



Analisis Dinamika Legislasi pada Periode *Lame Duck* dalam Kepemimpinan Politik di Indonesia

Sri Wahyuni^{1*}, Rosmini², Alfian³

^{1,2,3} Departemen Sarjana Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Mulawarman, Indonesia

*Penulis Korespondensi : sriwahyuni7701@gmail.com

Abstract. *The dynamics of the positions of DPR members cannot be separated from the political activities of lame ducks. However, the lame duck era became problematic because the DPR's legislative activity suddenly increased rapidly towards the end of its term. This increase was accompanied by the controversial passing of a number of bills. This study will examine the urgency of the need for change and the formation of new laws during the lame duck era and the dynamics of the legislative process during the lame duck era of political leadership in Indonesia, using doctrinal research with a legislative and conceptual approach. Based on the research results, it is known that changes and the formation of new laws during the lame duck era lack urgency but will have a negative impact on the quality of legislation and public trust in the government. The dynamics of the legislative process during the lame duck era of political leadership in Indonesia can be reflected in the formation of the fourth revision of the Constitutional Court Bill and the Law on State Ministries. Furthermore, since the first level of deliberation, the process has been closed and rushed without significant public participation. Moreover, Indonesia is currently in a transitional position towards a new government. Therefore, no new regulations should be enacted during this transitional period, as the drafting of the Constitutional Court Bill fails to meet the philosophical, sociological, and legal requirements. Furthermore, the enactment of the State Ministry Law has also sparked controversy, ranging from its substance to its procedural basis.*

Keywords: Indonesia; Lame Duck; Laws; Legislation; Political Leadership.

Abstrak. Dinamika kedudukan para anggota DPR tidak terlepas dari aktivitas politik *lame duck*. Namun, masa *lame duck* menjadi persoalan sebab aktivitas legislasi DPR tiba-tiba meningkat pesat di akhir masa jabatannya. Peningkatan tersebut turut diikuti dengan kontroversialnya sejumlah RUU yang disahkan. Penelitian ini akan mengkaji bagaimana urgensi kebutuhan terhadap perubahan dan pembentukan undang-undang baru pada masa *lame duck* dan bagaimana dinamika proses legislasi pada periode *lame duck* dalam kepemimpinan politik di Indonesia menggunakan jenis penelitian doktrinal dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual. Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa perubahan dan pembentukan undang-undang baru pada masa *lame duck* tidak memiliki urgensi melainkan akan memberikan dampak buruk pada kualitas legislasi dan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Dinamika proses legislasi pada periode *lame duck* dalam kepemimpinan politik di Indonesia dapat tercermin melalui pembentukan revisi keempat RUU MK dan UU Kementerian Negara. Selain itu, sejak pembahasan tingkat pertama prosesnya berlangsung tertutup dan tergesa-gesa tanpa partisipasi publik berarti. Terlebih, saat ini Indonesia dalam posisi transisi menuju pemerintahan baru. Oleh karenanya, tidak seharusnya ada peraturan baru yang disahkan selama masa transisi ini sehingga pembentukan RUU MK ini tidak memenuhi unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis. Di sisi lain, pengesahan UU Kementerian Negara juga menuai kontroversi mulai dari substansi hingga prosedur pembentukan.

Kata kunci: Indonesia; Kepemimpinan Politik; Lame Duck; Legislasi; Undang-Undang.

1. LATAR BELAKANG

Indonesia adalah negara hukum yang secara konstitusional ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945. Selain itu, Indonesia memiliki 3 (tiga) cabang kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Konsekuensinya, segala aspek penyelenggaraan negara, termasuk dalam pembentukan undang-undang, harus berlandaskan pada hukum dan prinsip negara hukum (*rechtsstaat*). Dalam kerangka tersebut, kekuasaan legislatif memiliki kedudukan yang sangat strategis karena melalui mekanisme legislasi, negara menghadirkan norma hukum yang mengikat dan berdampak langsung pada kehidupan masyarakat.

Kekuasaan legislatif diselenggarakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang salah satu tugasnya adalah membentuk produk berupa Undang-Undang (UU) bersama Presiden atau disebut juga produk legislasi. Hal ini merupakan kewenangan konstitusional DPR sebagaimana termaktub dalam Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Secara garis besar, UU sebagai produk hukum memiliki tujuan yang sama dengan hukum itu sendiri yaitu mewujudkan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan (Rahardjo, 2014)

Dinamika kedudukan para anggota DPR tidak terlepas dari aktivitas politik yang kemudian dilegitimasi melalui pesta pemilihan umum (pemilu) yang diselenggarakan oleh rakyat sebagai bagian dari pelaksanaan sistem demokrasi per 5 (lima) tahun sekali melalui sistem langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945) Sebab, anggota DPR bukan hanya representasi formal dari rakyat, melainkan juga aktor politik yang terikat pada kepentingan partai, dinamika kekuasaan, serta kalkulasi elektoral. Hal ini membuat proses legislasi senantiasa dipengaruhi oleh konfigurasi politik, termasuk pada periode tertentu yang dikenal dengan istilah *lame duck*. Istilah ini mula-mula berkembang dalam tradisi politik Amerika Serikat pada abad ke-19, yang merujuk pada pejabat publik yang masa jabatannya segera berakhir setelah pemilu, sehingga legitimasi politiknya dianggap lemah. Dalam konteks Indonesia, fenomena *lame duck* tampak jelas ketika anggota DPR lama masih menjabat sementara anggota DPR baru hasil pemilu belum resmi dilantik (Fitra, 2019)

Periode transisi tersebut menimbulkan persoalan serius dalam praktik ketatanegaraan. Di satu sisi, anggota DPR lama secara yuridis masih sah menjalankan kewenangan penuh hingga akhir masa jabatannya. Tetapi di sisi lain, legitimasi politiknya telah mengalami erosi karena rakyat sudah menentukan pilihan baru melalui pemilu. Ketegangan antara legalitas formal dan legitimasi politik inilah yang menjadi ciri khas dari *lame duck period*. Dalam kondisi demikian, timbul kerentanan penyalahgunaan kewenangan, terutama dalam percepatan pembahasan dan pengesahan undang-undang yang berpotensi tidak mencerminkan aspirasi rakyat.

Fenomena *lame duck* dapat diamati melalui aktivitas legislasi DPR yang tiba-tiba meningkat pesat di akhir masa jabatannya yang kontras jika dibandingkan dengan masa bakti 4 tahun yang telah dijalani. Dalam kasus masa pergantian anggota DPR periode 2019-2024 dengan anggota DPR periode 2024-2025 yang berlangsung selama kurang lebih 7 (tujuh) bulan dari penetapan hasil rekapitulasi suara tanggal 20 Maret 2024 sampai pelantikan anggota terpilih tanggal 1 Oktober 2024 (Akbar, 2024). Menjelang masa terakhir, frekuensi pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang masuk dalam prolegnas dan RUU inisiatif DPR meningkat jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya.

Lonjakan kuantitas ini memunculkan perdebatan. Di satu sisi, dapat ditafsirkan sebagai bentuk tanggung jawab DPR dalam menuntaskan agenda legislasi menjelang akhir masa jabatan. Namun, di sisi lain eningkatan ini turut diikuti dengan kontroversialnya sejumlah RUU yang disahkan sebab dinilai tidak mengedepankan kepentingan umum, prosesnya cenderung terburu-buru dan tidak melibatkan partisipasi publik (Revo, 2024). Hal ini patut diduga prosesnya tidak sejalan dengan prinsip dan asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

2. KAJIAN TEORITIS

Menurut Soedarto, politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan (Wahyono, 1986) Politik hukum merupakan serangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan pijakan rencana dalam melaksanakan suatu pekerjaan kepemimpinan, dan cara bertindak dalam bidang hukum (Syaukani, 2015).

Teori legislasi merupakan salah satu teori yang sangat penting di dalam kerangka menganalisis tentang proses penyusunan peraturan perundang-undangan sampai kepada evaluasi untuk kualitas produk hukum yang lebih baik dalam pembangunan sebuah negara (Otto, 2004). Di Indonesia, proses pembentukan undang-undang beririsan atau dengan kata lain mengadaptasi teori legislasi yang menyatakan bahwa terdapat beberapa tahapan dalam pembentukan undang-undang yaitu beberapa tahapan yakni perencanaan pembuatan hukum, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, pengundangan, hingga sosialisasi produk hukum (Dianisa)

Menurut Jack M Beerman dan William P Marshall, masa transisi *lame duck session* adalah masa ketika pejabat publik tetap pada jabatan mereka masing-masing, meski pemilihan umum telah selesai dilaksanakan dan tak lagi terpilih, namun mereka masih dapat menggunakan kewenangan sebagai pejabat publik sampai masa jabatan selesai dan pejabat baru telah yang terpilih pada pemilu telah dilantik (Ulaan, et.al, 2024).

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian doktrinal melalui metode pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini bersumber dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier (Soekanto, 1986) Sumber hukum primer berasal dari peraturan

perundang-undangan, sedangkan sumber hukum sekunder berasal dari studi kepustakaan berupa buku, jurnal, artikel ilmiah, dan data media elektronik (Ali, 2011). Adapun sumber hukum tersier berasal dari Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, dan Kamus Bahasa Inggris. Bahan yang diperoleh selama penelitian berlangsung kemudian akan dianalisis secara doktrinal untuk mendeskripsikan dan menganalisis atas permasalahan penelitian

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Urgensi kebutuhan terhadap perubahan dan pembentukan undang-undang baru pada masa *lame duck*

Konsep dan kedudukan hukum *lame duck*

Istilah *lame duck* awalnya digunakan dalam politik Anglo-Saxon untuk menggambarkan fase ketika pejabat atau lembaga negara masih berwenang secara formal tetapi sudah kehilangan legitimasi elektoral, yaitu antara pemilu dan pelantikan pemerintahan baru (Nagle, 2012). Di Indonesia, konsep ini dipakai secara analitis untuk memahami dinamika kewenangan dan legitimasi lembaga legislatif pada masa transisi, bukan sebagai kategori hukum positif. Dalam literatur, *lame duck* mencakup dua dimensi, yaitu deskriptif (perilaku akhir masa jabatan) dan normatif (batas etis legislasi di periode tersebut). Secara hukum, UUD 1945 dan UU P3 tidak membatasi kewenangan legislasi menjelang akhir masa jabatan, bahkan mengatur mekanisme *carry-over* agar pembahasan RUU lintas periode tetap berlanjut (Rohman, 2022). Namun, legitimasi legislasi pada fase ini kini dinilai melalui standar partisipasi publik yang bermakna sebagaimana ditegaskan Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020. Praktik empiris di Indonesia menunjukkan meningkatnya aktivitas legislasi pada akhir periode DPR yang kerap memicu perdebatan terkait kualitas dan transparansi proses. Karena itu, *lame duck* dalam konteks Indonesia dipahami sebagai fase transisi dengan kewenangan sah, tetapi menuntut akuntabilitas dan partisipasi publik yang tinggi, dengan pengawasan *ex-ante* melalui perencanaan legislasi dan *ex-post* melalui uji di Mahkamah Konstitusi.

Fungsi dan prosedur legislasi dewan perwakilan rakyat berdasarkan peraturan perundang-undangan

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan lembaga tinggi negara yang berfungsi sebagai lembaga perwakilan rakyat dan memiliki kewenangan utama dalam pembentukan undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945. Kewenangan tersebut diperkuat oleh berbagai pasal lain dalam UUD 1945 serta Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 (perubahan atas UU MD3), yang menegaskan bahwa DPR memiliki tiga fungsi utama, yaitu legislasi, anggaran, dan pengawasan. Dalam menjalankan fungsi legislasi, DPR

memiliki kewenangan untuk membentuk undang-undang bersama Presiden, membahas dan menyetujui rancangan undang-undang, serta memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

Proses pembentukan undang-undang berdasarkan UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) meliputi lima tahapan, yaitu *Perencanaan* melalui penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) antara DPR dan Pemerintah, *Penyusunan* rancangan undang-undang beserta naskah akademik oleh DPR, Presiden, atau DPD, *Pembahasan* substansi RUU antara DPR dan Pemerintah dengan melibatkan DPD untuk isu tertentu, *Pengesahan* atau penetapan oleh Presiden setelah disetujui bersama DPR, dan *Pengundangan* dalam Lembaran Negara agar peraturan tersebut sah dan mengikat secara hukum.

Fungsi legislasi DPR menjadi manifestasi dari prinsip *trias politica* Montesquieu, di mana lembaga legislatif berperan mengimbangi kekuasaan eksekutif dan yudikatif (Gusmansyah, 2017). Peran DPR dalam pembentukan undang-undang memiliki pengaruh strategis terhadap arah pembangunan nasional serta kualitas demokrasi di Indonesia. Melalui fungsi legislasi yang efektif, DPR tidak hanya menghasilkan produk hukum yang mengatur kehidupan masyarakat, tetapi juga memperkuat prinsip *rechtsstaat*, dimana negara hukum menjunjung supremasi undang-undang sebagai norma tertinggi yang mengikat seluruh warga negara maupun pejabat pemerintahan (Sayuti, 2020; Sinaga, 2005).

Urgensi perubahan dan pembentukan undang-undang baru pada masa lame duck

Demokrasi yang dijalankan melalui fungsi legislasi DPR merupakan manifestasi nyata dari kedaulatan rakyat, di mana aturan hukum yang dihasilkan seharusnya mencerminkan aspirasi dan kepentingan public (Barlian, 2023). Keterwakilan rakyat baru dapat dikatakan substantif apabila hasil kerja DPR benar-benar menyalurkan kepentingan rakyat dalam bentuk kebijakan yang berdampak langsung pada kehidupan masyarakat. Namun, kondisi tersebut seringkali tidak tercermin dalam praktik legislasi yang dilakukan pada masa *lame duck*, yaitu periode menjelang berakhirnya masa jabatan DPR. Secara yuridis, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah menetapkan lima tahapan pembentukan undang-undang, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan hingga pengundangan. Namun, waktu yang sempit pada masa *lame duck* sering kali membuat tahapan tersebut tidak berjalan optimal dan berpotensi mengabaikan prinsip partisipasi publik sebagaimana diamanatkan Pasal 18 UU P3.

Pembentukan undang-undang yang tergesa-gesa di masa *lame duck* dapat menimbulkan cacat prosedural dan substansial, terutama karena minimnya kajian mendalam, keterlibatan

masyarakat, serta lemahnya penyebaran informasi sebagaimana diatur dalam Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2020 Pasal 53. Situasi ini memperlihatkan ketidaksinkronan antara kewenangan DPR dan pelaksanaan prinsip demokrasi yang seharusnya menjunjung tinggi partisipasi rakyat. Demokrasi yang ideal menuntut agar setiap rancangan undang-undang dibentuk berdasarkan aspirasi masyarakat, melalui mekanisme yang transparan dan akuntabel. Namun, dalam praktik *lame duck session*, pembentukan undang-undang cenderung didorong oleh kepentingan politik jangka pendek atau kelompok tertentu, bukan kebutuhan publik yang mendesak.

Fenomena ini berimplikasi pada penurunan kualitas legislasi serta krisis kepercayaan masyarakat terhadap DPR dan pemerintah. Produk hukum yang dihasilkan pada periode *lame duck* kerap kali menimbulkan kontroversi, tumpang tindih dengan peraturan lain, dan menimbulkan resistensi publik karena dianggap tidak demokratis. Mahfud MD dan Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) menyoroti bahwa proses legislasi di Indonesia masih minim transparansi dan akuntabilitas, terutama pada akhir masa jabatan parlemen (Mahfud, 2010). Kondisi ini memperkuat persepsi publik bahwa DPR lebih berorientasi pada kepentingan politik daripada kepentingan rakyat. Akibatnya, legitimasi lembaga legislatif melemah, kepercayaan masyarakat menurun, dan kualitas demokrasi terancam. Oleh karena itu, penguatan prinsip partisipasi bermakna (*meaningful participation*), akuntabilitas, dan transparansi dalam setiap tahap legislasi mutlak diperlukan agar fungsi representasi DPR benar-benar mencerminkan semangat demokrasi konstitusional yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi.

Berikut adalah RUU yang diusulkan dalam prolegnas tahun 2019 dan tahun 2024.

Tabel 1. Daftar RUU pada Prolegnas Tahun 2019.

No	Usulan	Judul RUU
1	Pemerintah	RUU tentang Pengelolaan Sumber Daya Nasional Pertahanan Negara
2	DPR	RUU tentang Pertahanan
3	Pemerintah	RUU tentang KUHP
4	DPR/Pemerintah dan DPD	RUU tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
5	Pemerintah	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan
6	DPD	RUU tentang Ekonomi Kreatif
7	DPR	RUU tentang Praktik Pekerjaan Sosial
8	DPR	RUU tentang Lembaga Pendidikan Keagamaan dan Pesantren
9	DPR	RUU tentang Pengawasan Obat dan Makanan serta pemanfaatan Obat asli Indonesia

No	Usulan	Judul RUU
10	Pemerintah	RUU tentang Bea Materai
11	DPR	RUU tentang Penghapusan Kekerasan Seksual
12	DPR	RUU tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

Tabel 2. Daftar RUU pada Prolegnas Tahun 2024.

No	Usulan	Judul RUU
1	DPR	RUU tentang Pertanahan
2		RUU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran
3	DPR	RUU tentang Pertekstilan
4	DPR	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Keuangan Haji
5	DPR	RUU tentang Pengelolaan Perubahan Iklim
6	DPR	RUU tentang Komoditas Strategis
7	DPR/Pemerintah	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat
8	DPR/DPD	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
9	Pemerintah	RUU tentang Persandian
10	Pemerintah	RUU tentang Hukum Perdata Internasional
11	DPR	RUU tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian
12	DPR	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara
13	DPR	RUU tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia
14	DPR	Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia
15	DPR	RUU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran
16	DPR	RUU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
17	DPR	RUU tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta (Dalam Prolegnas Tahun 2020-2024 tercantum RUU atas Perubahan atas Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia).
18	DPR	RUU tentang Kesejahteraan Ibu dan Anak

No	Usulan	Judul RUU
19	DPR	Judul RUU Menjadi RUU tentang Kesejahteraan Ibu dan Anak pada Fase Seribu Hari Pertama Kehidupan
		RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya

Sejumlah RUU dalam Tabel 1 maupun Tabel 2 menunjukkan bahwa aktifitas legislasi di masa *lame duck* bisa dikatakan lebih aktif dari sebelumnya. *Lame duck* pada tahun 2019 terjadi antara bulan Juni hingga September. Salah satu dari 12 RUU tersebut menjadi sorotan publik. Raminya Revisi UU KPK pada tahun 2019 sempat menggegerkan masyarakat Indonesia. KPK dilemahkan independensinya melalui Revisi UU tersebut. Ternyata awal mula terjadi revisi UU KPK berasal dari usul inisiatif oleh DPR.

RUU KPK yang termasuk dalam Prolegnas 2015–2019 baru disahkan pada tahun 2019, tepat pada masa *lame duck*, setelah tertunda selama empat tahun (Fauzani, 2022). Pengesahan ini dinilai tergesa-gesa dan dilakukan secara tertutup menjelang akhir masa jabatan DPR, sehingga menimbulkan dugaan adanya kolusi elit politik untuk melindungi kepentingan tertentu. Praktik tersebut menimbulkan keraguan terhadap tujuan pembentukan hukum yang seharusnya berpihak pada kepentingan publik. Selain itu, muncul pula kontroversi seperti pada RUU DKJ, di mana anggota DPR yang kalah pemilu diduga memanfaatkan proses legislasi untuk kepentingan pribadi atau politik. Kondisi ini mencerminkan dominasi elit dan potensi *korupsi legislatif*, di mana proses perundang-undangan lebih dipengaruhi oleh kepentingan kelompok daripada aspirasi masyarakat. Padahal, berdasarkan UU P3, pengajuan RUU di luar Prolegnas hanya dibenarkan dalam keadaan luar biasa atau urgensi nasional. Dengan demikian, pembentukan undang-undang pada masa *lame duck* tidak memiliki urgensi yang jelas dan justru berpotensi menurunkan kualitas serta legitimasi produk hukum yang dihasilkan.

Dinamika proses legislasi pada periode *lame duck* dalam kepemimpinan politik di Indonesia

Peraturan perundang-undangan dan kebijakan hukum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia

Peraturan perundang-undangan di Indonesia merupakan dasar hukum tertinggi yang mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) beserta perubahannya, pembentukan peraturan hukum harus dilakukan secara sistematis, memiliki tujuan yang jelas, dan berlandaskan asas-asas yang baik seperti keterbukaan, kejelasan rumusan, serta kedayagunaan. Menurut Bagir Manan, peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis yang bersifat umum dan mengikat, dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, dan

menjadi pedoman perilaku dalam Masyarakat (Manan, 1992). Dalam konteks negara hukum, setiap tindakan pemerintah harus berlandaskan hukum agar tercipta kepastian, kemanfaatan, dan keadilan. Pembentukan undang-undang harus mencakup aspek filosofis, sosiologis, dan yuridis agar sesuai dengan nilai-nilai masyarakat dan tidak bertentangan dengan hukum yang hidup.

Seiring perkembangan zaman, sistem pembentukan peraturan perundang-undangan mengalami perubahan melalui UU Nomor 15 Tahun 2019 dan UU Nomor 13 Tahun 2022. Salah satu inovasi penting adalah penerapan mekanisme *carry over*, yang memungkinkan rancangan undang-undang (RUU) yang belum selesai dibahas pada satu periode DPR untuk dilanjutkan pada periode berikutnya, demi efisiensi dan kesinambungan legislasi. Selain itu, perubahan kedua UU P3 memperkenalkan metode *omnibus law* untuk menyederhanakan regulasi yang tumpang tindih. Metode ini memungkinkan penggabungan berbagai ketentuan dari sektor berbeda ke dalam satu undang-undang, guna mempercepat reformasi hukum dan meningkatkan efektivitas regulasi nasional.

Dalam konteks kondisi darurat, Presiden memiliki kewenangan menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) berdasarkan Pasal 22 UUD 1945. Namun, kewenangan ini dibatasi oleh ketentuan Mahkamah Konstitusi yang menetapkan tiga syarat kegentingan yang memaksa, yaitu adanya kebutuhan hukum yang mendesak, kekosongan hukum yang tidak dapat diatasi dengan prosedur biasa, dan perlunya penyelesaian segera. Dengan demikian, kewenangan Presiden tetap harus berdasar pada objektivitas konstitusional dan tidak digunakan secara sewenang-wenang.

Pembentukan peraturan perundang-undangan tidak dapat dilepaskan dari politik hukum (*legal policy*), yaitu kebijakan negara dalam menentukan arah, isi, dan tujuan hukum nasional. Politik hukum mencerminkan kehendak penguasa dalam menetapkan hukum mana yang perlu dipertahankan, diubah, atau dihapus, demi tercapainya tujuan negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden memiliki peran strategis dalam proses legislasi, di mana setiap rancangan undang-undang dibahas bersama hingga mencapai kesepakatan politik dan hukum.

Para ahli seperti Bagir Manan dan Philippe Nonet menekankan bahwa politik hukum yang ideal harus menciptakan sistem hukum yang rasional, demokratis, dan responsif terhadap aspirasi masyarakat, bukan yang bersifat represif atau elitis. Dalam konteks pembangunan hukum nasional, politik hukum berfungsi sebagai sarana untuk membentuk sistem hukum yang holistik, transparan, dan berkeadilan. Selain itu, peraturan perundang-undangan yang baik harus memperhatikan asas-asas Pancasila, prinsip negara hukum, serta nilai-nilai

konstitusionalisme agar setiap kebijakan hukum selaras dengan tujuan negara dan menjamin kesejahteraan rakyat.

Analisis dinamika legislasi pada periode *lame duck* dalam kepemimpinan politik di indonesia

Kewenangan istimewa yang dimiliki oleh DPR seharusnya berfungsi sebagai payung hukum bagi seluruh rakyat Indonesia, termasuk pada masa *lame duck* —periode transisi ketika masa jabatan DPR hampir berakhir namun kewenangannya masih berlaku penuh. Masa ini kerap memunculkan kontroversi karena sering dimanfaatkan sebagai celah untuk membahas dan mengesahkan rancangan undang-undang (RUU) secara tergesa-gesa tanpa partisipasi publik yang memadai. Padahal, setiap produk hukum seharusnya mencerminkan kebutuhan masyarakat, bukan sekadar memenuhi ambisi politik menjelang akhir masa jabatan. Akibatnya, fungsi legislasi DPR sering kali dijalankan bukan atas dasar urgensi nasional, melainkan karena dorongan politik jangka pendek. Kondisi ini menjadikan masa *lame duck* sarat dengan praktik legislasi berisiko tinggi terhadap kualitas hukum dan legitimasi demokrasi.

Salah satu contoh nyata adalah pembahasan Rancangan Perubahan Keempat Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (RUU MK). Revisi ini menimbulkan polemik karena dianggap melemahkan independensi hakim konstitusi melalui pengaturan masa jabatan dan evaluasi berkala yang membuka peluang intervensi politik. Proses pembahasannya dilakukan secara tertutup, tergesa-gesa, dan tidak transparan, bahkan tanpa kehadiran beberapa fraksi DPR. Padahal, RUU tersebut tidak tercantum dalam Prolegnas 2020–2024, sehingga keberadaannya dianggap menyalahi prosedur formal. Para ahli hukum, termasuk Bivitri Susanti, menilai bahwa pengesahan RUU di masa *lame duck* melanggar prinsip filosofis, yuridis, dan sosiologis dalam pembentukan hukum karena dilakukan saat legitimasi DPR dan pemerintah sedang menurun akibat masa transisi pemerintahan. Kontroversi publik akhirnya membuat RUU MK ini gagal disahkan dan pembahasannya dialihkan ke DPR periode 2024–2029.

Contoh lainnya adalah pengesahan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Revisi ini disahkan secara cepat pada September 2024, meski tidak termasuk dalam Prolegnas Prioritas. Substansi perubahan yang paling mencolok adalah penghapusan batas maksimal 34 kementerian dan pemberian kewenangan kepada presiden untuk menentukan jumlah kementerian sesuai kebutuhannya. Hal ini memunculkan dugaan bahwa revisi dilakukan untuk mengakomodasi kepentingan politik Presiden terpilih Prabowo Subianto, yang didukung oleh koalisi besar partai politik dan kelompok oligarki. Para pakar menilai bahwa revisi ini

merupakan bentuk *politik dagang sapi* yang bertujuan membagi kekuasaan kepada partai-partai pendukung, bukan untuk memperkuat efektivitas pemerintahan.

Selain itu, revisi tersebut dinilai bertentangan dengan semangat reformasi birokrasi yang selama ini dicanangkan Presiden Joko Widodo. Penambahan jumlah kementerian justru berpotensi memperbesar anggaran, memperlambat koordinasi antarinstansi, serta membuka ruang baru bagi praktik kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN). Para pakar seperti Feri Amsari dan Susi Dwi Harijanti menekankan bahwa pembentukan kementerian baru bukanlah kebutuhan mendesak, melainkan bagian dari politik transaksional yang mengabaikan efisiensi dan akuntabilitas pemerintahan.

Kedua contoh tersebut menunjukkan bahwa kewenangan legislasi DPR pada masa *lame duck* sering digunakan untuk melahirkan produk hukum yang berorientasi pada kepentingan elite politik, bukan aspirasi publik. Dalam konteks politik hukum (*legal policy*), hal ini mencerminkan bahwa arah legislasi lebih bersifat ortodoks atau elitis, di mana hukum dijadikan alat untuk mempertahankan kekuasaan dan mengakomodasi kepentingan kelompok tertentu. Padahal, dalam sistem demokrasi yang sehat, pembentukan undang-undang harus melibatkan partisipasi masyarakat dan berlandaskan asas keadilan, transparansi, serta akuntabilitas. Oleh karena itu, praktik legislasi di masa *lame duck* perlu dikaji ulang agar tidak terus menjadi instrumen politik yang merusak kepercayaan publik terhadap lembaga legislatif dan mencederai prinsip demokrasi konstitusional.

Problematika lame duck dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia

Fenomena *lame duck* dalam ketatanegaraan Indonesia menghadirkan problematika yang kompleks. Secara normatif, tidak ada larangan konstitusional bagi Presiden maupun DPR yang masa jabatannya akan berakhir untuk tetap melaksanakan fungsi legislasi, karena kewenangan mereka tetap utuh hingga akhir periode sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Namun demikian, persoalan muncul ketika kewenangan yang sah tersebut dijalankan dalam situasi ketika legitimasi politik mulai menurun pasca-pemilu. Kondisi ini menimbulkan dilema konstitusional: apakah legislasi yang dilakukan pada masa transisi masih mencerminkan prinsip kedaulatan rakyat, atau justru mengingkari kehendak elektoral yang baru terbentuk. Marzuki menyebut kondisi tersebut sebagai *grey area* ketatanegaraan, di mana terdapat jurang legitimasi antara otoritas hukum yang masih berlaku dan representasi politik yang telah berubah (Marzuki, et.al., 2024).

Fenomena ini tampak nyata melalui sejumlah produk legislasi strategis yang disahkan pada masa *lame duck*, salah satunya revisi pertama Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, yakni Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor

24 Tahun 2003. Revisi yang dilakukan pada penghujung masa jabatan DPR dan Pemerintah periode 2009–2014 ini menimbulkan sorotan karena substansinya menyentuh aspek fundamental kelembagaan MK, seperti usia minimal, masa jabatan, dan mekanisme seleksi hakim konstitusi. Pengesahan pada masa *lane duck* menimbulkan kritik publik karena dianggap sarat kepentingan politik jangka pendek untuk mengontrol independensi lembaga peradilan konstitusi. Padahal, perubahan mendasar terhadap lembaga tinggi negara seharusnya dilakukan melalui deliberasi publik yang kuat. Fakta bahwa pembahasannya dilakukan di penghujung masa jabatan memperkuat persepsi bahwa legislasi ini lahir dari kepentingan pragmatis, bukan dari kebutuhan konstitusional.

Problematisasi tersebut semakin jelas ketika sebagian ketentuan dalam revisi UU MK diuji di Mahkamah Konstitusi. Melalui Putusan MK No. 49/PUU-IX/2011, MK membatalkan beberapa pasal yang dinilai berpotensi mengurangi independensi hakim. Mahkamah menegaskan bahwa perubahan terhadap desain kelembagaan peradilan konstitusi harus berlandaskan prinsip menjaga kemandirian dan marwah lembaga peradilan, bukan hasil kompromi politik sesaat. Hal ini menegaskan bahwa legislasi pada masa *lane duck* rentan melanggar prinsip konstitusionalisme karena dominasi motif politik di atas pertimbangan substansial.

Kondisi serupa juga tampak pada pengesahan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Meskipun secara formal sah, revisi yang dilakukan menjelang pergantian pemerintahan ini menimbulkan problem legitimasi karena dinilai lebih berorientasi pada kepentingan konfigurasi politik pasca-pemilu dibanding pada kebutuhan obyektif pemerintahan. Regulasi tersebut memberi presiden keleluasaan untuk menambah jumlah kementerian sesuai kebutuhan politik, sebuah langkah yang dinilai mencerminkan logika koalisi politik ketimbang prinsip *good governance*. Marzuki menyebut praktik seperti ini sebagai bentuk *rekayasa sistem politik melalui instrumen hukum*, di mana legislasi dijadikan alat untuk menyesuaikan formasi kekuasaan jangka pendek.

Kedua kasus di atas memperlihatkan bahwa problem utama *lane duck* di Indonesia adalah penggunaan kewenangan legislasi strategis saat legitimasi politik tengah melemah. Fitri Ahlan Syarif menegaskan bahwa praktik semacam ini berpotensi mengabaikan asas *meaningful participation*, karena publik tidak mendapat ruang deliberasi yang memadai dalam proses pembentukan undang-undang. Akibatnya, jurang antara legalitas dan legitimasi menjadi semakin lebar. Secara legalitas, DPR dan Presiden memang masih memiliki kewenangan

konstitusional penuh; namun secara legitimasi, publik berhak mempertanyakan orientasi kebijakan hukum yang lahir di masa transisi, terutama bila prosesnya tertutup dan terburu-buru.

Lebih jauh, fenomena *lame duck* juga berkaitan erat dengan praktik *power entrenchment* atau upaya memperkuat posisi politik menjelang akhir masa jabatan. Legislasi di periode ini sering kali memuat klausul yang menguntungkan kelompok tertentu, baik partai politik, oligarki ekonomi, maupun pejabat yang hendak mengamankan kepentingannya setelah lengser. Ketiadaan pembatasan normatif yang jelas memperparah keadaan ini. Tidak seperti di beberapa negara yang membatasi jenis legislasi yang dapat disahkan pada masa transisi, Indonesia tetap membuka ruang penuh bagi DPR dan Presiden hingga masa jabatan berakhir. Fandi Nur Rohman mencatat bahwa mekanisme *carry-over* yang dimaksudkan untuk menjaga kontinuitas pembahasan justru membuka peluang percepatan pembahasan RUU kontroversial di ujung masa jabatan tanpa partisipasi publik yang memadai.

Dalam konteks ini, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 91/PUU-XVIII/2020 telah menegaskan pentingnya *meaningful participation* sebagai syarat konstitusional pembentukan undang-undang. Namun, praktik di masa *lame duck* kerap bertolak belakang: pembahasan dilakukan cepat, tertutup, dan minim deliberasi publik. Fitri Ahlan Syarif menilai bahwa pengabaian partisipasi bermakna tidak hanya merupakan cacat prosedural, tetapi juga bentuk pengingkaran terhadap asas kedaulatan rakyat dalam negara hukum demokratis.

Dengan demikian, fenomena *lame duck* dalam praktik ketatanegaraan Indonesia menegaskan adanya ketegangan serius antara legalitas dan legitimasi. Secara hukum positif, legislasi yang dilakukan tetap sah dan mengikat. Namun secara demokratis, banyak produk hukum yang lahir dalam masa ini cacat legitimasi, tidak partisipatif, serta rawan *abuse of power*. Oleh karena itu, perlu adanya reformasi kelembagaan yang menata ulang mekanisme legislasi di masa transisi, misalnya melalui revisi UU Nomor 12 Tahun 2011 jo. UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan menambahkan batasan terhadap legislasi strategis pada masa *lame duck*, atau memperpendek jarak waktu antara pemilu dan pelantikan pejabat baru. Tanpa langkah tersebut, fase *lame duck* akan terus menjadi ruang abu-abu yang melemahkan kualitas demokrasi prosedural maupun substansial di Indonesia.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil penelitian mengenai dinamika legislasi pada periode *lame duck* di Indonesia, dapat disimpulkan bahwa pembentukan atau perubahan undang-undang pada masa transisi kekuasaan ini umumnya tidak memiliki urgensi yang mendesak dan justru

menimbulkan berbagai implikasi negatif. Proses legislasi yang dilakukan di masa *lame duck* berpotensi mengganggu tahapan pembentukan undang-undang yang ideal, karena waktu yang terbatas menyebabkan minimnya kajian mendalam dan rendahnya partisipasi publik. Akibatnya, kualitas legislasi menurun dan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah pun tergerus. Fenomena ini tampak jelas dalam pembahasan revisi keempat Undang-Undang Mahkamah Konstitusi dan Undang-Undang Kementerian Negara. Kedua produk legislasi tersebut disusun secara tergesa-gesa, tertutup, dan minim transparansi. Bahkan, revisi UU MK tidak tercantum dalam Prolegnas 2020–2024 maupun Prolegnas Prioritas 2024, sementara pengesahan UU Kementerian Negara dilakukan hanya dalam waktu delapan jam, dari pembahasan daftar inventarisasi masalah hingga disahkan dalam rapat paripurna DPR. Kondisi ini menunjukkan bahwa praktik legislasi di masa *lame duck* lebih mencerminkan kepentingan politik jangka pendek dibandingkan dengan semangat pembentukan hukum yang partisipatif dan akuntabel.

DAFTAR REFERENSI

- Ali, Z. (2011). *Metode penelitian hukum*. Sinar Grafika.
- Arsil, F. (2019, September 18). RUU kontroversi pada masa transisi. *Harian Republika*. https://www.researchgate.net/publication/336114723_RUU_Kontroversi_Pada_Masa_Transisi-Republika_18_sept_2019-Fitra_Arsil
- Barlian, I., & Karsa, P. L. (2023). Fungsi dan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat secara konstitusionalitas dalam penyelenggaraan negara pasca reformasi. *Res Justitia: Jurnal Ilmu Hukum*, 3(2), 423. <https://doi.org/10.46306/rj.v3i2.80>
- Dianisa, T. R., & Suprobawati, G. D. (n.d.). *Penerapan teori legislasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia* (p. 301).
- Fauzani, M. A., Pratiwi, D. K., & Wibowo, A. I. (2022). Potensi pengaturan dan praktik pembentukan undang-undang secara cepat di Indonesia (Studi terhadap pembentukan Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Korupsi dan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi). *Jurnal Legislasi Indonesia*, 19(4), 509. <https://doi.org/10.54629/jli.v19i4.968>
- Gusmansyah, W. (2017). *Trias Politica* dalam perspektif fikih siyasah. *Al-Imarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Hukum Islam*, 2(2), 125. <https://doi.org/10.29300/imr.v2i2.1448>
- Imam Syaukani, & Thohari, A. A. (2015). *Dasar-dasar politik hukum*. Raja Grafindo Persada.
- Mahfud MD, M. (2010). *Membangun politik hukum, menegakkan konstitusi*. Raja Grafindo Persada.
- Manan, B. (1992). *Dasar-dasar perundang-undangan Indonesia*. IndHill-Co.
- Marzuki, D., dkk. (2024). Rekayasa sistem politik Indonesia dalam *lame duck session* dan dampaknya terhadap produk hukum. *Legal Brief*, 14(3).
- Nagle, J. C. (2012). *Lame duck logic*. *UC Davis Law Review*, 45(4), 1177.

- Otto, J. M., Stoter, W. S. R., & Arnscheidt, J. (2004). Using legislative theory to improve law and development project. *Regel Maat afl.*, 4, 56.
- Padmo Wahyono. (1986). *Indonesia negara berdasarkan atas hukum*. Ghalia Indonesia.
- Rahardjo, S. (2014). *Ilmu hukum*. Citra Aditya Bakti.
- Revo, M. (2024, Oktober 1). Menolak lupa: Inilah 7 UU kontroversial warisan DPR periode 2019–2024. *CNBC Indonesia*.
<https://www.cnbcindonesia.com/research/20241001112734-128-575956/menolak-lupa-inilah-7-uu-kontroversial-warisan-dpr-periode-2019-2024>
- Rohman, F. N. (2022). Model *carry over* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia. *Lex Renaissance*, 7(2), 217. <https://doi.org/10.20885/JLR.vol7.iss2.art1>
- Sayuti. (2020). Konsep *Rechtsstaat* dalam negara hukum Indonesia (Kajian terhadap pendapat Azhari). *Jurnal Kajian Ekonomi Islam dan Kemasyarakatan*, 4(2), 102.
- Sinaga, B. N. P. D. (2005). *Ilmu pengetahuan perundang-undangan*. UII Press.
- Soekanto, S. (1986). *Pengantar penelitian hukum*. UI Press.
- Ulaan, O. G., dkk. (2024). Fungsi legislasi dalam periode *lame duck session* dalam lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. *Jurnal Fakultas UNSRAT*, 13(4), 2.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 22E ayat (1).
- Wahyu, M. R. A. (2024, Oktober 23). Jadwal pelantikan anggota dewan terpilih periode 2024–2029. *Detik.com*. <https://www.detik.com/jogja/berita/d-7309767/kapan-pelantikan-anggota-dewan-terpilih-periode-2024-2029-ini-jadwalnya>