

**FUNGSI LEGISLASI DALAM PERIODE
LAME DUCK SESSION DALAM LEMBAGA
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA¹**

Oksalin Girysvia Ulaan²

oksaulaan@gmail.com

Dani Robert Pinasang³

danip@unsrat.ac.id

Josepus J. Pinori⁴

Josepusp@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mempelajari secara yuridis pengaturan fungsi legislasi dalam periode *lame duck session* secara eksplisit dan implisit; dan untuk mengetahui mengenai bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi dalam periode *lame duck session* Dalam lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Dengan menggunakan metode penelitian Yuridis normative atau metode Penelitian Kepustakaan, dapat ditarik kesimpulan yaitu : 1. Peraturan perundang - undangan di Indonesia sampai saat ini belum mengatur secara eksplisit tentang Fungsi Legislasi pada masa transisi pasca pemilihan umum atau dikenal dengan istilah masa transisi *lame duck session*. Oleh karenanya ketiadaan pengaturan pembatasan legislasi pada masa *lame duck session* ini berpotensi memberikan keleluasaan kepada *lame duck legislature* untuk mengenyampingkan sikap kehati-hatian dalam mengambil keputusan sehingga produk undang – undang yang dilahirkan tidak berkesinambungan. selama masa *lame duck* 2. Pelaksanaan fungsi legislasi dalam periode *lame duck session* dalam Dewan Perwakilan Rakyat tidak berjalan dengan semestinya, maka perlu dilakukan pembentukan regulasi terhadap masa transisi pemerintahan secara singkat di Indonesia untuk meminimalisir penyalahgunaan kekuasaan yang dapat terjadi pada sistem pemerintahan yang sedang berjalan.

Kata Kunci : *Lame Duck Session, Legislasi, Dewan Perwakilan Rakyat*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjelaskan bahwa: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar”. Dengan demikian, maka dapat dikatakan bahwa dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut secara tegas mendasar pada pemerintahan demokrasi karena pemerintahan tersebut dalam pelaksanaannya bersandar pada kedaulatan rakyat dan merupakan konstitusi tertulis yang merefleksikan cita-cita hukum bangsa Indonesia dan secara eksplisit telah menggariskan beberapa prinsip dasar, diantaranya adalah prinsip demokrasi dan prinsip negara hukum⁵

Salah satu ciri khas negara hukum modern adalah menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk memerintah, baik negara yang menganut tradisi *civil law* maupun *common law*. Tanpa menggunakan mekanisme peraturan perundang-undangan, maka segala tindakan pemerintah dapat dipertanyakan keabsahannya.⁶ Ide utama dalam negara hukum yang lebih substantif ialah dicita-citakannya suatu sistem dan metode pembentukan hukum (undang-undang) yang benar benar mengutamakan rasa keadilan dan kesejahteraan rakyat. Jangan sampai di dalam suatu negara terdapat suatu hukum namun keberadaan hukum tersebut tidak bermanfaat untuk rakyat. Atau lebih jauh, hukum yang ada tidak diterima oleh rakyat karena tidak sesuai dengan aspirasi mereka. Sangat banyak negara-negara di dunia yang mengidealkan dirinya sebagai negara hukum demokratis yang berorientasi memberikan kesejahteraan bagi warga negaranya, namun seringkali hukum yang dibentuk justru berseberangan dengan tujuan itu sendiri⁷

Dewasa ini, diskursus terkait pembentukan undang-undang haruslah mendapat perhatian lebih.

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, NIM 20071101737

³ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

⁵ Fauzi Iswari, “Aplikasi Konsep Negara Hukum dan Demokrasi dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia”, Jurnal Cendekia Hukum, Vol. 6, No. 1, September 2020, hlm. 128

⁶ Ari Purwadi, “Pokok-Pokok Strategi Pembangunan Hukum di Indonesia”, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol. 3, No. 20, Juni 1990, hlm. 262.

⁷ Zainal Arifin Mochtar, 2022, Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang, EA Books, Cetakan Pertama, Yogyakarta, hlm. 24

Sebagai instrumen vital dalam penyelenggaraan negara hukum yang demokratis, maka pembentukan undang-undang memerlukan suatu prosedur yang baik dan responsif terhadap fenomena perkembangan sistem ketatanegaraan. Salah satu fenomena perkembangan sistem ketatanegaraan yang belum banyak mendapatkan perhatian adalah bagaimana pembentukan undang-undang pasca Pemilihan Umum (Pemilu) atau dikenal dengan istilah masa Periodisasi *lame duck session*.

Pejabat pemerintah yang masa jabatannya akan segera berakhir dan penggantinya telah dipilih, diberi label *lame duck* atau “bebek lumpuh” sejak awal abad ke-20. Istilah ini bukan pujian. Kekhawatiran utama tentang bebek lumpuh adalah tidak demokratis bagi mereka untuk memberlakukan undang-undang baru atau mengambil tindakan lain yang mengikat secara hukum karena rakyat telah memilih orang lain untuk mewakili mereka. Masa transisi dalam peralihan kekuasaan negara lazim terjadi sebuah fenomena *lame duck session* yang secara leksikal memiliki arti “bebek lumpuh”.⁸

Ungkapan “bebek lumpuh” awalnya diterapkan di Inggris abad ke -18 untuk pengusaha bangkrut yang dianggap “lumpuh”, seperti burung buruan yang terluka karena ditembak. Pada tahun 1830-an, penggunaan telah diperluas ke-pejabat yang layanannya telah diketahui tanggal penghentiannya. Dalam penggunaan di Amerika saat ini, misalnya, seorang Presiden dianggap sebagai “bebek lumpuh” setelah penggantinya dipilih dan juga setiap kali ia diketahui tidak menjadi calon untuk pemilihan kembali. Menurut Jack M Beerman dan William P Marshall dalam “*The Constitutional Law of Presidential Transitions*”, masa transisi *lame duck session* adalah masa ketika pejabat petahana (presiden atau anggota parlemen) tetap pada jabatan mereka masing-masing, meski pemilihan umum telah selesai dilaksanakan dan tak lagi terpilih, namun mereka masih dapat menggunakan kewenangan sebagai petahana sampai masa jabatan selesai dan pejabat baru yang telah terpilih pada pemilihan umum dilantik.⁹

Secara historis, fenomena *lame duck* pertama kali dikaji secara ilmiah di Amerika Serikat. Sesi Kongres *lame duck* adalah sesi yang berlangsung setelah pemilihan untuk Kongres berikutnya diadakan, tetapi sebelum Kongres

mencapai akhir masa jabatan konstitusionalnya. Sedangkan, reses sebelum sesi *lame duck* biasanya dimulai pada pertengahan Oktober dan berlangsung antara satu sampai dua bulan. Kongres biasanya diadakan kembali pada pertengahan November dan ditunda sebelum Natal, sehingga sesi *lame duck* berlangsung sekitar satu bulan. Sebelum adopsi Amandemen Kedua Puluh Konstitusi yang terjadi pada tahun 1933, Kongres baru diadakan pada bulan Desember tahun ganjil, sehingga memungkinkan Kongres yang baru pasca-pemilihan untuk bertemu dan meloloskan undang-undang selama lebih dari satu tahun. Amandemen 1933 mengubah tanggal diadakannya Kongres baru menjadi 3 Januari tahun ganjil, mempersingkat waktu antara pemilihan dan awal Kongres berikutnya menjadi hanya dua bulan. Sejak saat itu, Kongres telah bertemu dalam sesi-sesi *lame duck* untuk menyelesaikan urusan yang mendesak atau belum selesai.¹⁰

Perubahan ini dilakukan melalui *Lame Duck Amendment*, tanggal peresmian pelantikan dipindahkan dari 4 Maret menjadi 20 Januari. Amandemen tersebut juga mengubah tanggal pembukaan Kongres baru menjadi 3 Januari, sehingga menghilangkan sesi kongres yang diperpanjang. Sesi *lame duck* (1940-Sekarang) berlangsung ketika Kongres sesi setelah pemilihan November dan sebelum awal Kongres baru. *Power tends to corrupt, absolut power corrupt absolutely* merupakan pernyataan Lord Acton yang mengimplikasikan bahwa suatu jabatan mengandung kekuasaan didalamnya bagi pengembalian jabatan tersebut.¹¹

Perlu dilakukan pengaturan terhadap kekuasaan seorang pejabat agar segala tindakan dan perbuatan pejabat tersebut dapat dipertanggung-jawabkan. Seorang politisi dan pejabat yang akan meninggalkan jabatannya disebut sebagai *lame duck* adalah karena pejabat tersebut memiliki kekuasaan yang jauh lebih kecil daripada di awal masa jabatannya. Diakhir masa jabatan pejabat publik, semua orang mengetahui bahwa pejabat negara tersebut akan meninggalkan kantor dan jabatannya. Oleh karena itu, seringkali tidak ada gunanya mengesahkan undang-undang atau keputusan baru yang mungkin disukai pejabat saat ini. Selain itu, pejabat negara yang akan datang

⁸ Journal homepage:
<https://jurnal.iiceit.org/indeix.php/j-eidu>, diakses tgl 6
November 2023 jam 10.23 wita

⁹ *ibid*

¹⁰ Zainal Arifin Mochtar, 2022, Politik Hukum
Pembentukan Undang-Undang, EA Books, Cetakan
Pertama, Yogyakarta, hlm. 36

¹¹ *ibid*

mungkin membalikkan semua perubahan yang dilakukan sebelumnya.¹²

Amerika Serikat, pada akhir masa kepresidenan Bill Clinton tahun 2000-2001. Meskipun masih menjadi Presiden Amerika Serikat, Clinton membuat proposal legislatif yang sangat sedikit dan memiliki profil yang relatif rendah dalam politik. David Schultz, seorang Profesor ilmu politik Universitas Hamline berbicara tentang tindakan yang dapat diambil oleh presiden selama periode *lame duck*, antara lain bagaimana presiden dapat menggunakan pengampunan (*pardons*) dan peraturan presiden (*executive order*) selama periode ini. Pada periode *lame duck*, tim sukses pejabat terpilih terkadang tidak hanya mulai bergerak untuk melakukan persiapan transisi, tetapi terkadang juga secara tidak langsung melakukan intervensi politis.¹³ Sebaliknya, ditemukan pula pejabat yang menggunakan periode *lame duck* sebagai sarana untuk mendapatkan dan memaksimalkan keuntungan yang dapat diperoleh selama masih menjabat karena mengetahui dirinya tidak lagi terpilih atau sudah memasuki masa purnabakti. Kesempatan ini dimaksimalkan untuk memberikan keuntungan bagi dirinya dan/atau kelompok pendukungnya. Pada sisi lain, pejabat yang sudah memasuki masa purnabakti tersebut dapat melakukan manuver tertentu. Contoh Presiden Donald Trump di Amerika Serikat dan Jendral Gatot Nurmantyo sebagai Panglima TNI di Indonesia.¹⁴

Salah satu masalah yang dihadirkan oleh sesi bebek lumpuh adalah bahwa mereka menciptakan lingkungan di mana perwakilan yang baru saja digantikan oleh konstituen, mereka dapat membuat keputusan tentang kebijakan penting sebelum penerus mereka dilantik menjadi anggota Kongres baru. Anggota ini tidak lagi bertanggung jawab kepada pemilih. Masalah lain adalah bahwa sesi-sesi lumpuh mempersulit orang untuk menentukan siapa yang bertanggung jawab atas hasil kebijakan. Kurangnya transparansi dan pertimbangan tergesa-gesa yang biasanya diterima oleh undang-undang selama sesi-sesi *lame duck* membatasi informasi yang diperlukan untuk membuat keputusan berdasarkan informasi di kotak suara.¹⁵

Sesi bebek lumpuh telah ditoleransi di masa lalu karena diperlukan untuk mengatasi kebutuhan nasional yang mendesak atau untuk menanggapi keadaan darurat. Tapi mereka sekarang digunakan secara teratur untuk menyelesaikan pekerjaan Kongres. Anggota hari ini sengaja menunggu sampai setelah orang memilih untuk membuat undang-undang sebuah praktik yang harus dihentikan.¹⁶

Di Indonesia, persoalan yang biasa terjadi dalam masa *lame duck* di antaranya adalah aktivitas legislasi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang tiba-tiba meningkat pesat di akhir masa jabatannya. Bahwa adanya peningkatan aktivitas dalam proses legislasi tersebut ditandai bukan saja dengan meningkatnya kegiatan legislasi yang tinggi, namun juga akan menuai berbagai macam kontroversi jika ditelaah lebih jauh mengenai substansi yang dihasilkan. Dari segi peningkatan produktivitas kegiatan legislasi, Dewan Perwakilan Rakyat menjadi tiba-tiba sangat produktif jika dibandingkan hampir lima tahun masa bakti yang sudah dijalannya. Lebih menarik lagi, peningkatan produktivitasnya ini terjadi pada masa-masa sidang terakhir menjelang pelantikan anggota baru atau dapat disebut sebagai masa transisi, karena anggota baru sudah terpilih secara definitif namun belum dilantik.¹⁷

Mengenai *lame duck session* terdapat dua pendapat mendasar dari George Norris mengapa *lame duck session* bermasalah dan tidak dapat ditoleransi. Pertama, menimbulkan pembentukan undang-undang yang rentan dimasuki kepentingan tertentu, karena sebagian anggota parlemen yang mengambil keputusan tidak lagi akan menjabat atau dengan kata lain tidak terpilih untuk periode berikutnya. Akhirnya anggota yang tidak terpilih kembali tersebut hanya akan menyetujui undang-undang berdasarkan “pesanan”. Selain itu, anggota parlemen juga “aji mumpung” mencari kesempatan agar dilantik menjadi pejabat di eksekutif atau mendapat imbalan tertentu. Kedua, *lame duck session* memberikan peluang dan “kekuasaan” yang besar bagi partai mayoritas untuk menentukan “kartelisasi/mengatur” undang-undang mana yang dapat dibahas dan diputuskan serta undang-undang yang “sengaja” ditunda, diperlambat, atau dibatalkan untuk disetujui.

¹² *Ibid*

¹³ Saldi Isra, 2013, Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia, Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 215

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ Nuryadin, “Urgensi Pengaturan *Lame Duck Session* (Sesi Bebek Lumpuh) dalam Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia”, Jurnal Sosial dan Budaya Syar’i, Vol. 9, No. 6, 2022, hlm. 18

¹⁶ *ibid*

¹⁷ Arsil Fitra, “*RUU Kontroversi pada Masa Transisi*,” Republika, Jakarta, 2019, hal 3

Dengan demikian, anggota parlemen masa *lame duck session* tidak memiliki legitimasi kuat karena mereka sudah tidak terpilih kembali dan akhirnya mereka juga rendah akuntabilitasnya terhadap konstituen.¹⁸

Tingkat kegiatan legislatif yang meningkat pesat terlihat berbeda ketika melihat pencapaian legislasi DPR dalam hampir lima tahun terakhir. Petahana yang telah selesai masa jabatannya di eksekutif dan legislatif masih bisa menduduki jabatan mereka selama kurang lebih 5 hingga 6 bulan, sampai anggota yang terpilih baru dilantik. Selama masa 5 atau 6 bulan itu, para petahana bisa dengan bebas menggunakan kekuasaan mereka untuk mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang tak berkarakter demokratis.¹⁹

Capaian program legislasi nasional yang direalisasikan oleh DPR jauh dari target yang ditetapkan oleh lembaga tersebut. Kemampuan DPR untuk menyelesaikan rancangan undang-undang rata-rata di bawah 20 RUU (Rancangan Undang-Undang) per tahun, termasuk RUU Kumulatif Terbuka yang memerlukan pembahasan yang relatif singkat seperti pengesahan perjanjian internasional dan pembentukan daerah provinsi atau kabupaten/kota. Jika dikecualikan RUU Kumulatif Terbuka, kemampuan rata-rata DPR menjadi di bawah 10 RUU per tahun. Bahkan, dalam beberapa tahun (selain RUU Kumulatif Terbuka), DPR hanya berhasil menyelesaikan 5 RUU atau kurang, seperti yang terjadi pada tahun 2015 dan 2018.²⁰

Penggantian anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) periode 2014-2019 yang digantikan dengan anggota DPR periode 2019-2024. Antara penetapan hasil rekapitulasi suara yang diumumkan pada tanggal 21 Mei 2019 sampai dengan dilaksanakannya pelantikan anggota DPR terpilih, yakni pada tanggal 1 Oktober 2019, memiliki jeda waktu sekitar 4 (empat) bulan dengan jumlah masa sidang yang tersisa sekitar 4 (empat) kali. Menjelang akhir masa sidang terakhir, frekuensi pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) meningkat tidak hanya RUU yang memerlukan pembicaraan tingkat II, tetapi juga peningkatan pembahasan terhadap Rancangan Undang-Undang yang masuk dalam

paripurna guna diputus sebagai Rancangan Undang-Undang inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat. Selain itu, dalam periode masa sidang 2019-2020 (hingga tanggal 30 September 2019), terdapat 7 Rancangan Undang-Undang yang masuk dalam Prolegnas. Hal ini tentu sangat tinggi jika dibandingkan dengan masa sidang 2018-2019 sebelumnya yang hanya terdapat 4 Rancangan Undang-Undang yang masuk dalam Prolegnas.²¹

Kegiatan legislasi DPR dalam sesi *lame duck* ini tidak terlepas dari risiko, dan hingga saat ini, telah menimbulkan berbagai protes dari masyarakat terkait aktivitas legislatif ini. Protes ini menunjukkan bahwa pembahasan RUU masih memerlukan keterlibatan publik. Sesuai dengan amanat UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, masyarakat memiliki hak untuk berpartisipasi dalam setiap proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini mengindikasikan bahwa partisipasi politik masyarakat tidak hanya terbatas pada pemilihan umum, namun juga melibatkan mereka dalam proses pengambilan keputusan oleh para wakil rakyat yang mereka pilih.²²

Di Indonesia terdapat contoh undang-undang masa *lame duck session* yang cukup membuat riuh pemberitaan nasional yaitu ketika rapat paripurna DPR pengambilan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 yaitu berkaitan dengan tata cara pemilihan pimpinan DPR dan MPR. Dimana saat akhir-akhir periode masa jabatan 2009-2014, DPR mengubah sistem tata cara pemilihan pimpinan DPR dan MPR yang “terkesan” berat sebelah karena ada pihak-pihak tertentu yang merasa dirugikan dari perubahan tersebut dan menguntungkan pihak-pihak yang mendukung pengesahan rancangan undang-undang tersebut.²³

Momentum perubahan tersebut bersamaan dengan perubahan jumlah komposisi kursi di DPR RI. Selain itu, yang tidak kalah mengundung demo dan aksi adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 yang mengubah pemilihan kepala daerah melalui DPRD dan tidak lagi melalui pemilihan langsung oleh rakyat. Anehnya undang-undang tersebut kemudian diubah oleh Presiden SBY

¹⁸ Saldi Isra, 2013, Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlemeter dalam Sistem Presidensial Indonesia, Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 12

¹⁹ *ibid*

²⁰ *ibid*

²¹ Nuryadin, N. (2022). Urgensi Pengaturan *Lame Duck Session* (Sesi Bebek Lumpuh) dalam Lembaga

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

SALAM: Jurnal Sosial Dan Budaya.

²² *ibid*

²³ Ali Marwan Hsb, “Kegentingan yang Memaksa dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”. Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 14, No. 01, Maret 2022, hlm. 115

dengan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tepat keesokan harinya selepas disahkan. Dengan demikian, kedua undang-undang diatas dapat disimpulkan sebagai salah satu bukti kecenderungan penyimpangan atau “kartelisasi/pengaturan” pembahasan undang-undang di masa *lame duck session* di Indonesia. Pelantikan termasuk dalam tahapan Pemilu 2024 yang diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 3 Tahun 2022 tentang Tahapan dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2024.²⁴

Berdasarkan PKPU Nomor 3 Tahun 2022, Pengucapan sumpah/janji DPRD Kabupaten/Kota dan DPRD Provinsi: Disesuaikan dengan akhir masa jabatan masing-masing anggota, Pengucapan sumpah/janji DPR dan DPD: 1 Oktober 2024 Jangka waktu Masa transisi antara pejabat lama ke pejabat baru adalah 7 bulan. Jika terjadi penundaan pelantikan maka hal itu tidak memiliki dasar hukum sama sekali, jika tidak ada dasar hukum maka seluruh Penyelenggara negara mulai dari Presiden dan Wakil Presiden, anggota MPR, DPR RI, DPD, dan DPRD semuanya Ilegal Alias Tidak Sah Atau Tidak Legitimate. Tidak ada pihak yang bertanggung jawab jika terjadi kekosongan pemerintahan atau jabatan.²⁵

Diperkirakan akan terjadi pola yang serupa dengan periode sebelumnya. Hal ini terindikasi dari fakta bahwa sebanyak 89% dari jumlah petahana juga mencalonkan diri sebagai legislator pada periode berikutnya. Selain itu, Undang-Undang Pemilu memberikan hak kepada Presiden untuk melakukan kampanye. Dengan komposisi dan aktor yang relatif sama dengan periode sebelumnya, ada potensi untuk mengulangi sesi *lame duck* tahun 2024 dengan produktivitas yang tinggi seperti pada tahun 2019.²⁶

Mulai dari awal tahun 2024, proses ini telah dimulai dengan revisi UU ITE pada tanggal 5 Maret 2024, yang merupakan salah satu UU yang kontroversial di tengah masyarakat dimana Alih-alih menghilangkan pasal yang selama ini bermasalah, koalisi menemukan bahwa perubahan Undang-undang ini masih mempertahankan masalah lama. Pasal-pasal bermasalah itu antara lain Pasal 27 ayat (1) hingga (4) yang kerap dipakai

untuk mengkriminalisasi warga sipil; Pasal 28 ayat (1) dan (2) yang kerap dipakai untuk membongkram kritik; hingga ketentuan pidana dalam DPR bersama Pemerintah juga menambahkan ketentuan Pasal 45, 45A, dan 45B baru, salah satunya Pasal 27A tentang penyerangan kehormatan atau nama baik orang. Ketentuan ini masih bersifat lentur dan berpotensi mengkriminalisasi masyarakat yang kritis. Pasal baru lainnya adalah Pasal 27B tentang ancaman pencemaran.²⁷

Sebanyak 285 dari total 575 anggota DPR absen dalam rapat paripurna pembukaan masa persidangan IV tahun sidang 2023-2024. Aturan pengambilan keputusan dalam rapat DPR diatur dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, yang mengatur bahwa terdapat 2 tahapan pengambilan keputusan dalam rapat, yaitu berdasarkan mufakat dan berdasarkan suara terbanyak. Namun yang menjadi permasalahan disini adalah ketika para adalah ketika para anggota DPR yang tidak hadir ini dituntut oleh Wakil Ketua DPR Sufmi Dasco dalam pidatonya yang mengatakan agar peran dan tanggung jawab dari Anggota Legislatif ini masih berlanjut sampai masa jabatan mereka selesai dan harus memiliki Etika Politik untuk siap kalah dan siap menang dalam Pemilu. Secara tidak langsung kinerja dari Anggota Legislatif Dalam Periodisasi ini Mengalami Kelumpuhan.²⁸

Serangkaian rancangan undang-undang yang potensial bermasalah tengah digodok DPR RI. Setidaknya ada tiga revisi UU yang rentan dipersoalkan dan digugat jika disahkan pada rapat paripurna jelang berakhirnya masa jabatan anggota DPR periode 2019-2024, yakni RUU Penyiaran, revisi UU Mahkamah Konsitusi (MK), dan revisi UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Revisi UU MK saat ini sudah mulai memicu polemik lantaran rapat pengambilan keputusan tingkat I RUU itu dianggap cacat prosedural. Rapat digelar secara tertutup di Gedung DPR, Senayan, Jakarta, Senin (13/5). Padahal, DPR masih dalam masa reses. Fraksi PDI-Perjuangan bahkan mengklaim tak diajak dalam rapat tersebut. Selain prosedurnya, substansi RUU

²⁴ *ibid*

²⁵ https://rmol.id/read/2023/08/23/169039/pakar_hukum_tata_negara_tidak-ada-dasar-hukum-menunda-pelantikan. Diakses pada tanggal 25 april 2024 , 19:00 WITA

²⁶ *ibid*

²⁷ <https://kontras.org/2024/03/05/revisi-kedua-uu-ite-masih-mempertahankan-pasal-pasal-karet-yang-lama->

[menambah-pasal-baru-yang-sangat-berbahaya/](#) , diakses pada tanggal 26 April 2024, 08.30 WITA

²⁸ asional.kompas.com/read/2024/03/05/10571441/dalam-rapat-paripurna-wakil-ketua-dpr-kita-dituntut-siap-kalah-dan-siap.diakses pada tanggal 26 April 2024, 08:45 WITA

itu juga dinilai bermasalah. Pada Pasal 87 huruf a dalam draf RUU MK, tercatat kewajiban hakim konstitusi "melapor" ke lembaga pengusul jika ingin kembali menjabat pada periode selanjutnya.

Ketentuan itu dinilai menyalahi isi Putusan MK 81 Tahun 2023 tentang UU MK yang menyatakan perubahan UU MK tidak berlaku bagi hakim MK yang sedang menjabat. Pakar hukum tata negara dari Universitas Mulawarman, Herdiansyah Hamzah Castro poin revisi itu terindikasi kuat merupakan upaya mengendalikan hakim-hakim konstitusi. Seiringan, RUU Penyiaran dipersoalkan lantaran memuat larangan penayangan produk-produk jurnalisme investigatif secara eksklusif. Mantan Ketua MK Mahfud MD sempat menyebut larangan tersebut "keblinger" alias tak masuk akal.

Adapun RUU Kementerian memicu polemik karena dianggap untuk mengakomodasi keinginan Prabowo Subianto sebagai presiden terpilih untuk menambah jumlah kementerian. Pos-pos kementerian baru ditengarai dibutuhkan untuk stok jatah menteri bagi koalisi gemuk yang tengah disusun Prabowo. praktik buruk pembuatan undang-undang yang dipertontonkan DPR tidak boleh dibiarkan. Kalangan akademikus, mahasiswa, dan publik harus memprotes manuver ugul-ugalan DPR dan penguasa itu. Peneliti Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (Formappi) Lucius Karus mengatakan pembahasan tiga RUU bermasalah di DPR menunjukkan bahwa parlemen kini sedang berusaha "melayani" syahwat politik pemerintahan baru. Periodisasi pemerintahan dianggap waktu yang tepat untuk meloloskan regulasi kontroversial.²⁹

Berbagai negara-negara yang sudah maju secara demokrasi, justru memiliki partisipasi rakyat dalam pemilu yang rendah. Sebaliknya, di negara yang cenderung otoriter, partisipasi politik dalam pemilihan umum justru relatif tinggi. Jadi, indikator kemajuan demokrasi tidak dapat dilihat dari partisipasi pemilih di bilik suirara, tetapi juga dinilai dari seberapa besar ruang yang dibuka oleh para pembentuk undang-undang bagi partisipasi masyarakat dalam pembentukan kebijakan.

Para pembentuk undang-undang harus membuktikan bahwa mereka memberikan kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi di berbagai berbagai forum yang dapat dengan mudah diakses oleh masyarakat umum, terlebih saat ini

fasilitas teknologi sudah sangat memadai untuk melakukan hal tersebut. Bukan malah mengajak masyarakat beradu legitimasi dan merasa paling berhak menentukan hanya karena dipilih dalam pemilihan umum³⁰

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI 1945) adalah konstitusi tertulis yang mencerminkan cita-cita hukum bangsa Indonesia dan dengan jelas menegaskan beberapa prinsip dasar, termasuk prinsip demokrasi dan prinsip negara hukum. Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun menjelaskan bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Oleh karena itu, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun secara tegas menegaskan prinsip dasar pemerintahan demokratis, di mana pemerintahan tersebut didasarkan pada kedaulatan rakyat dalam pelaksanaannya.

Lame duck yang dalam terjemahan kasarnya bermakna "bebek lumpuh", merupakan suatu periode sesudah pemilihan umum (pemilu). Hal mana anggota parlemen yang lama belum selesai bertugas dalam jabatannya, tetapi anggota parlemen baru yang telah terpilih tetapi belum dilantik. Hal ini lazim disebut sebagai periode transisi.

Di Indonesia sendiri tidak mengenal yang namanya istilah *lame duck session*, namun akrab dengan istilah "demisioner". Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) sendiri, demisioner adalah "keadaan tanpa kekuasaan, yang mana suatu kabinet dan sebagainya yang telah mengembalikan mandat kepada kepala negara, tetapi masih melaksanakan tugasnya sehari-hari sambil menunggu dilantik kabinet yang baru."³¹ Namun demikian, antara *lame duck* dan demisioner sangatlah berbeda, karena dalam *lame duck*, para pejabat yang lama masih memegang kekuasaan, sedangkan dalam demisioner, mereka sudah berhenti.³²

Permasalahan kemudian muncul pada saat pergantian kepemimpinan dari pejabat existing ke pejabat baru yang terpilih berdasarkan pemilu, umumnya menimbulkan sebuah gap waktu antara hari penetapan hasil pemilu dan hari pelantikan pejabat terpilih. Pada periode ini anggota atau pun pejabat lama sudah berada dalam posisi yang kekurangan legitimasi untuk membuat keputusan,

²⁹ <https://www.alinea.id/politik/bahaya-kejar-tayang-tiga-ruu-bermasalah-b2k6K9PTj>

³⁰ Fitria Asril, *Op-cit*, hal 45

³¹ Ade Supriatna. (2019). Apakah Lame Duck Session Diperlukan dalam Sistem Pemerintahan Kita?

<https://www.printfriendly.com/diakses> pada tanggal 8 Nopember 2023 jam 10.15 wita

³² *ibid*

apalagi untuk mengambil putusan-putusan penting yang membutuhkan partisipasi publik tinggi dan berpengaruh besar bagi kehidupan berbangsa dan negara.³³

Terdapat 2 (dua) kemungkinan yang dapat terjadi pada masa *lame duck session*:

Pertama, Keengganan pejabat existing untuk mengambil kebijakan-kebijakan strategis. Contohnya yang terjadi di Indonesia pada akhir masa kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tahun 2014. Melalui Menteri Sekretaris Kabinet, Presiden Susilo mengeluarkan SE- 05/Seskab/IV/2014 tanggal 23 April 2014, yang pada intinya melarang Para Menteri dan pimpinan lembaga pemerintah untuk tidak lagi mengambil kebijakan, keputusan, atau program yang memiliki implikasi luas selama masa menjelang dan berlangsungnya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sampai dengan menjelang masa bakti pemerintahan, guna menghindari terganggunya stabilitas kehidupan ekonomi, sosial, politik, dan keamanan kecuali dilaporkan kepada Presiden dan Wakil Presiden.³⁴

Kedua, kemungkinan kedua adalah sebaliknya, produktifitas pejabat existing justru meningkat pada masa *lame duck session* ini. Sebagai contoh pada kasus pergantian anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) periode 2014-2019 yang digantikan dengan anggota DPR periode 2019-2024. Setelah Pemilu 2014, DPR mengeluarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Undang-undang tersebut mengatur pemilihan kepala daerah yang dipilih oleh DPRD setempat dan tidak melalui pemilihan langsung. Antara penetapan hasil rekapitulasi suara yang diumumkan pada tanggal 21 Mei 2019 sampai dengan dilaksanakannya pelantikan anggota DPR terpilih, yakni pada tanggal 1 Oktober 2019, memiliki jeda waktu sekitar (empat) bulan dengan jumlah masa sidang yang tersisa sekitar 4 (empat) kali.

Menjelang akhir masa sidang terakhir, frekuensi pembahasan Rancangan Undang-undang (RUU) meningkat tidak hanya RUU yang memerlukan pembicaraan tingkat II, tetapi juga peningkatan pembahasan terhadap Rancangan Undang-Undang yang masuk dalam paripurna guna diputus sebagai Rancangan Undang-Undang inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat.³⁵ Setelah Pemilu 2019, perhatian publik banyak tertuju pada DPR yang mengesahkan revisi Undang-Undang

Nomor 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Revisi tersebut disahkan sebelum dilantiknya para anggota DPR 4 terpilih dan diundangkan tiga hari sebelum Presiden Joko Widodo dilantik kembali.³⁶

Persoalan mendasar dari situasi ini adalah tenggang waktu yang sangat singkat pada akhir periode jabatan para pembuat undang-undang (masa *lame duck session*) dan kecenderungan pengesahan undang-undang yang terburu-buru, yang dikhawatirkan akan menghasilkan produk legislasi yang kurang berkualitas. Terutama pada tahun 2024, siklus politik baik dari sisi eksekutif maupun legislatif pasti akan mengalami perubahan karena desain pemilu kembali dilaksanakan secara serentak antara pemilihan Presiden dan anggota legislatif. Hal ini menimbulkan risiko lebih besar terhadap proses legislatif yang tidak cermat dan kurang memperhatikan kualitas undang-undang yang dihasilkan. Top of Form

Jika masa *lame duck* tidak dikelola dengan baik, kedua kemungkinan di atas tentunya akan membawa dampak negatif bagi penyelenggaraan negara. Berikut adalah dampak negatif yang dapat terjadi: Pertama, ketidakpastian hukum dan pengambilan kebijakan bagi pihak-pihak yang berkepentingan. Kekuatiran pejabat *lame duck* akan implikasi keputusan strategis yang diambil pada masa akhir jabatan, berpotensi menghambat jalannya penyelenggaraan negara. Kedua, kurangnya legitimasi pejabat lama dalam membuat sebuah keputusan, terutama keputusan yang strategis. Serta berpotensi mereduksi nilai-nilai demokrasi dalam penyelenggaraan negara akibat rendahnya partisipasi publik.³⁷

Minimnya partisipasi publik ini berkaitan dengan keterbatasan masa pembahasan dan pengambilan keputusan dalam periode *lame duck*. Pada akhirnya produk hukum atau kebijakan yang diambil dalam periode ini, menjadi tidak atau kurang merepresentasikan kebutuhan masyarakat. Kontroversi materi RUU, tingkat urgensi, dan legitimasi aspirasi masyarakat harus diselesaikan secara menyeluruh sebelum pemerintah dan DPR menyetujui UU. Penting untuk meningkatkan waktu dan ruang bagi aspirasi masyarakat agar dapat memastikan bahwa undang-undang yang disahkan tidak menjadi kebiasaan baru tanpa memperhitungkan kepuasan masyarakat.

Berdasarkan apa yang telah penulis uraikan di atas, maka penulis memilih untuk mengemukakan judul proposal skripsi ini, sebagai berikut: "Fungsi

³³ Fitria Asril, *Op-cit*, hal 67.

³⁴ MA RI, Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, Nomor 53 P/HUM/2015 (Indonesia, 2015).

³⁵ Arsil, *Op-cit*, hal 34

³⁶ *ibid*

³⁷ *ibid*

Legislasi dalam periode *Lame Duck Session* dalam lembaga Dewan Perwakilan Republik Indonesia”

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Pengaturan Fungsi Legislasi Dalam Periode *Lame Duck Session* Secara Eksplisit dan Implisit ?
2. Bagaimana Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dalam Periode *Lame Duck Session* Dalam Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia?

C. Metode Penulisan

Metode yang digunakan dalam penelitian ini yakni penelitian yuridis normatif atau Kepustakaan (*Library Research*)

PEMBAHASAN

A. Pengaturan Fungsi Legislasi Dalam Periode *Lame Duck Session* Secara Eksplisit dan Implisit

Setelah perubahan UUD 1945, kekuasaan membentuk undang-undang berpindah ke tangan DPR. Hal ini berbeda dengan ketentuan sebelum dilakukannya amandemen yang menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Jika berkaca dari fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan presidensial, lembaga perwakilan diberikan wewenang oleh konstitusi untuk dominan pada tahap pembahasan dan persetujuan Rancangan Undang-Undang.

Menurut Charles O. Jones sebagaimana dikutip Saldi Isra, persetujuan merupakan ultimate authority dari Lembaga legislatif yang tidak bisa dikurangi oleh pengaruh Presiden. Saldi Isra bahkan menegaskan bahwa dalam model fungsi sistem pemerintahan presidensial, tahap persetujuan menjadi semacam mahkota wewenang lembaga perwakilan dalam proses pembentukan Undang-undang.³⁸ Seperti yang diungkapkan oleh Bagir Manan bahwa Undang-undang dalam arti formil merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan persetujuan bersama Presiden. Sehingga jika membaca teks Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun terutama Pasal 20 ayat (1) dan (2) secara jelas diterangkan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Selanjutnya ditegaskan pula

bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Diktu persetujuan bersama muncul sebagaimana amanat dalam Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun, yang menyebutkan secara tegas yakni “setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan Bersama”.³⁹

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka dalam setiap pembahasan, walaupun ditahbiskan sebagai Lembaga yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang DPR tidak serta merta menjadi dominan dalam tahap pembahasan dan persetujuan RUU. Justru menempatkan DPR dan Presiden dalam posisi equal dan seimbang sehingga tidak akan pernah terjadi persetujuan sebuah RUU tanpa dibahas bersama oleh kedua lembaga tersebut.

Terkait dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun, Bagir Manan sebagaimana dikutip Saldi Isra mengemukakan bahwa ketentuan tersebut mengandung makna: pertama, setiap RUU dibahas (Bersama) oleh DPR dan Presiden; dan kedua, setiap RUU disetujui Bersama oleh DPR dan Presiden.⁴⁰ Pasal tersebut juga dapat dimaknai menjadi “setiap RUU dibicarakan atau diperdebatkan oleh DPR dan presiden untuk mendapatkan persetujuan Bersama”. Oleh karena “dibicarakan” atau “diperdebatkan”, pembahasan RUU tidak tepat dilakukan oleh DPR saja atau oleh presiden saja. Persetujuan Bersama merupakan syarat konstitusional yang dibagi bersama antara DPR dan Presiden. Karenanya mengalami kondisi interdependensi, saling ketergantungan dalam pembentukan RUU, Selain pendapat dua ahli tadi, Jimly Ashhiddiqie bahkan masuk lebih dalam untuk pembahasan persetujuan Bersama di paripurna DPR. Jimly Ashhiddiqie menegaskan perlu dibagi tiga macam ketukan palu dalam pengambilan keputusan. Pertama, ketukan palu sidang dalam rangka pengambilan keputusan atas keseluruhan materi RUU yang bersangkutan oleh paripurna DPR. Kedua, ketukan palu pengambilan keputusan sebagai tanda dicapainya persetujuan Bersama antara DPR dan pemerintah atas RUU untuk disahkan oleh presiden menjadi UU. Ketiga, ketukan palu sidang untuk mengesahkan seluruh

³⁸ Saldi Isra, 2020, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Rajagrafindo Persada Jakarta, hlm. 256

³⁹ A. Rosyid Al Atok, Op. cit, hlm. 13

⁴⁰ Saldi Isra, 2013, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parleментар dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 215.

hasil rapat paripurna dan sekaligus sebagai tanda penutupan sidang atau rapat paripurna.⁴¹

Kondisi demikian menyiratkan bahwa persetujuan bersama tiap undang-undang membutuhkan keduanya untuk disetujui. Namun salah satu hal yang menjadi diskursus dari penelitian ini adalah bagaimana pengaturan pembentukan undang-undang pada Periodisasi pasca dilakukannya pemilihan umum (Pemilu). Sebab, ketentuan yang mengatur tentang Pemilu dalam proses demokrasi di Indonesia tidak mengatur secara eksplisit tentang batasan waktu masa transisi pemerintahan pasca Pemilu dilaksanakan, melainkan hanya mengatur tentang prinsip-prinsip pelaksanaan Pemilu.⁴² Sebut saja Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Jo. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, pada Bab XII tentang Penetapan Perolehan Kursi serta Penetapan Pasangan Calon Terpilih hanya mengatur terkait penetapan dan pelantikan Calon Presiden dan Wakil Presiden Terpilih serta Calon Legislatif Terpilih.

Pada ketentuan Pasal 167 ayat (7) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Jo. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, dikatakan bahwa batasan waktu penetapan pasangan calon terpilih pada pemilihan Presiden dan Wakil Presiden selambat-lambatnya ditetapkan 14 (empat belas) hari sebelum berakhirnya periode jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Kemudian untuk penetapan calon anggota legislatif terpilih tidak diatur secara eksplisit terkait berapa lama jangka waktu sebelum habisnya periode jabatan anggota legislatif sebelumnya untuk kemudian dapat menetapkan calon anggota legislatif terpilih.⁴³

Terkait pelaksanaan pemilu, terkhusus mengenai waktu pelaksanaan pemungutan suara sebagaimana termaktub pada Pasal 167 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mengatur bahwa pelaksanaan pemilu dilakukan setiap 5 (tahun)

sekali, di mana penentuan hari, tanggal dan waktu pemungutan suara dilaksanakan secara serentak pada hari libur atau hari yang diliburkan secara nasional dan waktu pelaksanaan tersebut ditetapkan dengan Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU). Kemudian pada Pasal 167 ayat (8) dikatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai rincian tahapan penyelenggaraan pemilu dan pemungutan suara diatur dengan Peraturan KPU.

Berdasarkan ketentuan diatas, maka dapat dikatakan bahwa undang-undang telah memberikan kewenangan kepada KPU untuk menetapkan hari, tanggal pemungutan suara dan juga semua tahapan penyelenggaraan pemilu. Akan tetapi, dalam rangka mewujudkan hukum yang responsif dan partisipatif maka KPU terlebih dahulu harus melibatkan berbagai pihak, berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah berkenaan dengan penyusunan Peraturan KPU termasuk ketentuan yang mengatur jadwal pemungutan suara pemilu dan tahapan lainnya.⁴⁴ Namun, baik dalam Undang-Undang Pemilu maupun Peraturan KPU sebagai peraturan teknis pelaksanaan pemilu tidak ditemukan indikator jelas kapan waktu pemungutan suara dan penetapan hasil pemilu serta waktu pelantikan para calon terpilih (DPR maupun Presiden dan Wakil Presiden), sehingga KPU tidak memiliki landasan jelas berapa lama waktu masa transisi antara hari pemungutan suara dan hari pelantikan Presiden dan Wakil Presiden Terpilih serta Anggota Legislatif Terpilih. Akibatnya, celah waktu itulah yang kemudian disebut dengan masa transisi pasca pemilu (*lame duck session*) dan berpotensi terjadi dalam durasi waktu yang begitu lama.⁴⁵

Fungsi legislatif atau disebut juga dengan fungsi pembentuk undang-undang pada hakikatnya melekat pada tubuh DPR, mengharuskan mereka melaksanakan tugas pembuatan undang-undang, merencanakan dan menyusun program serta urutan prioritas pembahasan RUU, baik untuk satu periode keanggotaan DPR maupun untuk setiap tahun, kemudian membantu dan memfasilitasi penyusunan RUU usul DPR.⁴⁶

⁴¹ . Jimly Asshiddiqie, 2014, *Perihal Undang-Undang*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 206.

⁴² Nuryadin, "Urgensi Pengaturan *Lame Duck Session* (*Sesi Bebek Lumpuh*) dalam *Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*", Jurnal Sosial dan Budaya Syar'i, Vol. 9, No. 6, 2022, hlm. 1810

⁴³ . Ibid, hlm. 36.

⁴⁴ Sahran Raden, "Kompleksitas Pemilu 2024 dan Kedudukan Hukum (Rechtspositie) Komisi Pemilihan

Umum dalam Menetapkan Jadwal Pemilu 2024", sulteng.kpu.go.id, diakses pada tanggal 27 April 2024. <https://sulteng.kpu.go.id/berita/baca/7778/kompleksitas-pemilu-2024-dan-kedudukanhukum-rechtspositie-komisi-pemilihan-umum-dalam-menetapkan-jadwal-pemilu-2024>

⁴⁵ *ibid*

⁴⁶*ibid*

Transformasi visi, misi dan nilai yang diinginkan oleh lembaga pembentuk undang-undang beserta masyarakat dalam suatu bentuk aturan hukum, menjadi sebuah tajuk utama dalam proses pembentukan undang-undang. Secara garis besar proses pembentukan undang-undang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu: Pasal 20 ayat (1) DPR memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang (UU), Pasal 5 Ayat 1 tertulis "Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR", selanjutnya, pada Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 mengatur bahwa setiap rancangan undang-undang (RUU) dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.⁴⁷

Pembentukan sebuah Rancangan Undang-Undang (RUU) menjadi undang-undang memerlukan suatu proses atau mekanisme pembentukan undang-undang yang tidak sederhana. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam:

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3);
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Jo Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3);
3. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

Peraturan Perundang-undangan (Perpres 87/2014);

4. Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib (Peraturan DPR 1/2014); dan Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyusunan⁴⁸

Program Legislasi Nasional (Peraturan DPR 2/2016). Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang". Ketentuan ini didasarkan pada prinsip bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, sehingga segala aspek lini kehidupan dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara bahkan termasuk pemerintahan haruslah berdasar atas hukum yang berkesesuaian dengan sistem hukum nasional. ⁴⁹Proses pembentukan undang-undang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3). Berdasarkan UU P3, pembentukan undang-undang terdiri atas 5 (lima) tahapan, yaitu:

1. Perencanaan (Pasal 16 – Pasal 42 UU P3);
2. Penyusunan (Pasal 43 – Pasal 64 UU P3);
3. Pembahasan (Pasal 65 – Pasal 71 UU P3);
4. Pengesahan (Pasal 72 – Pasal 74 UU P3);
5. Pengundangan (Pasal 81 – Pasal 87 UU P3).

Sejak 2011 hingga kini, Undang-Undang P3 sebagai salah satu landasan atau pedoman yuridis yang sangat penting dalam pembentukan undang-undang telah mengalami beberapa kali perubahan. Perubahan 40 tersebut bukan tanpa alasan, sebab undang-undang sebelumnya dinilai kurang relevan dengan keadaan hukum dewasa ini sehingga perlu memasukkan prinsip-prinsip baru dalam pembentukan undang-undang.⁵⁰

Dalam perubahan pertamanya, yakni Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan melahirkan konsep carry over sebagai ketentuan baru yang diatur dalam Pasal 71A UUP3. Pasal 71A UU P3 ini lahir untuk menjawab problematika RUU yang bersifat periodik

⁴⁷ A. Rosyid Al Atok, 2015, Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Setara Press, Malang, hlm. 13

⁴⁸ *Ibid*

⁴⁹ 2 Maria Farida Indrati S., 2007, Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan), PT Kanisius, Yogyakarta, hlm. 10-11

⁵⁰ *ibid*

keterikatannya terhadap lembaga legislasi yang tidak berkelanjutan dan dinilai kurang efektif.⁵¹

Pada dasarnya mekanisme carry over bertujuan untuk melanjutkan pembahasan RUU agar sampai pada tahap pengundangan sehingga dapat menciptakan proses pembentukan undang-undang yang berkelanjutan. Selain itu, mekanisme ini juga bertujuan untuk menghindari fluktuasi proses pembentukan undang-undang akibat adanya pergantian DPR pada lintas periode dan efisiensi penggunaan APBN. Sebab sebelum lahirnya ketentuan carry over ini, suatu RUU yang diusulkan oleh DPR, DPD ataupun Presiden apabila telah masuk pada tahap pembahasan kemudian masa perodesasi lembaga legislasi tersebut berakhir, maka RUU tersebut tidak bisa dilanjutkan tahapannya oleh lembaga legislasi periode selanjutnya, sehingga perlu dilakukan kembali dari tahap awal, akibatnya memakan waktu yang begitu lama dan terjadi pemborosan anggaran (APBN).⁵²

Kemudian UU P3 kembali mengalami perubahan untuk yang kedua kalinya setelah pemerintah mengesahkan dan mengundangkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada bulan Juni tahun 2022. Dalam perubahan yang kedua ini, fokus penyempurnaan Undang-Undang nomor 13 tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan antara lain:⁵³

1. Menambahkan dan mengatur teknis metode omnibus;
2. Memperbaiki kesalahan teknis setelah proses persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam rapat paripurna dan sebelum pengesahan dan pengundangan;
3. Memperkuat keterlibatan serta partisipasi masyarakat yang bermakna
4. (*meaningful participation*);
5. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara elektronik;
6. Perubahan sistem pendukung dari peneliti menjadi pejabat fungsional lain yang ruang lingkup tugasnya berkaitan dengan

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

7. Mengubah teknik penyusunan Naskah Akademik; dan
8. Mengubah teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

Over regulasi yang mengakibatkan terjadinya tumpang tindih undang-undang merupakan permasalahan yang menjadi asal muasal lahirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Melalui perubahan kedua Undang-Undang P3 inilah, sistem pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia memperkenalkan metode "Omnibus". Secara garis besar metode omnibus dapat diterjemahkan sebagai suatu peraturan perundang-undangan yang mengubah dan/atau mencabut beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan dari sektor-sektor yang berbeda untuk disatukan ke dalam 1 (satu) peraturan perundang-undangan. Sederhananya, metode omnibus erat kaitannya dengan upaya untuk menyederhanakan regulasi dalam kerangka Uniform Law and Regulation (penyederhanaan regulasi).⁵⁴

Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial merupakan rumusan tujuan Negara Indonesia yang termaktub dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁵⁵

Berdasarkan rumusan tersebut, maka negara memiliki kewajiban untuk menunaikan tujuan negara tersebut baik negara dalam kondisi normal, lebih-lebih lagi ketika negara dalam keadaan 52 Ibid, hlm. 67. 43 bahaya. Oleh karenanya, untuk mengatasi keadaan tersebut maka Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan kewenangan subjektif konstitusional kepada Presiden untuk dapat menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu).⁵⁶

Ketentuan tersebut diatur pada Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: Dalam hal ihwal

⁵¹ Achmad Ruslan, 2021, Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, Rangkang Education, Yogyakarta, hlm. 55.

⁵² Nur Ghenasyarifa Albany Tanjung, Fitriani Ahlan Sjarif, "Politik Hukum Carry Over Rancangan Undang-Undang dalam Sistem Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 19, No. 1, Maret, 2022, hlm. 51

⁵³ Dhezya Pandu Satresna, "Pengaturan Metode Omnibus Law dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", JAPHTN-HAN, Vol. 2, No. 1, 2023, hlm. 71

⁵⁴ Ibid, hlm. 67

⁵⁵ Ibid hlm 68

⁵⁶ Ibid hlm 69

kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang. Peraturan Pemerintah harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikut. Jika tidak mendapat persetujuan maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut.

Perppu yang kemudian telah ditetapkan oleh Presiden harus mendapat persetujuan DPR, kemudian jika tidak mendapatkan persetujuan, maka Perppu tersebut harus dicabut. Hal yang mendasari ketentuan tersebut adalah karena pada hakikatnya sebuah undang-undang haruslah memberi ruang bagi partisipasi masyarakat, termasuk pula Perppu yang kedudukannya sejajar dengan undang-undang, maka setidaknya partisipasi masyarakat dimanifestasikan melalui parlemen.⁵⁷

Dalam hierarki peraturan perundang-undangan, sebagaimana termaktub dalam Pasal 7 UU P3 dikatakan bahwa terdapat satu peraturan perundang-undangan yang kedudukannya setingkat dengan Undang-Undang (UU) yakni Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Oleh karenanya, Perppu juga dapat melaksanakan perintah konstitusi ketika terdapat hal ihwal kegentingan yang memaksa. Parameter yang digunakan untuk mengukur suatu hal ihwal kegentingan yang memaksa yakni terdapat suatu kondisi yang sulit, penting dan terkadang sifatnya rumit yang tak terduga, diprediksi atau diperkirakan sebelumnya, serta perlu untuk segera ditangani dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya setingkat dengan undang-undang.⁵⁸

Menurut Bagir Manan, Presiden dalam mengeluarkan Perppu harus memenuhi kriteria-kriteria berikut:⁵⁹

1. Dikeluarkan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa;
2. Tidak mengatur mengenai hal-hal yang diatur dalam UUD;
3. Tidak mengatur mengenai keberadaan dan tugas wewenang lembaga negara;
4. Tidak boleh ada perppu yang dapat menunda dan menghapuskan kewenangan lembaga negara; dan

5. Hanya boleh mengatur ketentuan undang-undang yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan.

Tidak adanya pengertian paten tentang kegentingan yang memaksa dalam rangka menerbitkan Perppu sering kali menimbulkan perdebatan diantara kalangan ahli hukum dan praktisi hukum. Kewenangan Presiden yang begitu besar untuk mengatur segala hal dalam pengelolaan pemerintahan (termasuk dalam penerbitan Perppu) dikhawatirkan dapat berpotensi disalahgunakan oleh Presiden demi kepentingan politiknya, sehingga Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor 138/PUUVII/2009 menetapkan 3 (tiga) prasyarat adanya kegentingan yang memaksa seperti yang termaktub dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu:⁶⁰

Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang; Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai; dan Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Presiden memiliki kewenangan subjektifitas untuk menafsirkan kegentingan yang memaksa, akan tetapi subjektivitas tersebut harus memiliki dasar objektivitasnya, dan pembatasan itu telah disyaratkan oleh konstitusi. Berdasarkan analisis peraturan perundang-undangan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa peraturan perundang-undangan di Indonesia hingga saat ini belum mengatur secara eksplisit tentang mekanisme pembentukan undang-undang pada masa transisi pasca pemilihan umum atau dikenal dengan istilah masa transisi *lame duck session*.⁶¹

Mekanisme pengaturan yang dimaksud adalah pengaturan tentang pembatasan legislasi pada masa *lame duck session*. Pengecualian terhadap pembatasan legislasi hanya untuk RUU yang berkaitan dengan APBN ataupun kebijakan negara dalam kondisi darurat. Ketiadaan pengaturan pembatasan legislasi pada masa *lame*

⁵⁷ Muhammad Rinaldy Bima, "Hal Ikhwal Kegentingan yang Memaksa sebagai Landasan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang", *Jurnal IUS*, Vol. VII, No. 1, April 2019, hlm. 100.

⁵⁸ *Ibid*, hal 101

⁵⁹ *Op-cit*, hal 45

⁶⁰ Ali Marwan Hsb, "Kegentingan yang Memaksa dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang". *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 14, No. 01, Maret 2017, hlm. 115

⁶¹ *ibid*

duck session ini berpotensi memberikan keleluasaan kepada *lame duck legislature* untuk mengenyampingkan sikap kehati-hatian dalam mengambil keputusan sehingga produk undang-undang yang dilahirkan tidak berkesinambungan dan berkelanjutan serta tidak memiliki arah yang selaras dengan kebutuhan masyarakat dan amanat konstitusi.⁶²

B. Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dalam Periode *Lame Duck Session* Dalam Dewan Perwakilan Rakyat

Salah satu implikasi dari adanya perubahan politik pasca Reformasi 1998 telah mendorong lembaga DPR menjadi lebih demokratis dan akuntabel. Hal tersebut setidaknya memberikan performance baru bagi DPR yang sebelumnya dinilai kurang berperan dalam menjalankan fungsinya pada masa Orde Baru, maka pasca reformasi peran dan fungsi DPR RI dikembalikan ke koridornya sebagai lembaga legislatif yang menjalankan fungsi legislasi (membuat Undang-undang), selain juga menjalankan fungsi budgeting (anggaran) bersama-sama dengan presiden, serta fungsi pengawasan atas pelaksanaan UU dan anggaran dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh eksekutif.⁶³

Berdasarkan UUD 1945 pasca amendemen, dalam menjalankan peran dan tugasnya sebagai lembaga perwakilan, DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan, yang dalam pelaksanaannya DPR juga diberikan secara kolektif hak – hak berupa hak interpelasi, hak angket, serta hak untuk menyatakan pendapat (pasal 20a). Peran legislatif menjadi sangat kuat, salah satunya adalah sebagai lembaga yang menjalankan fungsi legislasi atau pembuat Undang-undang. Dengan menjalankan fungsi legislasi, dapat diartikan DPR-lah yang memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang (kebijakan) dan memahaminya bersama presiden, untuk mendapatkan kesepakatan bersama (Pasal 20 UUD 1945). Selain itu, DPR juga menerima dan membahas usulan rancangan undang - undang yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah yang berkaitan dengan bidang otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi. Sebagai bagian dari lembaga legislatif,

anggota DPR juga memiliki hak untuk mengajukan usulan Rancangan UU.⁶⁴

Sebelum pembahasan RUU dilakukan, DPR menjalankan Prolegnas yang merupakan instrumen perencanaan program pembentukan UU yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis yang memiliki peran yang penting dalam politik pembangunan hukum di Indonesia.⁶⁵

Sifat dinamis yang melekat pada Prolegnas sebagai sebuah mekanisme perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan membawa konsekuensi bahwa pelaksanaan Prolegnas harus selalu dievaluasi untuk mencapai standar terencana, terpadu, dan sistematis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun dalam kenyataannya, seringkali prioritas yang disusun dalam Prolegnas menempatkan kuantitas target RUU yang selalu tinggi, jauh dari capaian realisasinya. Oleh karenanya antara target prolegnas yang akan dibuat dengan yang telah diselesaikan memperlihatkan kesenjangan yang cukup signifikan antara target Prolegnas dengan capaian yang dihasilkan oleh anggota DPR sejak tahun 2015-2016.⁶⁶

Dari beberapa kajian tentang kinerja DPR dalam menjalankan fungsi-fungsinya, menunjukkan bahwa DPR belum menjalankan peran dan fungsinya dengan optimal, terutama dalam menjalankan fungsi legislasi. Di bidang legislasi masih banyak pekerjaan rumah yang perlu dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat baik melalui pembentukan undang-undang yang diperlukan, revisi terhadap undang-undang yang ada dan penggantian peraturan perundang-undangan jaman Hindia Belanda. Sebagai contoh, Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) yang merupakan warisan dari pemerintah kolonial Belanda dari tahun 1915, sampai sekarang masih berlaku sebagai hukum positif. Demikian juga dengan Kitab Undang-undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) tahun 1848 masih berlaku sampai sekarang, padahal dalam banyak hal sudah tidak sesuai dengan perkembangan dan tuntutan jaman dan tidak sesuai dengan kedudukan negara Republik Indonesia sebagai suatu negara yang merdeka dan berdaulat.

Mengenai kurang produktifnya DPR menjalankan fungsi legislasi juga diakui oleh Ketua DPR RI Ade Komarudin, bahwa DPR memang kerap mendapat sorotan dan Kritik dari Masyarakat di bidang legislasi. Terkait dengan hal

⁶² *Ibid* hlm 117

⁶³ Zainal Arifin Mochtar, 2022, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, EA Books, Cetakan Pertama, Yogyakarta, hlm. 27.

⁶⁴ *ibid*

⁶⁵ *ibid*

⁶⁶ *Ibid*

di atas, dalam tulisannya yang menyoroti pelaksanaan fungsi legislasi DPR, Rofiq Hidayat mengungkapkan bahwa “DPR kerap kali disibukkan dengan persoalan pengawasan ketimbang legislasi. Sejumlah Rancangan Undang-Undang (RUU) acapkali molor pembahasannya. Tak melulu kendala berada di pihak DPR, namun pemerintah kerap pula mengalami kendala. Misalnya, pada sidang tahun pertama setidaknya telah dipetakan berbagai tantangan. Antara lain keterlambatan pengesahan Prolegnas, tahap penyusunan lantaran penyebabnya belum tersedianya naskah akademik.”⁶⁷

Penyampaian RUU dari pemerintah beserta kesiapan dalam pembahasan bersama DPR. Tak hanya itu, prioritas dan alokasi waktu rapat DPR yang belum terfokus pada bidang legislasi. Bahkan Badan Legislasi (Baleg) yang tak memiliki peran signifikan dalam penyiapan RUU. Dibandingkan dengan pelaksanaan fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, fungsi legislasi yang sebetulnya merupakan fungsi utama yang harus dijalankan oleh DPR berjalan agak lambat. Salah satunya karena dalam menjalankan fungsi legislasi tersebut membutuhkan penguasaan substansi dan teknis yang tinggi, karena pembahasannya mencakup pengaturan yang sifatnya rinci. Selain itu juga banyaknya kompromi yang bisa diakomodasi dalam rincian pasal-pasal, sehingga “daya kontroversi”nya lebih sedikit dibandingkan dengan unjuk sikap pada fungsi pengawasan dan anggaran.⁶⁸

Hubungan DPR dengan Pemerintah lebih banyak mencuat soal anggaran dan pengawasan. Sedangkan soal legislasi, kinerja DPR dipandang kurang. Kapasitas DPR sendiri sangat terbatas, sehingga walaupun ada inisiatif yang dipergunakan, kebanyakan sifatnya seperti bola liar, tergantung kepada konfigurasi politik DPR yang sangat berwarna. Akibatnya politik legislasi Indonesia tidak mendapat arah yang jelas. Ada beberapa hal yang menyebabkan kurang maksimalnya pelaksanaan fungsi legislasi yang dijalankan oleh DPR antara lain juga berupa kendala dalam konteks mekanisme kerja DPR, yang menyebabkan banyaknya tugas yang telah dijadwalkan belum terlaksana secara maksimal, dimana banyaknya anggota DPR yang belum mematuhi apa yang menjadi kewajibannya.

Dalam rapat pembahasan dan pengesahan Undang-undang jumlah anggota DPR harus hadir

adalah 50 %, namun pada kenyataannya apabila yang hadir kurang dari 50 % rapat paripurna walau dihadiri ketua dan wakil ketua DPRD tetap tidak bisa dilaksanakan karena menyalahi aturan suara dalam mengambil keputusan di DPR. Hal ini tentu berdampak terhadap waktu dalam pembahasan dan pengesahan yang diundur. Terkait dengan kondisi tersebut, dapatlah dilihat bahwa kurangnya kinerja DPR menghasilkan produk legislasi adalah karena aspek ketaatan anggota dewan dalam memenuhi jadwal legislasi. Hal tersebut berdampak pada tertundanya rapat pembahasan RUU karena tidak tercapainya kuorum dalam rapat. Demikian juga tentang Prolegnas sebagai instrument pembentukan Undang-undang yang belum ditaati oleh seluruh anggota dewan.⁶⁹

Hal lain yang menjadi penyebab kurangnya peran DPR dalam menjalankan fungsi legislasi adalah faktor sumber daya manusia yang meliputi kualitas anggota DPR dan pengalaman anggota DPR tersebut dalam menjalankan tugasnya sebagai anggota Dewan. Hal lain yang menjadi penyebab kurangnya peran DPR dalam menjalankan fungsi legislasi adalah faktor sumber daya manusia yang meliputi kualitas anggota DPR dan pengalaman anggota DPR tersebut dalam menjalankan tugasnya sebagai anggota Dewan. Hal lain yang menjadi penyebab kurangnya peran DPR dalam menjalankan fungsi legislasi adalah faktor sumber daya manusia yang meliputi kualitas anggota DPR dan pengalaman anggota DPR tersebut dalam menjalankan tugasnya sebagai anggota Dewan.⁷⁰

Hajatan demokrasi 5 tahunan telah berlangsung dengan aman dan tertib, tahun 2024 merupakan suatu momentum bagi bangsa Indonesia melaksanakan pemilu secara serentak untuk memilih presiden, anggota legislatif nasional dan daerah (DPR, DPD, dan DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota) pada waktu yang bersamaan. Selain daripada itu, Komisi Pemilihan Umum (KPU) secara resmi menetapkan Prabowo dan Gibran Rakabuming Raka sebagai Presiden dan Wakil Presiden Terpilih Periode Tahun 2024-2029. Dengan penetapan ini, kedua pasangan terpilih akan dilantik secara resmi sebagai Presiden dan Wakil Presiden RI periode 2024-2029 pada Oktober 2024. Namun, jeda waktu masa peralihan transisi pemerintahan yang terlalu lama dapat berimbas pada terganggunya roda pemerintahan

⁶⁷ Jimly Asshiddiqie, 2012, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.70

⁶⁸ *Ibid*, hlm 73

⁶⁹ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 66

⁷⁰ *ibid*

yang masih berjalan, dan keefektifan pelaksanaan kebijakan.⁷¹

Fungsi legislatif atau disebut juga dengan fungsi pembentuk undang-undang pada hakikatnya melekat pada tubuh DPR, mengharuskan mereka melaksanakan tugas pembuatan undang-undang, merencanakan dan menyusun program serta urutan prioritas pembahasan RUU, baik untuk satu periode keanggotaan DPR maupun untuk setiap tahun, kemudian membantu dan memfasilitasi penyusunan RUU usul DPR.⁷²

Transformasi visi, misi dan nilai yang diinginkan oleh lembaga pembentuk undang-undang beserta masyarakat dalam suatu bentuk aturan hukum, menjadi sebuah tajuk utama dalam proses pembentukan undang-undang. Secara garis besar proses pembentukan undang-undang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu: Pasal 20 ayat (1) DPR memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang (UU), Pasal 5 Ayat 1 tertulis "Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR", selanjutnya, pada Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 mengatur bahwa setiap rancangan undang-undang (RUU) dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Pembentukan sebuah Rancangan Undang-Undang (RUU) menjadi undang-undang memerlukan suatu proses atau mekanisme pembentukan undang-undang yang tidak sederhana.⁷³

Banyak perhatian publik tertuju pada upaya DPR mengesahkan berbagai undang-undang, yang diantaranya mengusulkan untuk memperluas kekuasaan negara hingga ranah privat warga negara; mendefinisikan kembali hubungan antara lembaga pemerintah dan lembaga independen negara, terutama undang-undang tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK); dan mendefinisikan kembali hak-hak ekonomi yang mengatur sumber daya alam, termasuk tanah dan air, juga dalam hubungan antara tenaga kerja dan modal.⁷⁴

Komposisi anggota DPR baru saja mengalami pergantian setelah melewati masa pemilihan anggota DPR baru pada Februari 2024, dimana setengah dari anggota parlemen pensiun atau tidak terpilih kembali. Periode transisi antara terpilihnya pejabat hingga diangkatnya pejabat yang baru terpilih, memunculkan perilaku tertentu terkait

dengan kebijakan dan kekuasaan jabatan yang disebut sebagai *lame duck*.⁷⁵

Hal ini memunculkan pertanyaan yang jelas mengapa undang-undang ini tidak disahkan sebelum pemilu karena sebagian besar telah berada di meja penyusunan selama beberapa tahun. Salah satu jawaban adalah karena anggota parlemen khawatir bahwa pengesahan undang-undang kontroversial sebelum pemilihan akan membuat mereka kehilangan suara. Reaksi masyarakat saat masa pemilihan umum menunjukkan bahwa pembuat undang-undang jelas memperhatikan dan oleh karena itu menghindari mengesahkan undang-undang. Tindakan mengesahkan suatu undang-undang sebelum pemilihan memungkinkan anggota DPR untuk menegakkan akuntabilitas atas tindakan legislatif mereka, daripada mencoba menyelipkan undang-undang setelah masa pemiluberakhir.⁷⁶

Adanya defisit akuntabilitas selama periode *lame duck* memunculkan kekhawatiran terhadap pejabat yang bersangkutan, dan juga berkaitan dengan lamanya periode *lame duck* yang ada. Pemilihan legislatif yang berlangsung pada bulan Februari, lebih dari lima bulan sebelum DPR baru dilantik bulan Oktober. DPR secara berturut-turut telah menunjukkan kapasitas untuk dengan cepat memindahkan rancangan undang-undang yang tampaknya mandek ke dalam undang-undang yang disahkan.⁷⁷

Mempersingkat periode *lame duck* mungkin tidak serta-merta mencegah pengesahan undang-undang yang tidak disahkan DPR sebelum pemilihan. Maka, salah satu solusi lain yang mungkin adalah membatasi kapasitas DPR untuk meloloskan undang-undang selama waktu pascapemilu ini. Pengecualian yang jelas untuk pembatasan ini harus tetap ada adalah kapasitas DPR untuk menyetujui atau menolak Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang diajukan oleh presiden. Pengawasan akan terus berlanjut seiring dengan berlanjutnya operasional pemerintahan selama periode ini.⁷⁸

Dalam upaya meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap kelembagaan DPR, maka perlu dilakukan pembatasan diri dalam melakukan fungsi legislasi di masa transisi. Mengingat majunya jadwal pemilu 2024 yang biasanya dilaksanakan di bulan April, pasca ditetapkannya

⁷¹ https://jdih.bolmongkab.go.id/artikel_hukum/lame-duck-problematika-masa-transisi-pejabat-publik, diakses tgl 28 mei 2024 jam 10.00 wita

⁷² Ibid hlm 2

⁷³ Ibid, hlm 3

⁷⁴ Ibid, hlm 4

⁷⁵ Ibid hlm 4

⁷⁶ Fitra Arsil, "RUU Kontroversi di Masa Transisi", *Republika*, 18 September 2019 (opini).

⁷⁷ *ibid*

⁷⁸ Asshiddiqie, J. (2007). *Hukum tata negara darurat*. Jakarta: Rajawali Pers. 96

jadwal pemilu 2024 oleh KPU di tanggal 14 Februari 2024, maka masa transisi atau yang familiar dikenal dengan masa *lame duck* akan berjalan selama 8 bulan. dapat dipastikan akan terjadi pergantian pemerintahan, karena Presiden incumbent telah habis masa jabatannya dan telah terpilih dalam pemilu sebanyak dua periode. Belajar dari pengalaman di masa *lame duck* sebelumnya, rentan akan terjadi “tikungan legislasi” yang dilakukan bersama antara Presiden dan DPR di akhir periode untuk memuluskan periode selanjutnya, atau mengganggu jalannya pemerintahan terpilih di periode berikutnya. Karena itu, perlu dilakukan upaya pembatasan pembahasan RUU di setiap periode masa transisi.⁷⁹

Pembatasan tersebut dapat dilakukan dengan cara, pertama, merevisi UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan menetapkan masa transisi sebagai waktu yang tidak dapat lagi mengajukan rancangan undang-undang. Pada masa setelah pemilihan umum, anggota DPR ataupun pemerintah harus melakukan “pengekangan” dari hasrat untuk mengajukan RUU. Kedua, memasukkan dalam dalam tata tertib DPR, tentang substansi pengekangan legislasi pasca dilakukannya pemilihan umum, kecuali untuk RUU yang berkaitan dengan APBN ataupun kebijakan negara dalam kondisi darurat. Dalam tata tertib tersebut disebutkan bahwa DPR tidak dapat menyelenggarakan rapat paripurna pembicaraan tingkat II untuk pengambilan keputusan tentang sebuah RUU. Hal ini untuk membatasi adanya keinginan di akhir periode untuk melancarkan motif politik tertentu yang pada akhirnya merugikan masyarakat dan secara etika melanggar konstitusi.⁸⁰

Undang-Undang Dasar selalu berisikan hal-hal yang bersifat garis besar, karenanya tidak semua hal yang penting harus dimuat di dalamnya. Jika dalam praktik, norma aturan dalam teks konstitusi dijalankan, akan banyak sekali pelajaran yang dapat dipetik, yang secara keseluruhan memperkaya kandungan pengertian yang terdapat dalam teks. Di samping mencakup praktik-praktik ketatanegaraan, tidak semuanya tercantum secara tekstual dalam teks UUD. Karenanya dalam studi HTN, sumber hukum tata negara bukan hanya UUD, melainkan konvensi dan kebiasaan ketatanegaraan, praktik-praktik ketatanegaraan,

doktrin ilmiah dan peraturan perundang-undangan yang melaksanakan UUD.⁸¹

Ketentuan konstitusi tidak selalu lengkap menyediakan panduan kerja menurut aturan-aturan hukum yang adil dan pasti, sehingga perlu pertimbangan yang tidak sekadar hukum, tetapi juga politik dan bahkan etik, seperti soal kepastian, kesebandingan, kemanfaatan, dan sebagainya yang tidak hanya terpaku pada prosedur-prosedur yang bersifat formal dan apalagi gramatikal.⁸² Dengan menggunakan perspektif etika konstitusi, maka anggota DPR pasca dilakukan pemilihan umum dapat membatasi kewenangannya untuk tidak melakukan upaya yang dapat berdampak bagi banyak orang.

Berdasarkan perspektif legitimasi, secara de jure ia telah tidak terpilih dan menunggu masa berakhirnya periode tersebut. Karena itu, DPR dapat menggunakan alat kelengkapan internalnya untuk membatasi dirinya sendiri. MKD(Mahkamah Kehormatan Dewan) selaku alat kelengkapan juga dapat melakukan hal tersebut, dikarenakan selain tugasnya untuk menegakkan dan keluhuran martabat DPR sebagai Lembaga perwakilan rakyat, MKD(Mahkamah Kehormatan Dewan) juga dapat berperan sebagai Lembaga penjaga etika konstitusi di internal DPR. Karena itu, MKD(Mahkamah Kehormatan Dewan) dapat mengeluarkan edaran kepada Lembaga internal DPR lain untuk melakukan percepatan pembahasan RUU sebelum dilakukannya pemilihan umum. Selain itu MKD(Mahkamah Kehormatan Dewan) dapat mengeluarkan kebijakan yang mengikat kepada alat kelengkapan DPR lain untuk tidak melakukan pembicaraan RUU di tingkat I pasca dilakukannya pemilihan umum.⁸³

Fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Fungsi ini paling dominan dan berpengaruh, karena melalui fungsi ini maka DPR dapat mempengaruhi semua aspek yang ada di Negara Indonesia. Tetapi fungsi ini ternyata berjalan tidak maksimal. DPR dinilai kurang produktif karena sedikitnya RUU yang berasal dari inisiatif dewan. Padahal sebagai wakil rakyat DPR seharusnya memaksimalkan fungsi ini untuk mensejahterakan rakyat Indonesia sesuai dengan salah satu kewajiban anggota DPR.⁸⁴ Dengan adanya polarisasi ini pada masa *lame duck*,

⁷⁹ *ibid*

⁸⁰ Asshiddiqie, J. (2007). *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: Rajawali Pers. Hlm 66

⁸¹ *Ibid*

⁸² *ibid*

⁸³ //E:/JURNAL/Dinamika-Hukum-Demoratis-Pasca-Perubahan-UUD.pdf diakses pada tanggal 29 april 2024, 12:00 WITA

⁸⁴ *ibid*

maka perlu dilakukan pembentukan regulasi terhadap masa transisi pemerintahan secara singkat di Indonesia untuk meminimalisir penyimpangan dan penyalahgunaan yang dapat terjadi pada sistem pemerintahan yang sedang berjalan.⁸⁵

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Peraturan perundang - undangan di Indonesia sampai saat ini belum mengatur secara eksplisit tentang Fungsi Legislasi pada masa transisi pasca pemilihan umum atau dikenal dengan istilah masa transisi *lame duck session*. Oleh karenanya ketiadaan pengaturan pembatasan legislasi pada masa *lame duck session* ini berpotensi memberikan keleluasaan kepada *lame duck legislature* untuk mengenyampingkan sikap kehati-hatian dalam mengambil keputusan sehingga produk undang – undang yang dilahirkan tidak berkesinambungan. Pengetatan jadwal pemilu dan pengangkatan anggota parlemen (maupun pimpinan cabang kekuasaan eksekutif), yang diselaraskan dengan masa persidangan parlemen. Semakin singkat jadwalnya, maka durasi *lame duck session* parlemen menjadi lebih singkat pula. Meskipun tidak dimungkinkan adanya pembatasan wewenang anggota parlemen secara definitif, karena masih dalam periode jabatan anggota incumbent, tetapi diharapkan singkatnya waktu itu bisa meminimalisir aktivitas anggota parlemen selama masa *lame duck*.
2. Pelaksanaan fungsi legislasi dalam periode *lame duck session* dalam Dewan Perwakilan Rakyat tidak berjalan dengan semestinya, maka perlu dilakukan pembentukan regulasi terhadap masa transisi pemerintahan secara singkat di Indonesia untuk meminimalisir penyalahgunaan kekuasaan yang dapat terjadi pada sistem pemerintahan yang sedang berjalan. Pengaturan batas penyelenggaraan pemilihan umum, pengangkatan anggota parlemen terpilih dan jadwal penyelenggaraan masa sidang perlu dimuat dalam konstitusi Republik Indonesia. Mengingat pengaturan ini bersifat politis, jika hanya dituangkan dalam peraturan perundang-undangan,

maka Dewan Perwakilan Rakyat akan mudah untuk melakukan perubahan sesuai dengan kepentingan mayoritas anggota parlemen.

3. Saran

1. Ketiadaan pengaturan pembatasan legislasi pada masa *lame duck session* ini berpotensi memberikan keleluasaan kepada *lame duck legislature* untuk mengenyampingkan sikap kehati-hatian dalam mengambil keputusan maka perlu dibentuk regulasi tentang *lame duck session* secara eksplisit. Pengaturan mengenai penyelenggaraan pemilihan umum, pelantikan anggota parlemen terpilih dan pengaturan jadwal persidangan parlemen perlu dimuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Hal ini bertujuan untuk membatasi aktivitas anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang telah berada dalam periode *lame duck*, sehingga segala bentuk keputusan yang diambil dalam masa ini bisa lebih accountable dan legitimate.
2. Pada periode *lame duck*, pejabat terpilih terkadang tidak hanya mulai bergerak untuk melakukan persiapan transisi, tetapi terkadang juga secara tidak langsung melakukan intervensi politis untuk itu perlu dibuat regulasi dan pengawasan lebih lanjut.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Arsil Fitra, “ RUU Kontroversi pada Masa Transisi,” Republika, Jakarta, 2019
- Echols M John dan Hasan Shadily, Kamus Inggris - Indonesia, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 1997
- Farida Maria, Ilmu Perundang - undangan, Dasar dan Pembentukannya, Yogyakarta Kanisius, 2002.
- Jimly Asshiddiqie, 2012, Hukum Acara Pengujian Undang-Undang, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.70

⁸⁵ *Ibid*

Jazuni, *Legislasi Hukum Islam Di Indonesia*, Jakarta, Citra Aditya Bakti, 2005.

Jimly Asshiddiqie, 2014, *Perihal Undang-Undang*, Rajagrafindo Persada, Jakarta,

Siahaan Sintong Uli dan Siti Nur Solehah, *Peran Politik DPR-RI Pada Era Reformasi Sekretaris Jenderal DPR RI*, 2001.

Soehino, 1990, *Hukum Tata Negara : Teknik Perundang-undangan*, Yogyakarta: Liberty.

Soekanto Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali, Jakarta, 2004.

Saldi Isra, 2020, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Rajagrafindo : Persada Jakarta

Zainal Arifin Mochtar, 2022, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, EA Books, Cetakan Pertama, Yogyakarta,

PUTUSAN PENGADILAN:

MA RI, Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, Nomor 53 P/HUM/2015 (Indonesia, 2015).

JURNAL:

Ade Supriatna. (2019). Apakah Lame Duck Session Diperlukan dalam Sistem Pemerintahan Kita? <https://www.printfriendly.com/>, diakses pada tanggal 8 Nopember 2023 jam 10.15 wita

Ari Purwadi, “Pokok-Pokok Strategi Pembangunan Hukum di Indonesia”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 3, No. 20, Juni 1990

Ali Marwan Hsb, “Kegentingan yang Memaksa dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”. *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 14,

Dhezya Pandu Satresna, “Pengaturan Metode Omnibus Law dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-undangan”, *JAPHTN-HAN*, Vol. 2

Fauzi Iswari, “Aplikasi Konsep Negara Hukum dan Demokrasi dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia”, *Jurnal Cendekia Hukum*, Vol. 6, No. 1, September 2020

Muhammad Rinaldy Bima, “Hal Ikhwal Kegentingan yang Memaksa sebagai Landasan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”, *Jurnal IUS*, Vol. VII, No. 1, April 2019,

[Nasional.kompas.com/read/2024/03/05/10571441/dalam-rapat-paripurna-wakil-ketua-dpr-kita-dituntut-siap-kalah-dan-siap](https://nasional.kompas.com/read/2024/03/05/10571441/dalam-rapat-paripurna-wakil-ketua-dpr-kita-dituntut-siap-kalah-dan-siap).

Nur Ghenasyarifa Albany Tanjung, Fitriani Ahlan Sjarif, “Politik Hukum Carry Over Rancangan Undang-Undang dalam Sistem Pembentukan Peraturan Perundangundangan di Indonesia”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 19

WEBSITE:

<E:/JURNAL/Dinamika-Hukum-Demoratis-Pasca-Perubahan-UUD.pdf> diakses pada tanggal 29 april 2024

<https://kontras.org/2024/03/05/revisi-kedua-uu-ite-masih-mempertahankan-pasal-pasal-karet-yang-lama-menambah-pasal-baru-yang-sangat-berbahaya>

<https://kontras.org/2024/03/05/revisi-kedua-uu-ite-masih-mempertahankan-pasal-pasal-karet-yang-lama-menambah-pasal-baru-yang-sangat-berbahaya/>

https://rmol.id/read/202308/23/169039/pakar_hukum_tata_negara_tidak-ada_dasar-hukum-menunda-pelantikan.

https://jdih.bolmongkab.go.id/artikel_hukum/lame-duck-problematika-masa-transisi-pejabat-publik,

Jurnal INTEGRALISTIK No.1/Th. XXVIII/2017, Januari-Juni 2017.

[JURNAL/030222_2020_Condraft_UI_Tim_C_Ev aluasi_thdp_UUD_NRI_Tahun_1945.Pdf](JURNAL/030222_2020_Condraft_UI_Tim_C_Ev_aluasi_thdp_UUD_NRI_Tahun_1945.Pdf)

https://rmol.id/read/202308/23/169039/pakar_hukum_tata_negara_tidak-ada-dasar-hukum-menunda-pelantikan

[Nasional.kompas.com/read/2024/03/05/10571441/dalam-rapat-paripurna-wakil-ketua-dpr-kita-dituntut-siap-kalah-dan-siap.](https://nasional.kompas.com/read/2024/03/05/10571441/dalam-rapat-paripurna-wakil-ketua-dpr-kita-dituntut-siap-kalah-dan-siap)