Pemerintahan Keempat 'The Fourth Branch Of Government' Dalam Struktur Ketatanegaraan Di Indonesia." *Supremasi Hukum: Jurnal Kajian Ilmu Hukum* 5, no. 2 (2016), hlm. 174.

⁷⁵ "Bahan Rapat Terbatas RUU Penyelenggaraan Pemilu 13 September 2016," dalam <http://www.dpr.go.id/doksileg/proses5/RJ5-20170502-103745-5232.pdf>. Diakses pada 23 Oktober 2020.

pemilu yang berlangsung pada paruh waktu masa jabatan Presiden.⁷⁶ Demikian pula di Argentina, setengah anggota DPR dan sepertiga anggota senat diperbarui setiap 2 tahun;⁷⁷ hal ini berarti bahwa pemilu dilakukan pada pertengahan masa jabatan Presiden. Sementara di Chile, senat yang memiliki masa jabatan selama 8 tahun diperbarui secara bergantian setiap empat tahun sekali.⁷⁸

Di Indonesia, UUD NRI 1945 menentukan bahwa pemilu untuk memilih DPR, Presiden, dan DPD dilaksanakan lima tahun sekali. Praktiknya dapat diamati sejak pemilu pertama pasca reformasi digelar pada 2004, Pemilu Legislatif (DPR, DPD, dan DPRD, selanjutnya disebut Pileg) maupun Pemilu Presiden (Pilpres) selalu diselenggarakan pada tahun yang sama, yakni tahun kelima. Perbedaannya hanya ada pada hitungan bulan. Pemilu 2004 (Pileg, 5 April dan Pilpres, 5 Juli), Pemilu 2009 (Pileg, 9 April dan Pilpres, 8 Juli), Pemilu 2014 (Pileg, 9 April dan Pilpres, 9 Juli) dan terakhir Pemilu 2019 (Pileg dan Pilpres, 17 April).

Perbedaan tanggal penyelenggaraan Pileg dan Pilpres di Pemilu 2004 dan Pemilu 2009 pada perkembangannya dipersoalkan melalui uji materil kepada Mahkamah Konstitusi (MK) oleh Effendi Ghazali. Dia berpandangan bahwa melalui Pasal 22E ayat (1) dan 22E ayat (2) UUD NRI 1945, konstitusi sebetulnya mengamatkan hanya ada satu Pemilu dalam kurun waktu 5 (lima) tahun untuk sekaligus (serentak) memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wapres, dan DPRD.⁷⁹

Melalui putusan bernomor 14/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi (MK) menyatakan bahwa apabila diteliti lebih lanjut maka makna asli yang dikehendaki oleh para perumus perubahan UUD NRI 1945 adalah bahwa penyelenggaraan Pilpres dilakukan serentak dengan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan. MK menyandarkan pendapat tersebut pada Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI 1945 yang memperlihatkan kesepakatan mengenai maksud dari Pemilu, bahwa:

⁷⁶ “Congressional, State, and Local Elections,” <https://www.usa.gov/midterm-state-and-local-elections>. Diakses pada 02 November 2020.

⁷⁷ “Article 50, 56 Constitution of Argentina – 1853 (Reinst. 1983, Rev. 1994).”

⁷⁸ “Article 49 Constitution of Chile – 1980 (Rev. 2015).”

⁷⁹ “Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013.”

Yang dimaksud pemilu itu adalah pemilu untuk DPR, pemilu untuk DPD, pemilu untuk presiden dan wakil presiden, dan DPRD. Jadi, diletakkan dalam satu rezim pemilu. Secara teknis digambarkan pula bahwa dalam pelaksanaan pemilu itu terdapat 5 (lima) kotak melalui pernyataan: Kotak 1 adalah kotak DPR, kotak 2 adalah kotak DPD, kotak 3 adalah Presiden dan Wakil presiden, dan kotak 4 adalah DPRD Provinsi, kotak 5 adalah DPRD Kabupaten/Kota.⁸⁰

Dampak keluarnya putusan MK ini adalah bahwa pemilu yang sebelumnya memisahkan penyelenggaraan Pileg dan Pilpres, mulai tahun 2019 dan seterusnya diselenggarakan secara serentak melalui 5 kotak pada hari dan tanggal yang sama. Hal ini juga diamanatkan oleh UU Pemilu dengan menyebut bahwa pemilu merupakan sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, Presiden dan Wapres, dan anggota DPRD⁸¹ yang dilaksanakan setiap 5 (tahun) sekali⁸² serta pemungutan suaranya dilaksanakan serentak pada hari yang sama.⁸³

Pada penyelenggaraan pemilu serentak tahun 2019, Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) mengajukan uji materi ke MK perihal penyelenggaraan Pemilu serentak dengan 5 (kotak) suara secara langsung. Perludem dalam permohonannya menilai sistem pemilu serentak dengan model lima kotak suara secara langsung tidak sesuai dengan asas pemilu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Selain itu, sistem pemilu serentak tersebut, menurut Perludem juga berakibat pada lemahnya posisi Presiden untuk menyelaraskan agenda pemerintahan dan pembangunan. Untuk itu, pada permohonannya, Perludem meminta agar Pemilu serentak dibagi menjadi Pemilu serentak nasional dan Pemilu serentak daerah.⁸⁴

⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 82.

⁸¹ Pasal 1 Angka 1, UU Pemilu.

⁸² Pasal 167 ayat (1), UU Pemilu.

⁸³ Pasal 167 ayat (3) jo. Pasal 347 ayat (1), UU Pemilu.

⁸⁴“Pembentuk UU Diminta Menata Ulang Model Pemilu Serentak,,” <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e65e4073c38c/pembentuk-uu-diminta-menata-ulang-model-pemilu-serentak?page=2> diakses 25 September 2020.

Kendati permohonan Perludem tersebut pada akhirnya ditolak, MK dalam putusannya memberikan sejumlah pilihan model keserentakan Pemilu yang tetap dapat dinilai konstitusional berdasarkan UUD 1945, yaitu:⁸⁵

1. Pemilu serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wapres, dan anggota DPRD;
2. Pemilu serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wapres, Gubernur, dan Bupati/Walikota;
3. Pemilu serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wapres, anggota DPRD, Gubernur, dan Bupati/Walikota;
4. Pemilu serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wapres; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilu serentak lokal untuk memilih anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, Pemilihan Gubernur, dan Bupati/Walikota;
5. Pemilu serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wapres; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilu serentak lokal untuk memilih anggota DPRD Provinsi dan memilih Gubernur; dan kemudian beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilu serentak Kabupaten/Kota untuk memilih anggota DPRD Kabupaten/Kota dan memilih Bupati/Walikota; dan
6. Pilihan-pilihan lainnya sepanjang tetap menjaga sifat keserentakan Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan Presiden/Wapres.

Berdasarkan 6 (enam) pilihan model pemilu serentak yang diberikan oleh MK, tidak ada satu pun yang memisahkan antara Pemilu DPR, Presiden, dan DPD. Poin keenam justru memperlihatkan dengan jelas bahwa keserentakan yang utama dalam rezim pemilu adalah keserentakan pemilu untuk memilih anggota DPR, Presiden, dan DPD. Dari sini dapatlah dipahami bahwa hanya ada satu kali pemilu dalam tempo 5 (lima) tahun untuk memilih anggota DPR, Presiden dan DPD. Selain itu dapat pula diartikan

⁸⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, hlm. 323-324.

bahwa DPR, Presiden, dan DPD hanya dipilih satu kali untuk kemudian masing-masing mereka melaksanakan masa jabatannya selama lima tahun terhitung sejak hari pelantikannya. Tidak ada pemilu lain untuk memilih DPR, Presiden, DPD kecuali pemilu yang satu kali itu. Oleh karena sistem pergantian jabatan lembaga pembentuk UU di Indonesia dilakukan melalui *concurrent election*, bukan pemilu yang bertahap/bergantian (*staggered system/staggered election*), maka masa jabatan lembaga pembentuk UU berakhir secara bersamaan.

Pada praktiknya, masa jabatan lembaga pembentuk UU memang tidak berakhir dan dimulai pada tanggal yang sama persis. Antara masa jabatan DPR-DPD dan Presiden, ada perbedaan yakni terpaut 19 hari, di mana pelantikan DPR dan DPD dilaksanakan pada 1 Oktober,⁸⁶ sementara pelantikan Presiden dilaksanakan pada 20 Oktober.⁸⁷ Meskipun demikian, perbedaan 19 (sembilan belas) hari tersebut tidak berpengaruh banyak terhadap siklus penyelenggaraan pemerintahan dan pembentukan UU, kecuali hanya secara tertib pelantikan DPR dan DPD didahulukan daripada pelantikan Presiden. Hal ini karena dihadapan DPR dan DPD (MPR) itulah Presiden bersumpah dan mengucapkan janji sebelum memangku jabatannya. Telah jelas bahwa ketentuan hanya ada satu Pemilu dalam lima tahun untuk memilih DPR, Presiden dan DPD secara serentak di hari yang sama, membuat masa jabatan DPR, Presiden, dan DPD dimulai dan berakhir secara bersama-sama setiap lima tahun sekali.

Dari uraian di atas, maka dapat diketahui desain masa jabatan lembaga pembentuk UU di Indonesia memiliki 3 karakter, yaitu: (1) masa jabatan yang tetap (*fixed term*); (2) masa jabatan yang sama

⁸⁶ Sejak Tahun 2004, Pelantikan DPR dan DPD selalu dilaksanakan 1 Oktober. Lihat beberapa situs berikut: <https://nasional.tempo.co/read/48818/dpr-dan-dpd-baru-dilantik>; <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/765/t/PERIODE+2009-2014+SIAP+TINGKATKAN+KINERJA>; <https://www.liputan6.com/indonesia-baru/read/2112709/anggota-dpr-periode-2014-2019-resmi-dilantik>; <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20191001083709-32-435557/575-anggota-dpr-ri-periode-2019-2024-resmi-dilantik>.

⁸⁷ Lihat <https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5dabbde140cdf/penjelasan-hukum-soal-pelantikan-presiden-ri-harus-20-oktober?page=2>. Diakses pada 01 November 2020.

lamanya; dan (3) dimulai dan diakhiri secara bersama-sama setiap 5 (lima) tahun sekali.

Implikasi Desain Masa Jabatan Lembaga Pembentuk UU terhadap Siklus Pembentukan UU di Indonesia

Berdasarkan penjelasan sebelumnya, terdapat tiga karakteristik yang berkaitan dengan desain masa jabatan lembaga pembentuk undang-undang (UU) di Indonesia. Tiga karakteristik tersebut memberikan gambaran mengenai siklus penyelenggaraan pembentukan UU, dalam arti rangkaian kejadian yang berulang-ulang secara tetap dan teratur.⁸⁸ Dikatakan teratur karena berlangsung dengan urutan yang tetap,⁸⁹ dan dikatakan tetap karena urutannya tidak berubah,⁹⁰ sementara dikatakan berulang-ulang karena ketika selesai satu siklus, maka akan kembali lagi⁹¹ seperti semula untuk memulai siklus yang baru.

Sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian awal artikel ini, masa jabatan merupakan jangka waktu yang menandakan permulaan dan batas (akhir) dari pelaksanaan tugas dan wewenang. Artinya, masa jabatan lembaga pembentuk UU menggambarkan permulaan dan berakhirnya penyelenggaraan pembentukan UU. Apabila dikaitkan dengan karakter masa jabatan lembaga pembentuk UU yang bersifat *fixed term* dan sama lamanya, maka satu siklus penyelenggaraan pembentukan UU berlangsung dalam tempo 5 (lima) tahun. Setelah periode 5 (lima) tahun berakhir, maka siklus yang baru untuk periode 5 (lima) tahun berikutnya akan dimulai kembali dengan diawali proses pergantian jabatan melalui mekanisme pemilu.⁹² Dikatakan siklus yang baru karena melalui pemilu, aspirasi, kebutuhan, dan kehendak politik masyarakat diperbarui sehingga jabatan yang ada dimungkinkan untuk

⁸⁸ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/siklus>. Diakses pada 15 Oktober 2020.

⁸⁹ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/teratur>. Diakses pada 15 Oktober 2020.

⁹⁰ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/tetap>. Diakses pada 15 Oktober 2020.

⁹¹ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/berulang>. Diakses pada 15 Oktober 2020.

⁹² Sebagaimana dikatakan oleh Jimly Ashiddiqie, pemilu sendiri merupakan siklus kekuasaan. Lihat Jimly Ashiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum ...*, hlm. 416.

dipegang oleh orang yang berbeda. Hal ini juga berkaitan dengan karakter sistem presidensial yang menempatkan *political responsibility* atau *political accountability* hanya ada pada pemilu.⁹³ Melalui pemilu itulah mandat dari rakyat diberikan dan menimbulkan konsekuensi berupa pertanggungjawaban.⁹⁴ Adapun letak pertanggungjawaban tersebut ialah pada pejabat yang terpilih sehingga pada dasarnya pejabat yang terpilih untuk suatu periode tidaklah bertanggung jawab atas periode yang lain. Dengan demikian, satu siklus penyelenggaraan pembentukan UU sama dengan satu siklus pertanggungjawaban.

Pola satu siklus penyelenggaraan pembentukan UU yang berarti satu siklus pertanggungjawaban selanjutnya dapat dimaknai bahwa pada dasarnya tidak ada hubungan atau ikatan antara satu periode masa jabatan lembaga pembentuk UU dengan periode sebelumnya ataupun periode setelahnya. Pola ini semakin kuat dengan karakter desain masa jabatan lembaga pembentuk UU yang dimulai dan diakhiri secara bersama-sama. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Zainal Arifin Mochtar bahwa ketika pejabat lembaga diganti secara keseluruhan dan bersamaan maka lembaga tersebut akan mengalami *set-up* ulang guna penyesuaian dan menemukan ritme kerja yang baru.⁹⁵

Perkataan *set-up* ulang diekspresikan oleh Ahsin Thohari, dalam salah satu artikelnya, dengan istilah *restart*. Menurut Ahsin, kegiatan legislasi di Indonesia antara periode satu dengan periode berikutnya didesain sebagai entitas kelembagaan yang terputus sama sekali sehingga pekerjaan di bidang legislasi mengalami *restart* setiap kali periode berganti. Pada periode yang baru, pekerjaan di bidang legislasi

⁹³ Bagir Manan, *Membedah UUD*, (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2012). hlm. 103. Berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer, dalam sistem pemerintahan parlementer *political responsibility* atau *political accountability* dijalankan atau berlaku sehari-hari.

⁹⁴ Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011) hlm. 147.

⁹⁵ Zainal Arifin Mochtar, "Ihwal Seleksi Komisioner, Indonesia Corruption Watch, 2017.," dalam <https://antikorupsi.org/index.php/id/article/ihwal-seleksi-komisioner>. diakses 12 November 2020.

dimulai dari nol sehingga terlihat bahwa politik legislasi di Indonesia adalah diskontinu.⁹⁶

Diskontinuitas kegiatan legislasi yang sebagaimana dikemukakan oleh Ahsin sendiri sebenarnya wajar apabila dikaitkan dengan kekurangan dari sistem presidensial, yang sejak awal memang dijadikan kesepakatan dasar dalam perubahan konstitusi. Kekurangan yang dimaksud, sebagaimana dikemukakan oleh Lijphart, ialah bahwa masa jabatan yang pasti (*fixed term of office*) mengakibatkan *temporal rigidity*⁹⁷ atau kekakuan temporal. Hubungan antarperiode menjadi kaku dan tidak berkelanjutan.⁹⁸ Hal ini menurut Juan Linz, menyebabkan ketidakberlanjutan proses politik.⁹⁹ Salah satu wujud ketidakberlanjutan proses politik ini ialah ketidakberlanjutan kegiatan legislasi atau proses pembentukan UU.¹⁰⁰

Dalam kaitannya dengan karakter desain masa jabatan lembaga pembentuk UU yang dimulai dan diakhiri secara bersama-sama, ketidakberlanjutan pembentukan UU sebagai salah satu bentuk ketidakberlanjutan proses politik dapat dibayangkan terjadi karena karakter desain masa jabatan tersebut memungkinkan perubahan formasi politik pada lembaga pembentuk UU terjadi secara signifikan di setiap pergantian periode melalui pemilu serentak. Dengan pemilu serentak maka *renewal membership* tidak dilakukan secara berjenjang. Konsekuensinya, *membership* badan perwakilan dan juga Presiden diganti secara bersamaan dalam satu waktu.

Pada titik inilah formasi politik pada lembaga pembentuk UU dalam satu periode dapat menjadi sangat berbeda dengan formasi

⁹⁶ A. Ahsin Thohari, "Kontinuitas Politik Legislasi, 2019.," <https://riau.haluan.co/2019/09/16/kontinuitas-politik-legislasi/> Diakses pada 23 Agustus 2020.

⁹⁷ Dewansyah dan Zulfikar, "Reafirmasi Sistem Pemerintahan ...", hlm. 291.

⁹⁸ Arend Lijphart and R Ibrahim, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1995), hlm. 18-22.

⁹⁹ Dewansyah and Zulfikar, "Reafirmasi Sistem Pemerintahan ...", hlm. 291.

¹⁰⁰ Hal ini karena proses pembentukan UU itu sendiri dilakukan oleh lembaga politik yang tentu bernuansa politis. Bentuk proses politik dalam pembentukan UU sendiri salah satunya ialah *political bargaining* yang bermuara pada kompromi atau konsensus politis yang dituangkan dalam norma (pasal). Mukhlis Taib, *Dinamika Perundang-Undangan di Indonesia* (Bandung: Refika Aditama, 2017), hlm. 19.

politik pada periode berikutnya. Lain halnya jika sistem yang dianut ialah *staggered renewal membership*. Dengan sistem tersebut, tidak ada istilah *set-up* ulang atau *restart* dalam kegiatan pembentukan UU karena kegiatannya berlangsung tanpa jeda. Hal ini yang membuat Senat dalam konteks Amerika Serikat, seperti dikatakan oleh James Buchanan, sebagai Senat yang sama sejak tahun 1789.¹⁰¹ Sistem tersebut membuat badan perwakilan menjadi sebuah lembaga yang berkelanjutan (*continuing body*).¹⁰²

Perubahan formasi politik yang signifikan pada lembaga pembentuk UU tentu akan berpengaruh terhadap proses pembentukan UU karena pembentukan UU selalu dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan politik.¹⁰³ Bagaimanapun juga, UU adalah wujud kristalisasi dari kehendak politik¹⁰⁴ dan produk politik sehingga pembentukannya akan selalu terpengaruh oleh politik.¹⁰⁵ Struktur kekuasaan politiklah yang akan menentukan bagaimana proses pembentukan UU berlangsung.¹⁰⁶

Adapun perubahan formasi politik yang signifikan tersebut dapat digambarkan dengan dua kemungkinan kasus, yakni:

1. DPR dan Presiden pada periode berikutnya, satu sama lain berlainan visi misi legislasi dan sikap politik. Dalam hal ini, pada periode tersebut partai pendukung Presiden akan menjadi minoritas di DPR;
2. DPR dan Presiden pada periode berikutnya, berlainan visi misi legislasi dan sikap politik dengan DPR dan Presiden pada periode sebelumnya.

¹⁰¹ Daniel Wirls, "Staggered Terms for the US Senate: Origins and Irony," *Legislative Studies Quarterly* 40, no. 3 (2015): 471.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Bachtiar, *Politik Hukum Konstitusi: Pertanggungjawaban Konstitusional Presiden* (Yogyakarta: Suluh Media, 2018), hlm. 36.

¹⁰⁴ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Edisi Revisi (Jakarta: Rajawali Press, 2014), hlm. 15.

¹⁰⁵ Moh Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia* (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. v-viii.

¹⁰⁶ Daniel S Lev, Nirwono, and A E Priyono, *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesinambungan dan Perubahan* (Jakarta: LP3ES, 1990), hlm. xii.

Pada kasus yang disebut pertama, ketidakberlanjutan proses politik terjadi karena DPR dan Presiden memiliki perbedaan visi misi legislasi dan sikap politik dalam penyelenggaraan pembentukan UU. Hal tersebut tentu saja akan berpengaruh pada ketidaksepahaman antara keduanya, terutama pada tahapan perencanaan, pembahasan, dan pengesahan atau penetapan UU yang hendak dibentuk. Perbedaan visi misi dan sikap politik yang dianut oleh Presiden dan DPR akan membuat proses pembentukan UU menjadi lebih alot dibandingkan ketika keduanya memiliki visi misi dan sikap politik yang sama.

Dalam kondisi DPR dan Presiden memiliki visi misi dan sikap politik yang berbeda, maka pembentukan suatu UU yang dibutuhkan oleh Presiden mungkin saja akan dipersulit oleh karena DPR memiliki kehendak yang berlainan. Di samping itu, DPR juga mungkin saja menghasilkan UU yang tidak sesuai dengan kehendak dan kebutuhan Presiden dalam menjalankan pemerintahan. Persoalan dalam model yang pertama ini, dalam tataran konseptual, sebetulnya sudah diupayakan untuk dihindari dengan cara menyelenggarakan pemilu serentak, yakni dengan harapan terciptanya *coattail effect*.

Sedangkan pada kasus yang kedua, ketidakberlanjutan proses politik terjadi karena DPR dan Presiden terpilih memiliki perbedaan visi misi dan sikap politik dengan DPR dan Presiden periode sebelumnya. Hal ini tentu berpengaruh pada keberlanjutan pembentukan UU yang telah direncanakan atau telah dimulai pada periode sebelumnya. Suatu UU yang pada periode sebelumnya telah direncanakan tidak mesti akan dimasukkan kembali dalam rencana pembentukan UU oleh DPR dan Presiden periode berikutnya. Demikian juga suatu RUU yang pembahasannya telah dimulai pada periode sebelumnya, namun belum selesai, juga tidak mesti dilanjutkan oleh DPR dan Presiden periode berikutnya. Dalam kondisi visi misi dan sikap politik yang berbeda, maka sangat mungkin RUU yang telah mulai dibahas pada periode sebelumnya tidak dilanjutkan pada periode berikutnya, apalagi jika UU tersebut baru direncanakan untuk dibentuk.

Berbeda dengan kasus yang disebut pertama, kasus kedua selalu memiliki kemungkinan terjadi pada setiap momen pergantian jabatan (Pemilu). Oleh karena selalu muncul kemungkinan bahwa proses pembentukan UU itu tidak dilanjutkan oleh DPR dan Presiden pada

periode berikutnya, maka dapat dikatakan bahwa seharusnya pembentukan suatu UU direncanakan untuk periode 5 (lima) tahun, dan diselesaikan dalam 5 (lima) tahun itu pula. Singkat kata, desain masa jabatan lembaga pembentuk UU yang ada saat ini sejatinya tidak menghendaki proses pembentukan UU yang berlangsung lintas periode masa jabatan.

Desain Masa Jabatan Lembaga Pembentuk UU: Perspektif Politik Hukum

Menurut Bagir Manan, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, politik hukum ada yang bersifat tetap (permanen) dan ada yang bersifat temporer. Politik hukum yang tetap selalu menjadi dasar kebijaksanaan pembentukan hukum, sementara yang temporer merujuk pada kebijaksanaan yang ditetapkan dari waktu ke waktu. Lantas, di manakah letak politik hukum yang bersifat tetap maupun yang bersifat temporer itu? Berkaitan dengan hal ini, Imam Syaukani dan Ahsin Thohari berpandangan bahwa rumusan politik hukum dapat ditemukan dalam UUD NRI 1945 (konstitusi)¹⁰⁷ dan UU yang mengatur lebih lanjut tentang ketentuan UUD NRI 1945.¹⁰⁸

Menurut Bagir Manan, Imam Syaukani, dan Ahsin Thohari, politik hukum yang bersifat tetap terletak pada UUD NRI 1945. Sementara politik hukum yang bersifat temporer menurut Imam Syaukani dan Ahsin Thohari terletak pada UU. Konstruksi demikian juga berlaku bagi politik hukum dalam pembentukan UU. Artinya, ketentuan dalam UUD NRI 1945 yang berkaitan dengan pembentukan UU, mengandung rumusan politik hukum tetap. Sementara ketentuan dalam pembentukan UU yang dituangkan melalui UU, mengandung rumusan politik hukum yang bersifat temporer.

Berkaitan dengan desain masa jabatan lembaga pembentuk UU, sebagaimana telah diuraikan, maka pokok-pokok pengaturannya itu dipengaruhi oleh kesepakatan dasar yang memperkokoh sistem pemerintahan presidensial. Hal itu bisa ditemukan dalam rumusan pasal-pasal UUD NRI 1945, baik diatur secara eksplisit maupun

¹⁰⁷ Thohari and Syaukani, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, hlm. 88.

¹⁰⁸ *Ibid.*, hlm. 111.

implisit. Jadi, jelas bahwa desain masa jabatan pembentuk UU telah digariskan oleh UUD NRI 1945, bahwa masa jabatan lembaga pembentuk UU ialah *fixed term*, sama lamanya, serta dimulai dan diakhiri secara bersama-sama.

Tiga karakter desain masa jabatan tersebut, sebagaimana juga telah diurai sebelumnya, memberikan pola siklus penyelenggaraan kegiatan pembentukan UU yang terikat dengan masa jabatan lembaga pembentuknya. Dalam penyelenggaraannya, pembentukan UU seharusnya direncanakan dan diselesaikan dalam waktu satu periode masa jabatan, serta tidak boleh berlangsung lintas periode. Perlu ditegaskan bahwa pada prinsipnya, desain masa jabatan yang ada saat ini mengunci pertanggungjawaban hanya pada periode *existing* saja. Dengan demikian, pembentukan UU yang direncanakan pada suatu periode tidak dapat dimintakan pertanggungjawabannya pada periode yang lain.

Dalam kaitannya dengan politik hukum, dari segi letak dan sifatnya, maka pola pembentukan UU yang terikat pada periode masa jabatan ialah politik hukum (arah kebijakan) yang bersifat tetap. Sebagai politik hukum tetap, maka pembentukan UU yang terikat pada periode masa jabatan harus selalu menjadi dasar kebijakan dalam pembentukan UU itu sendiri. Lebih dari itu, pengaturan mengenai pembentukan UU juga harus memperkokoh pola pembentukan UU yang terikat pada periode masa jabatan, sebab pola tersebut merupakan bagian dari sendi-sendi UUD NRI 1945.

Keharusan bagi setiap peraturan agar dibuat untuk memperkokoh pola pembentukan UU yang terikat pada periode masa jabatan, berangkat dari pemahaman bahwa sistem hukum nasional, sebagaimana dinyatakan oleh Bagir Manan, haruslah dibangun berdasarkan dan untuk memperkokoh sendi-sendi Pancasila dan UUD NRI 1945.¹⁰⁹ Frasa *dibangun berdasarkan* dan frasa *untuk memperkokoh* mengandung makna yang sedikit berbeda, namun saling menguatkan. Frasa kedua, *untuk memperkokoh*, menguatkan frasa pertama, *dibangun berdasarkan*. Jika dicermati, kedua frasa itu disebut berurutan untuk memberikan makna *bukan hanya*, dalam arti bukan

¹⁰⁹ Bagir Manan, "Politik Perundang-Undangan," *Penataran Dosen FH/STH PTS Se-Indonesia*, (Cisarua Bogor, 1993), hlm. 2-3.

hanya berdasarkan UUD NRI 1945 melainkan juga dimaksudkan untuk memperkokoh sendi-sendi UUD NRI 1945.

Frasa *dibangun berdasarkan* sendiri bermakna bahwa semua peraturan perundang-undangan lain dibentuk dengan Pancasila dan UUD NRI 1945 sebagai alas, fondasi, pokok atau pangkal.¹¹⁰ Konsekuensinya, tidak boleh ada UU yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI 1945.¹¹¹ Sementara frasa *untuk memperkokoh* bermakna supaya Pancasila dan UUD NRI 1945 itu menjadi lebih teguh dan lebih kuat,¹¹² sehingga semua peraturan perundang-undangan lain semestinya semakin meneguhkan dan menguatkan Pancasila serta sendi-sendi yang telah digariskan dalam UUD NRI 1945.

Dalam hal pola pembentukan UU yang terikat pada periode masa jabatan, sejatinya pola tersebut telah disadari sebagai bagian dari politik hukum tetap dalam penyelenggaraan pembentukan UU. Kesadaran itu tampak pada pola perencanaan pembentukan UU yang dibuat dengan instrumen Prolegnas.¹¹³ Prolegnas tersebut dirancang untuk memuat agenda legislasi dalam jangka waktu 5 (lima) tahun¹¹⁴ dengan berpatokan pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM).¹¹⁵ Hal tersebut dimaksudkan agar tercapai kesesuaian antara program yang akan dijalankan oleh pemerintah dengan rencana legislasi yang akan dibuat¹¹⁶ dalam periode itu, sebab RPJM sendiri merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program dari Presiden

¹¹⁰ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/berdasarkan>. Diakses pada 15 Oktober 2020.

¹¹¹ Bagir Manan, *Membedah UUD*, hlm. 6.

¹¹² <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/memperkukuh> Diakses pada 15 Oktober 2020.

¹¹³ Pasal 15 ayat (1), UU No. 10 Tahun 2004.

¹¹⁴ Disebut sebagai Prolegnas Jangka Menengah. Lihat: Pasal 20 ayat (3), UU P3.

¹¹⁵ RPJM adalah dokumen perencanaan untuk periode 5 tahun. Pasal 1 Angka 5 UU No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN).

¹¹⁶ Ricko Wahyudi, "Pembaruan Hukum Agraria Melalui Rancangan UU Bidang Hukum Agraria dalam Program Legislasi Nasional 2010-2014," *Tesis Universitas Indonesia*, (2011), hlm. 57.

terpilih.¹¹⁷ Kendati juga didapati Prolegnas jangka tahunan untuk jangka waktu satu tahun,¹¹⁸ namun peran Prolegnas tahunan tersebut hanyalah sebagai pelaksanaan Prolegnas jangka menengah. Artinya, penyelenggaraan pembentukan UU pada dasarnya tetap dibuat dengan berpatokan pada Prolegnas jangka menengah, yang penyusunan dan penetapannya dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR dan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun.

Frasa *dilakukan pada masa awal keanggotaan* dan frasa *untuk jangka waktu 5 (lima) tahun* ini dimaksudkan untuk memperkokoh pola pembentukan UU terikat pada periode masa jabatan lembaga pembentuk UU, bukan lintas masa jabatan. Instrumen Prolegnas tidak lain memperkokoh bahwa pembentukan UU yang dikehendaki UUD NRI 1945 ialah pembentukan UU yang terikat pada periode masa jabatan lembaga pembentuknya.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa desain masa jabatan lembaga pembentuk UU yang ada saat ini memberikan arah dalam pembentukan UU agar direncanakan, dilaksanakan, dan diselesaikan dalam satu periode, bukan lintas periode. Dengan demikian, dalam pembentukan UU di Indonesia, pada prinsipnya tidak boleh dilaksanakan lintas periode. Inilah yang menjadi salah satu politik hukum tetap dalam pembentukan UU di Indonesia.

Rekonstruksi Pembentukan UU yang Berkelanjutan: Terikat Masa Jabatan

Mengacu pada pendapat Yuliandri, maksud dari pembentukan undang-undang (UU) yang berkelanjutan ialah suatu proses pembentukan yang sanggup mengantarkan RUU melewati seluruh rangkaian atau tahapan yang mesti dilalui,¹¹⁹ sehingga RUU tersebut dipastikan dapat diundangkan.¹²⁰ Pada dasarnya, sanggup atau tidaknya suatu RUU melewati seluruh rangkaian atau tahapan yang mesti dilalui, tidak ditentukan oleh ada atau tidaknya payung hukum

¹¹⁷ Pasal 4 ayat (2), UU SPPN.

¹¹⁸ Pasal 20 ayat (5), UU P3.

¹¹⁹ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009), hlm. 251.

¹²⁰ Badan Legislasi DPR-RI, *Naskah Akademik ...*, hlm. 47-49.

yang membolehkan pewarisan pembahasan RUU lintas jabatan, tetapi bergantung pada *political will* dari lembaga-lembaga pembentuk UU itu sendiri. Sebab, betapapun pewarisan pembahasan suatu RUU itu dimungkinkan, tetapi jika tidak ada itikad untuk menyelesaikan RUU tersebut, maka RUU tersebut tidak akan pernah selesai. Oleh karena desain masa jabatan lembaga pembentuk UU pada dasarnya menghendaki pembentukan UU terikat pada masa jabatan, maka pembentukan UU yang berkelanjutan mestinya juga tetap dibangun di dalam kerangka pembentukan UU yang terikat masa jabatan.

Model konstruksi pola pembentukan UU yang terikat periode mengharuskan konsepsi pembentukan UU yang berkelanjutan dimaknai dengan upaya menghadirkan proses pembentukan yang komprehensif namun sederhana. Dengan demikian, suatu RUU akan mampu melewati seluruh tahap pembentukan dalam satu periode masa jabatan. Hal ini bisa dilakukan, misalnya, dengan melakukan perampingan dan seleksi urgensi pembentukan UU dalam instrumen Prolegnas, sehingga dari segi kuantitas jumlahnya proporsional dan *possible* untuk diselesaikan dalam jangka waktu 5 (lima) tahun. Hal ini dikarenakan, dengan desain masa jabatan yang ada, tidak boleh ada RUU yang mengalami *carry over* lintas periode.

Namun demikian, pada tataran praksis, adakalanya mekanisme desain pembentukan UU lintas periode ini sangat mungkin diperlukan sebagaimana terjadi pada RUU KUHP dan RUU KUHP. Jika demikian, lantas apakah dengan desain masa jabatan yang ada saat ini, pola pembentukan UU yang terikat pada periode masa jabatan lembaga pembentuknya itu sedemikian rigid, atukah dapat disimpangi sepanjang memenuhi kriteria-kriteria tertentu? Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut, tentu saja diperlukan telaah dan kajian lebih lanjut.

Penutup

Berdasarkan analisis di atas, dapat diketahui bahwa desain masa jabatan lembaga pembentuk Undang-undang (UU) di Indonesia memiliki tiga karakter yakni *fixed term*, sama lamanya, serta diawali dan diakhiri secara bersama-sama. Dengan desain yang demikian, maka politik hukum pembentukan UU di Indonesia berpola terikat pada masa jabatan lembaga pembentuknya. Oleh karena masa jabatan lembaga pembentuk UU berlangsung dalam periode 5 (lima) tahunan, dan setelah periode 5 (lima) tahun tersebut sangat dimungkinkan

terjadi perubahan formasi politik melalui pemilu, maka penyelenggaraan pembentukan UU sudah semestinya direncanakan dan diselesaikan di dalam periode 5 (lima) tahun. Bukan lintas periode.

Ditinjau dari pola tersebut, maka ada 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 tersebut 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.

Berkaitan dengan kebutuhan penyelenggaraan pembentukan UU yang lintas periode di dalam tataran praksis, perlu dilakukan telaah dan kajian lebih lanjut. Telaah dan kajian lebih lanjut tersebut perlu difokuskan kepada rigiditas pola pembentukan UU yang ada. Pola pembentukan tersebut dapat disimpangi atau sama sekali tidak dapat disimpangi, perlu dibuktikan dalam penelitian-penelitian berikutnya.

Daftar Pustaka

- Arbani, Tri Suhendra. "Analisis Yuridis Cabang Pemerintahan Keempat 'The Fourth Branch of Government' dalam Struktur Ketatanegaraan di Indonesia." *Supremasi Hukum: Jurnal Kajian Ilmu Hukum* 5, no. 2 (2016).
- Asshiddiqie, Jimly, et al., "Liberalisasi Sistem Pengisian Jabatan Publik." *Makalah Pada "Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-2: Menata Proses Seleksi Pimpinan Lembaga Negara"*. Diselenggarakan oleh Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Padang, 2015.

- _____. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Depok: Rajawali Press. 2017.
- Astawa, I Gde Pantja. "Kajian Teoritik dan Normatif tentang Penyelenggara Negara di Indonesia," dalam Susi Dwi Harijanti (eds). *Interaksi Konstitusi dan Politik: Kontekstualisasi Pemikiran Sri Soemantri*. Bandung: PSKN FH Unpad. 2016.
- _____. *Bahan Ajar Perkuliahan Hukum Tata Negara*. Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Disampaikan di Bandung pada 18 September 2017.
- Atok, A Rosyid Al. *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Teori, Sejarah, dan Perbandingan dengan Beberapa Negara Bikameral*. Malang: Setara Press. 2015.
- Bachtiar. *Politik Hukum Konstitusi: Pertanggungjawaban Konstitusional Presiden*. Yogyakarta: Suluh Media. 2018.
- Badan Legislasi DPR-RI. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan*. Jakarta: DPR-RI. 2019.
- “Bahan Rapat Terbatas RUU Penyelenggaraan Pemilu 13 September 2016,” dalam <http://www.dpr.go.id/doksileg/proses5/RJ5-20170502-103745-5232.pdf>. Diakses pada 23 Oktober 2020.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. 2008.
- “Congressional, State, and Local Elections,.” <https://www.usa.gov/midterm-state-and-local-elections>. Diakses pada 02 November 2020.
- Constitution of Phlippines – 1987.” https://www.constituteproject.org/constitution/Philippines_1987.pdf?lang=en.
- Constitution of the United States of America – 1789 (Rev. 1992). https://www.constituteproject.org/constitution/United_States_of_America_1992.pdf?lang=en.
- Constitution of Argentina – 1853 (Reinst. 1983, Rev. 1994).” https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina_1994.pdf?lang=en.

- Constitution of Plurinational State of Bolivia – 2009.” https://www.constituteproject.org/constitution/Bolivia_2009.pdf?lang=en.
- Constitution of Paraguay – 1992 (Rev. 2011).” https://www.constituteproject.org/constitution/Paraguay_2011.pdf?lang=en.
- Constitution of Republic of the Congo – 2015.” https://www.constituteproject.org/constitution/Congo_2015.pdf?lang=en.
- Constitution of Chile – 1980 (Rev. 2015).” https://www.constituteproject.org/constitution/Chile_2015.pdf?lang=en.
- Constitution of Colombia – 1991 (Rev. 2015).,” https://www.constituteproject.org/constitution/Colombia_2015.pdf?lang=en.
- Constitution of Brazil – 1988 (Rev. 2017).,” https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017.pdf?lang=en.
- Daniel Wirls. “Staggered Terms for the US Senate: Origins and Irony.” *Legislative Studies Quarterly* 40, no. 3 (2015).
- Dewansyah, Bilal dan M Adnan Yazar Zulfikar. “Reafirmasi Sistem Pemerintahan Presidensial dan Model Pertanggungjawaban Presidensial dalam Perubahan UUD 1945: Penelusuran Sebab dan Konsekuensi.” *Padjadjaran Journal of Law* 3, no. 2 (2016).
- Fahmi, Khairul. *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2011.
- Giri, Ni Putu Niti Suari. “Lembaga Negara Pembentuk Undang-Undang.” *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)* 2, no. 1 (2016).
- Harunsyah B, Dandy, Widodo Eka Tjahjana, dan Iwan Rachmad S. *Kajian Yuridis tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Antara KPU dan BAWASLU dalam Rangka Penyelenggaraan Pemilu yang Demokratis*. Jember: UNEJ. 2013.
- <https://kbbi.kemdikbud.go.id>. Diakses pada 15 Oktober 2020.
- <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e65e4073c38c/pembentuk-uu-diminta-menata-ulang-model-pemilu-serentak?page=2> diakses 25 September 2020.
- <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5dabbde140cdf/penjelasan-hukum-soal-pelantikan-presiden-ri-harus-20-oktober?page=2>. Diakses pada 01 November 2020.

- Izzaty, Risdiana. "Urgensi Ketentuan Carry-Over dalam Pembentukan Undang-undang di Indonesia." *Jurnal HLAM* 11, no. 1 (2020).
- Kusnadi, Agus. "Pasang Surut Pengaturan dan Pelaksanaan Sistem Pemerintahan yang Dianut di Indonesia," dalam Susi Dwi Harijanti (eds). *Interaksi Konstitusi dan Politik: Kontekstualisasi Pemikiran Sri Soemantri*. Bandung: PSKN FH Unpad, 2016.
- Lev, Daniel S, Nirwono, and A E Priyono. *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*. Jakarta: LP3ES. 1990.
- Lijphart, Arend dan R Ibrahim. *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 1995.
- Mahfud MD, Moh. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media. 1999.
- _____. *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press, 2012.
- _____. *Politik Hukum di Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Rajawali Press. 2014.
- Manan, Bagir. "Politik Perundang-Undangan," Penataran Dosen FH/STH PTS Se-Indonesia. Bogor: Makalah. 1993.
- _____. *Membedah UUD*. Malang: Universitas Brawijaya Press. 2012.
- _____. "Lembaga-Lembaga di Dalam dan di Luar UUD 1945," dalam Susi Dwi Harijanti (eds). *Interaksi Konstitusi dan Politik: Kontekstualisasi Pemikiran Sri Soemantri*. Bandung: PSKN FH Unpad, 2016.
- Mochtar, Zainal Arifin. "Ihwal Seleksi Komisioner, Indonesia Corruption Watch, 2017.," dalam <https://antikorupsi.org/index.php/id/article/ihwal-seleksi-komisioner>. Diakses 12 November 2020.
- Pratama, Muldan Halim, Ali Abdurahman, dan Mei Susanto. "Persoalan Desain Kebijakan Carry Over dalam Pembentukan Undang-undang di Indonesia Ditinjau dari Aspek Politik Hukum." *Al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam* 10, no. 1 (2020).
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. 2003.

- Sopiani dan Zainal Mubaroq. "Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan PascaPerubahan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan." *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 2 (2020).
- Suhayati, Monika dan Shanti Dwi Kartika, "Agenda DPR RI Tahun 2019-2024: Carry Over dan Omnibus Law". *Parliamentary Review* 1, no. 4 (2019).
- Syafiie, Inu Kencana dan Azhari. *Sistem Politik Indonesia*. Bandung: PT Refika Aditama. 2006.
- Taib, Mukhlis. *Dinamika Perundang-Undangan di Indonesia*. Bandung: Refika Aditama, 2017.
- Thohari, A. Ahsin. "Kontinuitas Politik Legislasi. 2019," <https://riau.haluan.co/2019/09/16/kontinuitas-politik-legislasi/> Diakses 23 Agustus 2020.
- _____ dan Imam Syaukani. *Dasar-dasar Politik Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2007.
- Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Edisi Revisi. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. 2010.
- Wahyudi, Ricko. "Pembaruan Hukum Agraria Melalui Rancangan UU Bidang Hukum Agraria dalam Program Legislasi Nasional 2010-2014." *Tesis Universitas Indonesia*, (2011).
- Widodo, Supriyadi, Anggara, dan Miko S. Ginting. *Mengawal Pembahasan R KUHP: Dari Evaluasi, Ke Rekomendasi*. Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform. 2015.
- Yuliandri. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2009.