

**FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK  
INDONESIA DI MASA TRANSISI *LAME DUCK SESSION* PERSPEKTIF  
MASLAHAH MURSALAH**

**SKRIPSI**

**Oleh:**

**NURRADIAN**

**NIM : 200203110010**



**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)**

**FAKULTAS SYARIAH**

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK**

**IBRAHIM MALANG**

**2024**

**FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK  
INDONESIA DI MASA TRANSISI *LAME DUCK SESSION* PERSPEKTIF  
MASLAHAH MURSALAH**

**SKRIPSI**

Oleh:

**NURRADIAN**

**NIM : 200203110010**



**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)**

**FAKULTAS SYARIAH**

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM**

**MALANG**

**2024**

## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Demi Allah,

Dengan kesadaran serta rasa penuh tanggung jawab terhadap pengembangan keilmuan, Penulis menyatakan bahwa skripsi dengan judul:

**FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK  
INDONESIA DI MASA TRANSISI LAME DUCK SESSION PERSPEKTIF  
MASLAHAH MURSALAH**

Benar-benar tugas akhir yang merupakan penelitian skripsi yang disusun sendiri berdasarkan kaidah penulisan karya ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan. Jika dikemudian hari laporan penelitian skripsi ini merupakan hasil plagiasi orang lain baik sebagian atau keseluruhan, maka skripsi sebagai prasyarat mendapat predikat gelar sarjana dinyatakan batal demi hukum.

Malang, 29 Mei 2024

Penulis,



Nurradian  
NIM:200203110010

## HALAMAN PERSETUJUAN

Setelah membaca dan mengoreksi kembali berbagai data yang ada dalam skripsi yang dilaksanakan oleh saudara Nurradian NIM 200203110010 mahasiswa Program Studi Hukum Tata Negara (siyasah) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul:

**FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK  
INDONESIA DI MASA TRANSISI *LAME DUCK SESSION* PERSPEKTIF  
MASLAHAH MURSALAH**


Maka skripsi ini dinyatakan telah dianggap memenuhi syarat untuk diajukan ke majelis penguji skripsi.

Malang, 29 Mei 2024

Mengetahui

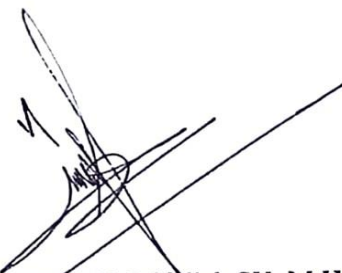
Ketua Program Studi

Hukum Tata Negara (Siyasah)



Dr. Musteh Harry, S.H., M.Hum  
NIP, 196807101999031002

Dosen Pembimbing



Prof. Dr. H. Saifullah, S.H., M.Hum.  
NIP, 196512052000031001




## HALAMAN PENGESAHAN

Dewan Penguji Skripsi saudari Nurradian, NIM 200203110010 mahasiswa Program Studi Hukum Tata Negara (*Siyasah*) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan Judul:

### FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA DI MASA TRANSISI *LAME DUCK SESSION* PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH

Telah dinyatakan lulus dengan nilai:

Dosen Penguji

- |   |   |
|---|---|
| 1. Nur Jannani, S.HI.,M.H.<br>NIP. 198110082015032002               | (  )<br>Ketua        |
| 2. Prof. Dr. H. Saifullah, S.H., M. Hum.<br>NIP. 196512052000031001 | (  )<br>Sekretaris    |
| 3. Dr. Mustafa Lutfi, S.Pd., S.H.,M.H.<br>NIP. 198405202023211024   | (  )<br>Penguji Utama |

Malang, Juni 2024



Prof. Dr. Sudirman, M.A., CAHRM  
NIP. 197708222000501100



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA UNIVERSITAS  
ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG  
FAKULTAS SYARIAH

Jl. Gajayana 50 Malang 65144 Telepon (0341) 559399 Faksimili (0341) 559399  
Website Fakultas: <http://syariah.uin-malang.ac.id> atau Email: [syariah@uin-malang.ac.id](mailto:syariah@uin-malang.ac.id)

BUKTI KONSULTASI

Nama : NURRADIAN

NIM/Jurusan : 200203110010 / HUKUM TATA NEGARA

Dosen Pembimbing : Prof. Dr. H. Saifullah.,S.H., M.Hum.

Judul Skripsi : Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Di  
Masa Transisi *Lame Duck Session* Perspektif Masalah Mursalah

No	Tanggal	Materi Konsultasi	Paraf
1.	9 Oktober 2023	Judul dan rumusan masalah	
2.	13 November 2023	Latar Belakang dan kerangka teori	
3.	6 Desember 2023	Bab 1 dan konsultasi kerangka teori	
4.	4 Januari 2024	Konsultasi proposal	
5.	5 Februari 2024	ACC Proposal Skripsi	
6.	1 Maret 2024	Evaluasi dan Pembahasan Catatan Hasil Seminar Proposal	
7.	7 Mei 2024	Konsultasi bab 1-3	
8.	16 Mei 2024	Revisi bab 3	
9.	20 Mei 2024	Konsultasi abstrak, bab 1-4	
10.	28 Mei 2024	Revisi abstrak dan bab 3	
11.	29 Mei 2024	Revisi bab 3	
12.	31 Mei 2024	ACC Skripsi	

Malang, 31 Mei 2024  
Mengetahui,  
Ketua Prodi Hukum Tata Negara

**Dr. H. Musleh Harry, SH, M.Hum.**  
NIP. 196807101999031002

## MOTTO

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۗ إِنَّ اللَّهَ  
نِعَمًا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

"Sesungguhnya Allah menyuruh kalian menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kalian) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kalian menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepada kalian. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat" (QS An-Nisa': 58)

## KATA PENGANTAR

### بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Alhamdulillahirabbil'alamin, segala puji bagi Allah Subhanu Wa Ta'ala yang telah memberikan rahmat dan pertolongan pada penulis untuk menyelesaikan penulisan skripsi yang berjudul: **“Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Di Masa Transisi *Lame Duck Session* Perspektif Masalah Mursalah”** dapat diselesaikan dengan baik oleh penulis. Shalawat dan salam kita haturkan kepada baginda Rasulullah Muhammad Shalallahu 'Alaihi Wasallam yang telah memberikan uswatun hasanah kepada kita dalam menjalani kehidupan ini secara syar'i. Dengan mengikuti beliau, semoga kita tergolong orang-orang yang beriman dan mendapatkan syafaatnya di hari akhir kiamat. Amien.

Dengan segala pengajaran, bimbingan dan pengarahan, serta bantuan layanan yang telah diberikan, maka dengan segala kerendahan hati penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tiada taranya kepada:

1. Prof. Dr. H. Zainuddin , MA, selaku Rektor Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
2. Prof. Dr. Sudirman Hasan, MA, selaku Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
3. Dr. Musleh Harry, SH., M.Hum, selaku ketua Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.



4. Prof. Dr. H. Saifullah, SH., M. Hum, selaku dosen pembimbing yang telah mendedikasikan waktu, memberikan bimbingan, arahan dan pengajaran dengan ikhlas dalam menyelesaikan skripsi ini.
5. Yayuk Whindari SH., MH., LL.,M, selaku dosen wali dari penulis selama masa perkuliahan di Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Banyak terima kasih penulis haturkan kepada beliau yang telah memberikan saran dan motivasi selama menempuh perkuliahan.
6. Tim penguji Skripsi ibu Nur jannani, S. HI., M.H selaku Ketua Penguji, bapak Prof. Dr. H. Saifullah, S.H., M.Hum selaku Sekretaris, dan bapak Mustofa Luthfi, S.Pd.,S.H.,M.H selaku Penguji Utama yang telah memberikan saran dan juga masukan dalam penulisan skripsi ini.
7. Segenap jajaran dosen Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang yang telah memberikan pembelajaran kepada kami semua. Dengan niat ikhlas, semoga amal mereka semua menjadi bagian dari ibadah untuk mendapatkan ridha Allah SWT.
8. Segenap jajaran staff Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang yang telah memberikan pengajaran serta bimbingan serta mengamalkan ilmunya dengan ikhlas.
9. Kedua orangtua tercinta yaitu Bapak Muhtar dan Ibu Siti Hawa dan keluarga besar yang senantiasa mencurahkan cinta serta kasih sayang yang tak terhingga, memberikan dukungan dan doa-doa serta nasihat untuk

penulis dalam setiap langkah kehidupan agar tetap semangat dan termotivasi dalam meraih pendidikan.

10. Semua pihak yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu penulis selama proses hingga akhir selesainya skripsi ini.

Dengan terselesaikannya laporan skripsi ini, harapannya ilmu yang telah kami peroleh selama kuliah dapat memberikan manfaat amal kehidupan di dunia dan akhirat. Sebagai manusia yang tak pernah luput dari kekhilafan, penulis sangat mengharapkan pintu maaf serta kritikan dan saran dari semua pihak demi upaya perbaikan di waktu yang akan datang.

Malang, 29 Mei 2024  
Penulis,



Nurradian  
NIM.200203110010

## PEDOMAN TRANSLITERASI

Transliterasi kata-kata Arab yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini berpedoman pada Surat keputusan Bersama antara Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Nomor 158 tahun 1987 Nomor 0543 b/U/1987 tanggal 10 September 1987 tentang pedoman transliterasi Arab-Latin dengan beberapa penyesuaian menjadi berikut:

### 1. Konsonan

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	Ba	B	Be
ت	Ta	T	Te
ث	sa	Š	es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	ha	Ḥ	ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha	KH	ka dan ha
د	Dal	D	De
ذ	Żal	Ž	zet (dengan titik di atas)
ر	Ra	R	Er




ز	Za	Z	Zel
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	es dan ye
ص	şad	Ş	es (dengan titik di bawah)
ض	ḍad	Ḍ	de (dengan titik di bawah)
ط	ṭa	Ṭ	te (dengan titik di bawah)
ظ	ẓa	Ẓ	zet (dengan titik di bawah)
ع	'ain	...'	koma terbalik keatas
غ	Gain	G	Ge
ف	Fa	F	Ef
ق	Qof	Q	Ki
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	El
م	Mim	M	Em
ن	Nun	N	En
و	Wawu	W	We
ه	Ha	H	Ha
ء	Hamzah	'	Apostrof

ئ	Ya	Y	Ye
---	----	---	----

## 2. Vokal

### 1) Vokal tunggal (monoftong)

Vokal tunggal bahasa Arab yang Lambangnya berupa tanda atau harakat, transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf latin	Nama
	fathah	A	A
	Kasrah	I	I
	damah	U	U

Contoh: كَتَبَ - *kataba*

يَذْهَبُ - *yazhabu*

فَعَلَ - *fa'ala*

سُئِلَ - *su'ila*

### 2) Vokal Rangkap (diptong)

Vokal rangkap dalam bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harakat dengan huruf, transliterasinya sebagai berikut:

Tanda dan Huruf	Nama	Gabungan Huruf	Nama
-----------------	------	----------------	------

يَ — ◌ِ	<i>Fathah</i> dan <i>ya</i>	<i>Ai</i>	a dan i
وُ —	<i>Fathah</i> dan <i>wawu</i>	<i>Au</i>	a dan u

Contoh: كَيْفَ - *kaifa*

هُؤُلَ - *haulā*

### 3. Maddah

Maddah atau vokal panjang yang lambangnya berupa harakat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

Tanda dan Huruf	Nama	Huruf dan Tanda	Nama
◌ِ ...ا...	<i>fathah</i> dan <i>alif</i>	<i>Ā</i>	a dan garis di atas
يِ ...يِ	<i>Kasrah</i> dan <i>ya</i>	<i>Ī</i>	i dan garis di atas
◌ِ ◌ِ و -----	<i>ḍamah</i> dan <i>wawu</i>	<i>Ū</i>	u dan garis di atas

Contoh: قَالَ - *qāla*

قِيلَ - *qīla*

رَمَى - ramā

يقول – yaqūlu

#### 4. *Ta Marbūṭah*

Tansliterasi untuk *ta marbūṭah* ada dua:

##### 1) *Ta marbūṭah* Hidup

*Ta marbūṭah* yang hidup atau mendapatkan ḥarakat *fathah*, *hasrah*, dan *dammah*, transliterasinya adalah /t/.

##### 2) *Ta marbūṭah* mati

*Ta marbūṭah* yang mati atau mendapat ḥarakat sukun, transliterasinya adalah /h/.

##### 3) Kalau pada suatu kata yang akhir katanya *ta marbūṭah* diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang *al*, serta bacaan kedua kata itu terpisah maka *ta marbūṭah* itu ditransliterasikan dengan *ha* (h).

Contoh:

روضة الأطفال	<i>Rauḍah al-Aṭfāl</i>
المدينة المنورة	<i>al-Madīnah al-Munawwarah</i>
طلحة	<i>Ṭalḥah</i>

#### 5. *Syaddah (tasydid)*

*Syaddah* atau *tasydid* yang didalam system tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda *syaddah* atau *tasydid*. Dalam transliterasi ini tanda *syaddah* tersebut dilambangkan dengan huruf, yaitu huruf sama dengan huruf yang diberi tanda *syaddah* itu.

Contoh:

رَبَّنَا - *rabbānā*

نَزَّلَ - *nazzala*

## 6. Kata Sandang

Kata sandang dalam system tulisan Arab dilambangkan dengan huruf, yaitu ال, namun dalam transliterasinya kata sandang itu dibedakan antara kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah* dengan kata sandang yang diikuti huruf *qomariyyah*.

Kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah*, kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah*, ditransliterasikan sesuai dengan bunyinya.

Kata sandang yang diikuti oleh huruf *qomariyyah*, ditransliterasikan sesuai dengan aturan yang digaris di depan dan sesuai dengan bunyinya.



Baik diikuti huruf *syamsyiyah* maupun huruf *qomariyyah*, kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikuti dan dihubungkan dengan tanda sambung atau hubung.

Contoh:

الرجل - al-rajulu

القلم - al-qalamu

## 7. Hamzah

Dinyatakan di depan bahwa hamzah ditransliterasikan dengan apostrop. Namun itu, hanya terletak di tengah dan di akhiri kata. Bila Hamzah itu terletak di awal kata, ia dilambangkan karena dalam tulisan Arab berupa alif.

Contoh:

Hamzah di awal	اكل	<i>Akala</i>
Hamzah di tengah	تأخذون	<i>ta'khuz ūna</i>
Hamzah di akhir	النوء	<i>an-nau'u</i>

## 8. Penulisan Kata

Pada dasarnya setiap kata, baik fi'il, isim maupun huruf, ditulis terpisah. Bagi kata-kata tertentu yang penulisannya dengan huruf arab

yang sudah lazim dirangkaikan dengan kata lain karena dalam huruf atau harakat dihilangkan maka dalam transliterasi ini penulisan kata tersebut bisa dilakukan dua cara: bisa dipisah perkata dan pula dirangkaikan. Namun penulisan memilih penulisan kata ini dengang perkata.

Contoh:

وان الله لهو خير الرازقين : *wa innallāha lahuwa khair ar-rāziqīn*

فاوفوا الكيل والميزان : *fa aufū al-kaila waal-mīzan*

## 9. Huruf kapital

Meskipun dalam sistem tulisan Arab huruf kapital tidak dikenal, transliterasi ini huruf tersebut digunakan juga. Penggunaan huruf kapital digunakan untuk menuliskan huruf awal, nama diri tersebut, bukan huruf fawal kata sandang.

Contoh:

ومحمد الا رسول	<i>Wa māMuḥammadun illā rasūl.</i>
ولقد راه بالافق المبين	<i>Wa laqad raāhu bi al-ulfuq al-mubīn</i>

## ABSTRAK

Nurradian, NIM 200203110010, 2024: **Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Di Masa Transisi *Lame Duck Session* Perspektif Masalah Mursalah**. Skripsi. Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah). Fakultas Syariah. Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.

Pembimbing: Prof. Dr.H. Saifullah, SH.,M.Hum.

---

**Kata Kunci:** Fungsi Legislasi; *Lame Duck Session*; *Masalah Mursalah* .

Periode dimana pergantian kepemimpinan dari parlemen maupun pejabat yang masih aktif ke pejabat baru yang telah terpilih , pada dasarnya menimbulkan sebuah celah waktu antara hari penetapan hasil pemilu dengan hari pelantikan pejabat terpilih, periode ini dikenal dengan periode *lame duck*. Periode ini seringkali dimanfaatkan oleh pejabat maupun anggota parlemen untuk menyelesaikan pekerjaan mereka diakhir masa jabatan, sehingga terkadang peraturan maupun kebijakan yang dikeluarkan tidak sedikit yang mendapat penolakan masyarakat. Penelitian ini membahas mengenai beberapa hal yakni fungsi legislasi DPR di masa *lame duck* dalam perspektif masalah mursalah,dan urgensi pengaturan *lame duck session* dalam sistem hukum di Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Sumber bahan hukum (primer, sekunder, dan tersier) dikumpulkan dengan studi kepustakaan dan dianalisis secara yuridis kualitatif. Hasil penelitian tersebut adalah pertama, melihat fungsi legislasi DPR di masa *lame duck*, yang dimana ditemukan bahwa aktivitas dan capaian legislasi DPR meningkat di akhir masa jabatan mereka. Terlihat dari aktivitas legislasi DPR di tahun 2014 dan 2019 yang jumlah RUU yang masuk Prolegnas lebih banyak dari tahun sebelumnya serta sebagian besar undang-undang yang disahkan berada di masa *lame duck*. Kedua, dilihat dari perspektif masalah mursalah, *lame duck session* jika dimanfaatkan dengan bijak dapat menjadi alat perubahan dalam waktu singkat. Berdasarkan tinjauan tersebut Indonesia memerlukan adanya pembatasan dalam pengajuan mekanisme prolegnas dengan tidak diperbolehkannya memproduksi Undang-Undang di masa *lame duck session*.

## ABSTRACT

Nurradian, 200203110010, 2024: The **Legislative Function of the House of Representatives of the Republic of Indonesia in the Transition Period of the *Lame Duck Session* Perspective of Maslahah Mursalah**. Thesis. Constitutional Law Study Program, Faculty of Shari'ah, Maulana Malik Ibrahim State Islamic University Malang.

Supervisor: Prof. Dr. H. Saifullah, S.H., M.Hum.

---

**Keywords:** Legislative Function; *Lame Duck Session*; *Maslahah Mursalah*

The period where leadership changes from the parliament and active officials to newly elected officials, basically creates a time gap between the day of determining the election results and the day of inauguration of elected officials, this period is known as the *lame duck* period. This period is often used by officials and members of parliament to complete their work at the end of their term of office, so that sometimes the regulations and policies issued are not a few that get public rejection. This research discusses several things, namely the legislative function of the DPR during the *lame duck* period in the perspective of *maslahah mursalah*, and the urgency of regulating the *lame duck* session in the Indonesian legal system. This research uses normative juridical research method by using *statute approach*, *comparative approach*, and *conceptual approach*. Sources of legal materials (primary, secondary, and tertiary) were collected by literature study and analyzed in a qualitative juridical manner. The result of the study was to examine the legislative function of the DPR during the *lame duck* period, where it was found that the legislative activities and achievements of the DPR increased at the end of their term. This can be seen from the DPR's legislative activities in 2014 and 2019, where the number of bills included in the National Legislation Program was higher than the previous year and most of the laws passed were during the *lame duck* period. Based on this review, Indonesia needs to limit the submission of the national legislation mechanism by not allowing the production of laws during the *lame duck* session.

## تلخيص

نوراديان، 2024: الوظيفة التشريعية لمجلس النواب في جمهورية إندونيسيا في الفترة الانتقالية لجلسة البطة العرجاء من وجهة نظر مصلحة مورلاه. أطروحة. برنامج دراسة القانون الدستوري (السياسة). كلية الشريعة. جامعة مولانا مالك إبراهيم الإسلامية الحكومية مالانج.

المشرف: البروفيسور دكتور ه. سيف الله، ش.م. هوم.

---

---

### الكلمات الدالة: وظيفة التشريع؛ جلسة البطة العرجاء؛ مصلحة مرسلّة

الفترة التي يتغير فيها تغيير القيادة من البرلمان أو المسؤولين الذين ما زالوا نشطين إلى المسؤولين الجدد الذين تم انتخابهم، تخلق في الأساس فجوة زمنية بين يوم تحديد نتائج الانتخابات ويوم تنصيب المسؤولين المنتخبين، وتعرف هذه الفترة باسم فترة البطة العرجاء. وغالباً ما يستخدم المسؤولون وأعضاء البرلمان هذه الفترة لاستكمال عملهم في نهاية فترة ولايتهم، بحيث يتم في بعض الأحيان رفض اللوائح والسياسات الصادرة من قبل الجمهور.

يناقش هذا البحث عدة أمور، وهي وظيفة تشريعات جمهورية الكونغو الديمقراطية خلال فترة البطة العرجاء من وجهة نظر المصلحة المرة، والحاجة الملحة لتنظيم جلسة البطة العرجاء في النظام القانوني في إندونيسيا. يستخدم هذا البحث منهج البحث القانوني المعياري، وهو المنهج القانوني، والمنهج المقارن، والمنهج المفاهيمي.

تم جمع مصادر المواد القانونية (الابتدائية والثانوية والثالثية) من خلال البحث المكتبي وتحليلها نوعياً. وكانت نتائج هذا البحث لمعرفة كيف كانت الوظيفة التشريعية لمجلس النواب خلال فترة البطة الطويلة، حيث تبين أن النشاط التشريعي والإنجازات لمجلس النواب قد زادت في نهاية فترة ولايته. ويتبين من النشاط التشريعي لمجلس النواب في عامي 2014 و2019 أن عدد مشاريع القوانين المقدمة إلى بروليغناس كان أكبر من العام السابق ومعظم القوانين التي تم إقرارها كانت خلال فترة البطة العرجاء. وبناءً على هذه المراجعة، تحتاج إندونيسيا إلى لوائح تنظم هذه الفترة لملاء الفراغ القانوني المتعلق بجلسة البطة الطويلة، وكذلك لتجنب إساءة استخدام السلطة في نهاية فترة الولاية من قبل المسؤولين والبرلمان.

## DAFTAR ISI

<b>COVER</b> .....	<b>i</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI</b> .....	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b> .....	<b>iii</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	<b>iv</b>
<b>MOTTO</b> .....	<b>v</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>vii</b>
<b>PEDOMAN TRANSLITERASI</b> .....	<b>x</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>xviii</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>xix</b>
<b>تلخيص</b> .....	<b>xx</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>xxi</b>
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	<b>xxiii</b>
<b>BAB 1 PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
<b>A. Latar Belakang</b> .....	<b>1</b>
<b>B. Rumusan Masalah</b> .....	<b>5</b>
<b>C. Tujuan Penelitian</b> .....	<b>5</b>
<b>D. Manfaat Penelitian</b> .....	<b>6</b>
<b>E. Metode Penelitian</b> .....	<b>6</b>
1. Jenis Penelitian .....	7
2. Pendekatan Penelitian.....	8
3. Sumber Bahan Hukum .....	11
4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum.....	12
5. Metode Analisis Sumber bahan Hukum.....	13
<b>F. Penelitian Terdahulu</b> .....	<b>13</b>
<b>G. Sistematika Pembahasan</b> .....	<b>29</b>
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>32</b>
<b>A. Fungsi Legislasi DPR</b> .....	<b>32</b>
1. Program Legislasi Nasional (Prolegnas).....	35
2. Tahapan Pembentukan Perundang-Undangan.....	38

<b>B. <i>Lame Duck Session</i> .....</b>	<b>46</b>
1. Sejarah <i>Lame Duck Session</i> .....	46
<b>C. Masalah Mursalah .....</b>	<b>53</b>
<b>BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>60</b>
<b>A. Fungsi Legislasi DPR RI Di Masa <i>Lame Duck</i> Perspektif Masalah Mursalah .....</b>	<b>60</b>
1. Fungsi Legislasi DPR RI Di Masa <i>Lame Duck</i> .....	60
2. Pandangan Masalah Mursalah Terkait Fungsi Legislasi DPR RI Di Masa <i>Lame Duck</i> .....	72
<b>B. Pembatasan Pengajuan Mekanisme Prolegnas Di Masa <i>Lame Duck Session</i> .....</b>	<b>78</b>
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>89</b>
<b>A. Kesimpulan .....</b>	<b>89</b>
<b>B. Saran.....</b>	<b>90</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>92</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Persamaan Dan Perbedaan Penelitian Terdahulu.....	29
Tabel 3.1 Dampak Positif dan Negatif <i>lame duck</i> dalam Aktifitas Legislasi DPR .....	77

## DAFTAR GRAFIK

Grafik 3.1 Capaian Legislasi DPR.....	71
---------------------------------------	----



# BAB 1

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

*Lame Duck* yang secara harfiah berarti “bebek lumpuh” merupakan suatu periode sesudah pemilihan umum terjadi, dimana anggota parlemen atau pejabat public yang lama belum selesai bertugas dalam jabatannya tetapi anggota parlemen yang baru telah terpilih namun belum dilantik. Hal ini kemudian lazim disebut sebagai masa bebek lumpuh atau *lame duck session*. Ungkapan bebek lumpuh awalnya diterakan di Inggris pada abad ke-18 untuk pengusaha bangkrut yang dianggap “lumpuh” seperti burung buruan yang terluka karena ditembak.<sup>1</sup>

Kemudian penggunaan istilah *lame duck* (bebek lumpuh) meluas hingga ke pejabat yang layanannya telah diketahui tanggal penghentiannya. Di Amerika setelah amendemnem ke-20, periode bebek lumpuh sangat dipersingkat, tetapi itu tidak menghentikan politisi yang sedang dalam masa bebek lumpuh untuk mengemas sisa jabatan mereka dan melakukan tindakan sabotase politik.<sup>2</sup>

*Lame Duck Session* lazim ditemukan di Negara-negara dengan sistem presidensiil, semi presidensiil, maupun parlementer. Fenomena ini merupakan keniscayaan yang muncul akibat adanya jeda waktu antara pengumuman hasil pemilihan umum dengan hari pelantikan. Pada masa ini, pejabat maupun parlemen yang baru sudah terpilih sesuai dengan pengaturan pemilihan umum, sehingga

---

<sup>1</sup> Congressional Research Service, *Lame Duck Session Of Congress 1935-2020(74<sup>th</sup>-116<sup>th</sup>*

<sup>2</sup> Nuryadin, Urgensi Pengaturan Lame Duck Session Dalam Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat, *Jurnal SALAM Sosial Dan Budaya Syar-I*, No. 6 (2022):1796-1797. <https://journal.uinjkt.ac.id/index.php/salam/article/view/26798/pdf>

pejabat ataupun parlemen yang incumbent tidak lagi mengambil keputusan-keputusan penting dalam masa *Lame Duck*.

Pada periode *Lame Duck*, pemimpin yang berada di akhir masa jabatan masih menjabat dan dapat melakukan kebijakan yang kurang transparan dan tidak sesuai dengan kepentingan rakyat. Selain itu, kebijakan yang diambil oleh pejabat di masa *Lame Duck* sering kali dianggap tidak efektif dan tidak bisa direspon dengan cepat oleh pemerintahan yang baru. Namun di sisi lain, terdapat argument yang menyatakan bahwa periode ini bisa dimanfaatkan oleh pejabat untuk melakukan reformasi dan memperbaiki kebijakan yang kurang efektif. Pemimpin dimasa *Lame Duck* bisa memanfaatkan periode akhir masa jabatan untuk menyelesaikan masalah yang belum terselesaikan dan membuat rencana yang lebih matang untuk kedepannya.<sup>3</sup>

Di Indonesia, persoalan yang biasa terjadi dalam masa *lame duck* diantaranya adalah aktivitas legislasi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang tiba-tiba meningkat pesat diakhir masa jabatannya. Peningkatan aktivitas dalam kegiatan legislasi tersebut ditandai bukan hanya dengan meningkatnya kegiatan legislasi yang tinggi, tetapi juga menuai kontroversi jika ditelaah lebih jauh mengenai substansi yang dihasilkan. Sebagai contoh, dalam kasus pergantian anggota DPR periode 2014-2019 yang digantikan oleh anggota DPR periode 2019-2024, dimana antara jeda setelah pemilu dan pelantikan terjadi peningkatan pembahasan rancangan undang-undang (RUU). Terdapat 7 rancangan undang-undang yang

---

<sup>3</sup> Mahruzar hasibuan,Irwansyah , Evaluasi Implementasi Periode “*Lame Duck*” Di Indonesia Sejak Kemerdekaan Republik Indonesia Tahun 1945 Hingga Saat ini, *Jurnal EDUCATIO (Jurnal Pendidikan Indonesia)*, No.2,(2023):717-720. <https://jurnal.iicet.org/index.php/j-edu/article/view/2854>

masuk dalam prolegnas , yang mana hal ini tentu sangat tinggi jika dibandingkan dengan masa sidang tahun 2018-2019 yang hanya terdapat 4 rancangan undang-undang yang masuk dalam prolegnas.<sup>4</sup> Dari segi peningkatan produktivitas legislasi, DPR menjadi sangat produktif jika dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Peningkatan aktivitas legislasi ini malah sering terjadi pada masa sidang terakhir menjelang pelantikan anggota baru yang sudah terpilih hanya saja belum dilantik.<sup>5</sup>

Ada dua kasus dalam sejarah demokrasi Indonesia yang sudah terjadi dan membuktikan eksistensi *lame duck session* ini, yang mana produk hukum maupun perundang-undangan yang lahir pada masa *lame duck* tidak sedikit yang mendapatkan penolakan masyarakat. Dua kasus tersebut diantaranya DPR mengeluarkan undang-undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan walikota yang mengatur pemilihan kepala daerah untuk dipilih oleh DPRD setempat dan tidak melalui pemilihan langsung.<sup>6</sup> Undang-undang yang dikeluarkan DPR ini kemudian mendapat banyak kecaman karena dianggap bertentangan dengan prinsip demokrasi. Kemudian, pasca pemilihan umum 2019 DPR mengesahkan amandemen undang-undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang mana DPR mengesahkan amandemen undang-undang tersebut sebelum dilantikannya para anggota DPR terpilih dan diundangkan tiga hari sebelum pelantikan Presiden.

---

<sup>4</sup> DPR-RI, *Buku Memori Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 2014-2019* , ed Sekretaris Jenderal DPR RI, 1 ed. (Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2019) [www.dpr.go.id](http://www.dpr.go.id)

<sup>5</sup> Tatanegara, 18 September 2019, RUU Kontroversi di Masa Transisi, <https://tatanegara.ui.ac.id/ruu-kontroversi-di-masa-transisi/>

<sup>6</sup> Azeem Amedi, Maret 2022, *Lame Duck: Penyalahgunaan Wewenang di Masa Jeda*, <https://omong-omong.com/lame-duck-penyalahgunaan-wewenang-di-masa-jeda/>

Pergantian kepemimpinan dari parlemen maupun pejabat yang masih aktif ke pejabat baru yang telah terpilih, pada dasarnya menimbulkan sebuah celah waktu antara hari penetapan hasil pemilu dengan hari pelantikan pejabat terpilih. Permasalahan yang kemudian muncul akibat hal tersebut yakni kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pejabat yang masih aktif di akhir masa jabatannya, dan adanya ketidakpastian hukum dalam pengambilan kebijakan yang menguntungkan pihak-pihak tertentu. Selain itu, masalah yang ditimbulkan oleh sesi *Lame Duck* yaitu mempersulit orang untuk menentukan siapa yang bertanggung jawab atas hasil kebijakan, kurangnya transparansi dan pertimbangan kebijakan yang tergesa-gesa.

Pejabat maupun parlemen seolah tergesa-gesa ketika akhir periode masa jabatan untuk mengesahkan kebijakan atau rancangan undang-undang. Meskipun tidak semua atau tidak ada kepastian bahwa kebijakan yang dihasilkan pejabat saat *Lame Duck Session* buruk, alasan utama mengapa *Lame Duck Session* tidak dapat dibiarkan adalah masalah dalam hal transparansi, akuntabilitas, dan legitimasi dalam pembentukan kebijakan maupun rancangan undang-undang.<sup>7</sup>

Pemanfaatan momentum *Lame Duck Session* oleh para pejabat ini akan menimbulkan rancangan undang-undang yang tadinya belum tuntas bisa disegerakan tanpa membuka partisipasi public karena mereka sudah tidak lagi terpilih dan berada di akhir masa jabatan serta karena mereka sudah tidak lagi memiliki tanggung jawab apapun pada konstituen. Hal ini terkadang mendorong para pejabat untuk mengeluarkan kebijakan-kebijakan hukum yang tidak sesuai

---

<sup>7</sup> Badan Pengkajian MPR RI, *Evaluasi Terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2021),153.

dan tidak demokratis hanya karena untuk merealisasikan agenda politik tertentu semata. Oleh karena itu, penting untuk menganalisis fenomena *Lame Duck Session* dalam hal fungsi legislasi tersebut.

Dalam hal menganalisis fenomena tersebut, peristiwa *lame duck* dapat pula dianalisis dari sudut pandang hukum Islam, salah satunya dengan menggunakan perspektif masalah mursalah. Masalah sendiri berarti sesuatu yang mendatangkan kebaikan atau kemanfaatan, dapat ditegaskan bahwa setiap sesuatu apa saja yang mengandung manfaat di dalamnya baik itu untuk meraih kemanfaatan, kebaikan ataupun untuk menolak kemudharatan. Masa transisi *lame duck* yang memiliki celah waktu tersebut jika menjadi fenomena yang menarik jika ditelaah dari perspektif masalah mursalah.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pemaparan fenomena dan latar belakang diatas ,maka rumusan masalah yang dari penelitian sebagai berikut:

- a. Bagaimana fungsi legislasi DPR RI di masa transisi *Lame Duck Session* perspektif masalah mursalah?
- b. Bagaimana pembatasan pengajuan mekanisme prolegnas di masa *lame duck session*?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pada uraian rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk :

1. Untuk menganalisis fungsi legislasi DPR RI di masa transisi *lame duck session* perspektif masalah mursalah.
2. Untuk menganalisis pembatasan pengajuan mekanisme prolegnas di masa *lame duck session*.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pembacanya, baik secara praktisi maupun secara teoritis. Manfaat penelitian terurai sebagai berikut:

- a. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan referensi dan menambah wawasan intelektual bagi pembaca dalam memahami lebih dalam mengenai masa transisi *Lame Duck* ini.
- b. Secara Praktisi, hasil penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan ilmu pengetahuan mengenai apa itu masa *lame duck* serta dapat memahami bagaimana pembatasan pengajuan mekanisme prolegnas di masa transisi *lame duck* ini guna menghindari dampak dari sesi bebek lumpuh ini.

#### **E. Metode Penelitian**

Metode penelitian merupakan prosedur yang sistematis dalam melakukan, mengumpulkan, menganalisa dan menafsirkan informasi atau data guna menunjang keberhasilan dan tujuan penelitian. Adapun metode penelitian yang digunakan untuk memudahkan peneliti dalam menjalankan penelitian untuk mencapai hasil serta kesimpulan sebagaimana yang diinginkan peneliti, yakni sebagai berikut:

## 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah penelitian yuridis normatif atau penelitian hukum kepustakaan, yakni penelitian yang fokus untuk mengkaji penerapan kaidah atau norma-norma hukum positif.<sup>8</sup> Penelitian yuridis normatif merupakan proses penelitian untuk meneliti dan mengkaji tentang hukum sebagai norma, aturan, asas hukum, prinsip hukum, teori hukum, dan kepustakaan lainnya untuk menjawab permasalahan hukum yang diteliti.

Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian yuridis normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab permasalahan hukum yang dihadapi.<sup>9</sup> Oleh karena itu, penelitian hukum normatif relative menggunakan studi dokumen, yakni menggunakan sumber baan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan, keputusan/ketetapan pengadilan, perjanjian/asas dan prinsip hukum, teori hukum serta pendapat para ahli hukum.<sup>10</sup> Penelitian yuridis normatif dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.

---

<sup>8</sup> Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Jilid II, (Malang: Bayumedia Publisng, 2006), 295.

<sup>9</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005), 47.

<sup>10</sup> Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, (Mataram: Mataram University Press, 2020), 47-48.

## 2. Pendekatan Penelitian

Sebagai suatu penelitian hukum, serta substansi permasalahan hukum yang hendak dikaji dalam penelitian, maka pendekatan yang akan digunakan disesuaikan dengan permasalahan yang diteliti. Penelitian hukum menggunakan berbagai pendekatan dengan tujuan untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang diteliti, serta guna memecahkan masalah yang menjadi pokok bahasan dalam penelitian hukum. Pendekatan diartikan sebagai sarana untuk memahami dan mengarahkan permasalahan yang diteliti.<sup>11</sup>

Terdapat 7 (tujuh) jenis pendekatan dalam penelitian hukum normatif menurut Johnny Ibrahim, diantaranya sebagai berikut:

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)
- b. Pendekatan konsep (*conceptual approach*)
- c. Pendekatan analitis (*analytical approach*)
- d. Pendekatan perbandingan (*comparative approach*)
- e. Pendekatan historis (*historical approach*)
- f. Pendekatan filsafat (*philosophical approach*)
- g. Pendekatan kasus (*case approach*)<sup>12</sup>

Sedangkan menurut Peter Mahmud Marzuki, jenis pendekatan penelitian hukum normatif dibagi kedalam 5 jenis, antara lain:

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)

---

<sup>11</sup> Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, 55.

<sup>12</sup> Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, 299.



- b. Pendekatan kasus (*case approach*)
- c. Pendekatan historis (*historical approach*)
- d. Pendekatan perbandingan (*comparative approach*)
- e. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)<sup>13</sup>

Adapun pendekatan penelitian yang digunakan peneliti dalam penelitian ini ialah sebagai berikut:

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)

Pendekatan melalui cara ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang diteliti. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) akan dilihat hukum sebagai suatu system yang tertutup , dimana memiliki sifat komprehensif, *all inclusive*, dan sistematis.<sup>14</sup> Pendekatan ini pada dasarnya dilakukan dengan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang erat kaitannya dengan permasalahan atau isu hukum yang sedang dihadapi. Pendekatan ini mengutamakan bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan.<sup>15</sup> Adapun peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam penelitian ini diantaranya sebagai berikut:

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 20.

---

<sup>13</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* , 93.

<sup>14</sup> Haryono, dalam Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif* , (Malang: Bayumedia,2005),249.

<sup>15</sup> Irwansyah, *Penelitian Hukum Pilihan Metode & Praktik Penelitian Artikel*,(Yogyakarta: Mirra Buana Media,2020),133.

2. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
  3. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
  4. Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum pasal 167.
- b. Pendekatan komparatif (*comparative approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan membandingkan sistem hukum atau undang-undang suatu Negara dengan undang-undang dari satu atau lebih Negara lain mengenai hal yang sama ,termasuk juga terhadap putusan pengadilan.<sup>16</sup> Fungsi pendekatan komparatif adalah untuk memperoleh persamaan dan perbedaan diantara masing-masing peraturan tersebut. Dengan melakukan perbandingan tersebut peneliti akan memperoleh gambaran mengenai konsistensi antara filosofi dan undang-undang di antara Negara-negara tersebut, hal ini guna mendapatkan informasi dan perbandingan hukum yang mempunyai sasaran yang sama.<sup>17</sup> Dalam hal ini, Negara Amerika serikat dan Perancis menjadi Negara yang akan dibandingkan pelaksanaan *lame duck session* dengan penelitian ini.

- c. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

---

<sup>16</sup> Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, 57.

<sup>17</sup> Muhammad Siddiq Armia, *Penentuan Metode Dan Pendekatan Penelitian Hukum*, (Banda Aceh: Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda aceh,2022),31-32.

Pendekatan ini merupakan pendekatan yang berdasar kepada pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari konsep hukum dari beberapa pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide terkait dengan isu hukum yang diteliti. Pendekatan ini merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dengan memecahkan isu/masalah hukum yang diteliti.<sup>18</sup> Dengan begitu, dalam hal ini konsep masalah hukum menjadi konsep yang digunakan dalam penelitian ini.

### **3. Sumber Bahan Hukum**

Penelitian hukum normatif merupakan penelitian terhadap bahan hukum, baik itu bahan hukum primer maupun sekunder. Berikut bahan hukum yang digunakan peneliti dalam penelitian ini:

#### **a. Bahan hukum primer**

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang berupa ketentuan hukum dan perundang-undangan yang mengikat serta berkaitan dengan penelitian.<sup>19</sup> Adapun ketentuan hukum dan peraturan perundang-undangan yang dimaksud diantaranya:

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

---

<sup>18</sup> Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, ( Jakarta: Raja Grafindo Persada,2004),197.

<sup>19</sup> Soerjono Soekanto, Sri mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta:Raja Grafindo,1995),13.

3. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
4. Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.<sup>20</sup> Dilakukan dengan menggunakan studi kepustakaan terhadap bahan-bahan hukum yang terdiri dari literature-literatur berupa literature tertulis mengenai pokok permasalahan dalam penelitian ini, baik berupa buku, makalah, laporan penelitian, jurnal hukum, artikel dan lain sebagainya.

- c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum penunjang dalam penelitian.<sup>21</sup> Bahan hukum tersier dapat meliputi bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap sumber bahan hukum primer dan sumber hukum sekunder yang meliputi kamus, ensiklopedia dan lain-lain.

#### **4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum**

Metode pengumpulan bahan hukum yang dilakukan oleh peneliti dalam penelitian ini ialah dengan studi kepustakaan atau studi dokumen , yang mana merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum normatif.

---

<sup>20</sup> Amiruddin, Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta:Raja Grafindo Persada,2004),119.

<sup>21</sup> Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*,62.

Hal ini meliputi bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Pengumpulan data kebanyakan menggunakan teknik *library research*.

## **5. Metode Analisis Sumber bahan Hukum**

Analisis data pada penelitian ini dilakukan secara kualitatif, yaitu dari data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis lalu dianalisis secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang dibahas. Analisis data kualitatif adalah suatu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis, yakni apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan juga perilakunya yang nyata, diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.<sup>22</sup>

## **F. Penelitian Terdahulu**

Terdapat penelitian sejenis yang dilakukan sebelum adanya penelitian ini, yang mengangkat topic pembahasan yang sama dengan topic pembahasan pada penelitian ini. Perbedaan pada penelitian ini dengan penelitian-penelitian sejenis terletak pada fokus utama pembahasan maupun teori yang digunakan, terlebih mengenai penelitian ini mencoba mengangkat topik pembahasan yang pada umumnya belum banyak diangkat.

Adapun penelitian terdahulu sebagai pijakan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

---

<sup>22</sup> Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2001), 12.

1. Mahruzar Hasibuan, Irwansyah Irwansyah, Evaluasi Implementasi Periode “*Lame Duck* “ Di Indonesia Sejak Kemerdekaan Republik Indonesia Tahun 1945 Hingga Saat Ini, Jurnal EDUCATIO ( Jurnal Pendidikan Indonesia), vol.9, No.2(2023). Penelitian ini dilakukan secara yuridis normatif dengan cara melakukan penelitian terhadap bahan sekunder atau pustaka, pendekatan yang dilakukan dalam jurnal penelitian ini yakni pendekatan secara perundang-undangan (*statute approach*) dan juga melakukan pendekatan komparatif (*comparative approach*). Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan data sekunder yang dilakukan dengan cara mengkaji dan menelaah isu hukum melalui peraturan perundang-undangan, literatur dan bahan kepustakaan yang berkaitan erat dengan masalah yang diangkat.

Adapun kesimpulan dari penelitian terdahulu ini adalah problematika *Lame Duck Session* di Indonesia yang merujuk pada masa jabatan presiden dan wakil presiden yang telah berakhir namun masih menjabat sampai pelantikan presiden dan wakil presiden yang baru. *Lame Duck Session* juga merujuk pada masa jabatan anggota parlemen atau kepala daerah yang telah kalah dalam pemilihan umum namun masih menjabat sampai masa jabatannya berakhir. Pada tingkat daerah, beberapa provinsi maupun kabupaten/kota menerapkan peraturan yang melarang kepala daerah yang telah kalah dalam pemilihan umum untuk melakukan keputusan penting dalam masa jabatannya yang tersisa. Hal ini untuk meminimalisir resiko

keputusan tergesa-gesa yang dilakukan oleh pejabat yang kalah dalam pemilihan di akhir masa jabatannya.

Adapun yang menjadi perbedaan antara jurnal penelitian ini dengan penelitian skripsi penulis terdapat pada objek yang diteliti dan pokok permasalahannya. Jikalau penelitian terdahulu meneliti mengenai prinsip yang digunakan dalam sistem pemilihan masa *Lame Duck* di Negara demokrasi dan dampak pengalokasian serta kepentingan dibentuknya lame duck session di Indonesia. Adapun penelitian penulis lebih kepada fungsi legislasi DPR RI di masa *lame duck* dengan menggunakan perspektif masalah mursalah.

2. 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). Penelitian ini dilakukan secara yuridis normative dengan cara melakukan penelitian terhadap bahan pustaka ataupun data sekunder. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang dilakukan dengan cara mengkaji dan menelaah isu hukum lewat peraturan perundang-undangan, penelusuran literature dan bahan kepustakaan yang berkaitan dengan masalah. Adapun kesimpulan dari penelitian tersebut ialah makna *Lame Duck Session* merupakan fenomena kenegaraan yang lazim ditemukan baik di Negara dengan sistem presidensial, semi presidensial, maupun parlementer. Fenomena ini tidak hanya ditemukan di ranah parlemen saja, tetapi juga lembaga-lembaga Negara yang menjalankan fungsi eksekutif. Untuk itu, beberapa Negara mengatur

periodisasi pengisian jabatan lembaga-lembaga Negara yang menjalankan fungsi legislatif maupun eksekutif.

Adapun yang menjadi perbedaan dalam jurnal penelitian ini dengan penelitian skripsi penulis terdapat pada objek yang diteliti dan pokok pembahasannya, jikalau penelitian terdahulu hanya meneliti prinsip mengenai *Lame Duck Session* dalam sebuah Negara demokrasi dan urgensi pengaturannya di Indonesia. Sedangkan penelitian penulis lebih kepada membahas masalah fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia di masa transisi lame duck dengan menggunakan perspektif masalah mursalah dan pembatasan pengajuan mekanisme Prolegnas.

3. Muh. Yusuf , Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, vol.17,No.1(April 2019). Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, menggunakan studi kasus normatif berupa produk hukum. Jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan bahan hukum primer yang diperoleh dari Undang-undang Dasar 1945 dan peraturan perundang-undangan. Bahan hukum sekunder yang diperoleh dari penelusuran kepustakaan berupa buku literature, artikel ilmiah, jurnal, dan tulisan lainnya yang relevan dengan penelitian ini. Bahan hukum tersier yang mencakup bahan-bahan hukum penunjang yang memberikan petunjuk maupun penjelasan seperti kamus, ensiklopedia dan sebagainya yang relevan dengan penelitian ini.

Adapun kesimpulan dari penelitian ini adalah fungsi legislasi DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yaitu memegang kekuasaan membentuk



undang-undang. Dalam membentuk undang-undang DPR membahas setiap RUU dengan presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Fungsi DPR yang ideal dalam sistem ketatanegaraan yakni DPR sepenuhnya melaksanakan kekuasaan membentuk undang-undang tanpa adanya keterlibatan presiden dalam tahap pembahasan RUU untuk mendapat persetujuan bersama. Dengan system pemerintahan presidensial dapat memberikan hak veto kepada presiden untuk menolak undang-undang yang dihasilkan DPR dengan disertai alasan-alasan keberatannya, lalu jika 2/3 suara DPR menolak veto presiden maka RUU tersebut akan menjadi undang-undang.

Hal yang menjadi perbedaan antara jurnal penelitian ini dengan penelitian skripsi penulis terletak pada objek yang diteliti dan pokok pembahasannya. Jikalau penelitian terdahulu meneliti fungsi legislasi DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan fungsi legislasi DPR yang ideal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, maka penelitian penulis disini lebih mengarah kepada fungsi legislasi DPR RI di masa *lame duck* dengan menggunakan persektif masalah mursalah.

4. Yusuf B., Analisis Pembentukan Undang-undang Pada Masa Transisi Pasca Pemilihan Umum Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, 2022.

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian hukum normatif dengan analisis bahan hukum menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan

komparatif (*Comparative Approach*). Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer yang terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi, serta putusan-putusan hakim, dan bahan hukum sekunder yang meliputi buku-buku, tesis, skripsi, kasus hukum dan jurnal. Bahan hukum yang telah diperoleh selanjutnya dilakukan analisis dengan teknik analisis kualitatif yang mana peneliti mengumpulkan data atau bahan hukum melalui berbagai sumber. Adapun hasil dari penelitian ini adalah pengaturan pembentukan undang-undang pada masa transisi pasca pemilihan umum secara eksplisit belum diatur di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia terutama terkait permasalahan pembatasan legislasi pada masa transisi. Ketiadaan pengaturan pada masa transisi berpotensi memberikan keleluasaan kepada anggota legislatif untuk menyampingkan sikap kehati-hatian dalam mengambil keputusan maupun kebijakan.

Adapun yang menjadi perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian skripsi penulis terletak pada objek yang diteliti dan pokok pembahasannya. Jikalau penelitian terdahulu meneliti pembentukan undang-undang pada masa transisi pasca pemilihan umum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang lebih menfokuskan kepada prosedur pembentukan undang-undang menurut UUD 1945 serta analisis pengaturan pembentukan undang-undang pada masa transisi pasca pemilihan umum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, maka penelitian penulis disini lebih mengarah kepada fungsi legislasi DPR dan

pengaturannya di masa transisi *lame duck* dengan menggunakan persektif masalah mursalah.

5. Ratnia Solihah dan Siti Witianti, Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan perwakilan Rakyat Pasca PEMILU 2014: Permasalahan Dan Upaya Mengatasinya, Jurnal Ilmu Pemerintahan Cosmogov Vol.2,No.2, 2016.

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normative, menggunakan studi kasus normatif berupa produk hukum. Jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan bahan hukum primer yang diperoleh dari Undang-undang Dasar 1945 dan peraturan perundang-undangan. Bahan hukum sekunder yang diperoleh dari penelusuran kepustakaan berupa buku literature, artikel ilmiah, jurnal, dan tulisan lainnya yang relevan dengan penelitian ini. Bahan hukum tersier yang mencakup bahan-bahan hukum penunjang yang memberikan petunjuk maupun penjelasan yang relevan dengan penelitian tersebut.

Adapun kesimpulan dari penelitian ini yakni fungsi legislasi DPR dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Fungsi ini paling dominan dan berpengaruh karena melalui fungsi inilah DPR dapat mempengaruhi semua aspek yang ada di Negara Indonesia. DPR dinilai kurang produktif karena sedikitnya rancangan undang-undang yang berasal dari inisiatif dewan. Kurangnya kinerja DPR dalam menjalankan fungsi legislasi yang tercermin dalam produk legilasinya, ditenggarai oleh beberapa hal diantaranya mekanisme kerja DPR dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kedudukan

dan tugasnya sebagai anggota DPR yang di dalamnya menyangkut implementasi tata tertib dewan dalam melaksanakan fungsi legislasi.

Perbedaan antara jurnal penelitian ini dengan penelitian skripsi penulis terletak pada pokok permasalahan yang diteliti. Jikalau penelitian terdahulu berfokus pada kinerja DPR dalam menjalankan fungsi legislasinya setelah pemilu 2014 serta mendeskripsikan bagaimana upaya yang diambil untuk mengatasi masalah tersebut, penelitian skripsi penulis lebih condong kearah bagaimana fungsi legislasi DPR di masa transisi *lame duck* dengan menggunakan perspektif masalah mursalah.

**Tabel 1.1**  
**Penelitian Terdahulu**

NO	Nama /Judul/ Perguruan Tinggi / Tahun	Rumusan masalah	Hasil Penelitian	Perbedaan	Unsur kebahar uan
1.	Mahrizar Hasibuan,Irwansyah/Evaluasi Implementasi periode “Lame Duck” di Indonesia Sejak Kemerdekaan Republik Indonesia Tahun 1945 Hingga Saat Ini / UIN Sumatera Utara/2023.	1.Apa prinsip yang digunakan dalam system pemilihan <i>lame duck</i> di Negara demokrasi? 2. Apa dampak pengalokasian dan kepentingan dibentuknya <i>lame duck session</i> di Indonesia?	1.Hasil penelitian pada jurnal tersebut menjelaskan bahwa salah satu permasalahan yang dihadirkan pada masa <i>lame duck</i> ialah terciptanya lingkungan dimana kurangnya transparansi dan pertimbangan yang tergesa-gesa.di Negara-negara maju secara	Penelitian pada jurnal tersebut pada dasarnya meneliti mengenai prinsip <i>lame duck session</i> dalam system pemerintahan Negara demokrasi dan dampak serta kepentingan dibentuknya <i>lame duck</i>	Penelitian ini pada dasarnya merupakan pengembangan dari penelitian sebelumnya mengenai <i>lame duck session</i> . Hanya

			<p>demokrasi justru memiliki partisipasi rakyat pemilu yang rendah, berbanding terbalik dengan Negara yang cenderung otoriter. Hal senada juga terjadi di Amerika Serikat yang mana menjadi seperti contoh transisi pertama yang gagal. Hal ini kemudian mengarah pada lahirnya keputusan Marbury v. Madison yang kemudian menjadi role mode pegujian konstitusi di dunia.</p> <p>2. Di Indonesia lame duck session digunakan untuk merujuk pada masa jabatan pejabat yang berada dalam masa akhir jabatannya. Lame duck dalam hukum Indonesia dimana Negara Indonesia merupakan Negara dengan</p>	<p>session di Indonesia.</p>	<p>saja peneliti an ini mengan gkat pokok peneliti an yang berbeda dengan peneliti an sebelu mya, yakni memba has mengen ai fungsi legislasi di masa lame duck serta pengatu rannya dalam hal perganti an pejabat publik dengan menggu nakan perspek tif maslaha h mursala h</p>
--	--	--	--	------------------------------	--

			<p>system pemerintahan presidensial. Pasca reformasi 1998, proses pengisian pemerintahan Indonesia baik itu eksekutif maupun legislative dilakukan melalui proses pemilu dengan system terbuka. Pemilu pasca reformasi diawali dengan adanya transisi politik .</p>		
--	--	--	---	--	--

2.	Nuryadin/Urgensi Pengaturan Lama Duck Session Dalam Lembaga Perwakilan Rakyat Republik Indonesia/Universitas Indonesia/2022	<p>1. Bagaimana prinsip mengenai Lama Duck Session dalam sebuah Negara demokrasi?</p> <p>2. Apa urgensi pengaturan lama duck session di Indonesia?</p>	<p>1. Di Amerika setelah amandemen ke-20, masa lama duck sangat dipersingkat, namun tidak menghentikan politisi yang sedang dalam masa lama duck untuk mengemas sisa-sisa jabatan mereka di akhir masa jabatan. Pengaturan lama duck session di Negara lain berupa pengetatan jadwal pemilu dan pengangkatan anggota parlemen yang diselaraskan dengan masa persidangan parlemen. Serta pengaturan batas penyelenggaraan pemilu, pengangkatan anggota parlemen dimuat dalam konstitusi.</p> <p>2. Negara Indonesia merupakan Negara dengan system pemerintahan presidensiil, pasca reformasi 1998 proses</p>	<p>Topic penelitian yang dilakukan Nuryadin lebih mengarah kepada pengaturan lama duck session di Negara-negara demokrasi serta urgensi pengaturan lama duck di Indonesia.</p>	<p>Unsur kebaharuan yang disajikan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normative dengan fokus penelitian terkait dengan fungsi legislasi DPR di masa transisi lama duck session dengan menggunakan perspektif masalah mursalah.</p>
----	---	--	--	--	--

			<p>pengisian pemerintahan dilakukan melalui pemilu. Pemilu yang demokratis pasca reformasi 1998, Indonesia sempat mengalami kekosongan pemerintahan sementara yang menuntut segera terbentuknya pemerintahan yang baru berdasarkan kehendak rakyat .</p>		
3.	Muh. Yusuf/Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia/	1. Bagaimanakah fungsi legislasi dewan Perwakilan Rakyat dalam system ketatanegaraan Indonesia?	1. Fungsi legislasi DPR dalam system ketatanegaraan Indonesia yaitu memegang kekuasaan membentuk undang-undang.	Penelitian yang dilakukan Muh. Yusuf mencoba mengangkat topic mengenai fungsi	Unsur kebaharuan yang ada dalam penelitian ini terletak



	Universitas Islam Indonesia/2019	2. Bagaimana fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat yang ideal dalam system ketatanegaraan Indonesia?	<p>Dalam membentuk undang-undang DPR membahas setiap rancangan dengan presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Jika dalam pembahasan tidak mendapatkan persetujuan bersama, maka RUU itu tidak dapat menjadi undang-undang .</p> <p>2. Fungsi DPR yang ideal dalam system ketatanegaraan Indonesia yakni DPR sepenuhnya melaksanakan kekuasaan membentuk undang-undang tanpa adanya keterlibatan presiden dalam tahap pembahasan RUU untuk mendapatkan persetujuan bersama.</p>	legislasi DPR dan kaitannya dalam system ketatanegaraan Indonesia serta fungsi legislasi DPR yang ideal dalam system ketatanegaraan Indonesia.	pada topik pembahasan mengenai fungsi legislasi DPR saat masa transisi lame duck dengan menggunakan perspektif masalah mursalah. Hal itu yang menjadi pembeda antara penelitian ini dengan penelitian terdahulu, dimana penelitian terdahulu menjelaskan secara umum mengenai fungsi
--	----------------------------------	---	--	--	--

					legislasi DPR.
4.	Yusuf B./ Analisis Pembentukan Undang-undang pasca Masa Transisi Pemilihan Umum Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia/ Universitas Hasanuddin Makassar/2023	1. Bagaimana pengaturan pembentukan undang-undang pada masa transisi pasca pemilihan umum dalam system ketatanegaraan Indonesia? 2. Bagaimana pengaturan system lame duck session pada pelaksanaan pembentukan undang-undang dalam system ketatanegaraan Indonesia?	1. Pembentukan sebuah rancangan undang-undang menjadi UU memerlukan proses atau mekanisme yang tidak sederhana. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan banyak diatur dalam undang-undang. Undang-undang tentang pembentukan peraturan perundangan pada dasarnya merupakan pelaksanaan dari perintah pasal 22A UUD 1945. 2. Peraturan perundang-undangan di Indonesia hingga saat ini belum mengatur secara eksplisit tentang mekanisme pembentukan undang masa transisi. Ketiadaan pengaturan legislasi pada masa lame duck session	Topik permasalahan yang diangkat oleh Yusuf B. ini lebih spesifik mengarah kepada proses pembentukan dan regulasi yang dilakukan dalam perencanaan rancangan undang-undang. Kemudian penelitian ini juga mengangkat masalah pembentukan undang-undang pasca pemilihan umum dan masa transisi dalam system ketatanegaraan Indonesia.	Hal yang menjadi pembeda antara penelitian penulis dengan penelitian terdahulu terletak pada fokus penelitian yang mengarah kepada fungsi legislasi DPR di masa transi lame duck session dalam hal pergantian pejabat publik dengan menggunakan perspektif masalah mursalah.

			berpotensi memberikan keleluasaan kepada pejabat untuk menyampingkan sikap kehati-hatian dalam mengambil keputusan sehingga produk undang-undang yang dilahirkan tidak berkesinambungan. Hal ini kemudian membuat undang-undang yang dikeluarkan menjadi kontroversi di masyarakat.		
5.	Ratnia Solihah dan Siti Witianti/ Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan perwakilan Rakyat Pasca PEMILU/ Universitas Padjajaran/ 2014	1. Bagaimana fungsi legislasi DPR pasca Pemilu 2014? 2. Bagaimana upaya mengatasi permasalahan fungsi legislasi pasca pemilu?	1. DPR menjalankan fungsi legislasi yang dimana DPR memegang kekuasaan untuk membentuk UU dan membahasnya bersama presiden. Dari beberapa kajian tentang kinerja DPR, belum menunjukkan peran dan fungsi secara optimal. Terutama fungsi legislasi. Pada periode DPR tahun 2014 kinerja DPR	Pada jurnal ini lebih menekankan pada fungsi legislasi DPR pasca pemilu tahun 2014 dengan merinci hal-hal yang berkaitan dengan alasan kurang optimalnya kinerja anggota DPR. Penelitian ini juga memberikan	Unsur kebaharuan yang disajikan pada penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan fokus penelitian terkait dengan fungsi legislasi

			<p>dinilai kurang produktif dalam menghasilkan kebijakan sebagai produk politik aspirasi rakyat.</p> <p>2. Upaya yang dapat dilakukan guna mengatasi hal itu dapat dimulai dari parpol dalam rekrutmen anggota DPR legislative dengan lebih memperhatikan tingkat pendidikan, pengalaman, dan kapabilitasnya.</p> <p>Perlunya peningkatan pengetahuan dan wawasan tentang fenomena dan kondisi social, ekonomi, budaya dan hukum yang selalu berubah.</p> <p>Perlunya peningkatan skill terutama dalam menjalankan fungsi legislasi.</p> <p>Serta pemahaman untuk substansi materi UU sehingga dapat mempercepat proses legislasi.</p>	<p>penjelasan mengenai upaya yang dapat dilakukan guna mengatasi permasalahan tersebut.</p>	<p>pada masa transisi lame duck session dengan menggunakan perspektif masalah mursalah.</p>
--	--	--	--	---	---

Berdasarkan penjelasan pada tabel diatas, maka dapat dilihat dari penelitian sebelumnya yang ada pada dasarnya memiliki letak perbedaan yang cukup signifikan dengan pokok pembahasan yang diangkat oleh peneliti. Perbedaan yang paling jelas antara penelitian ini dengan penelitian terdahulu terletak pada pokok permasalahan yang menitik beratkan pada topik fungsi legislasi pada masa transisi *lame duck* dengan menggunakan perspektif masalah mursalah.

## **G. SISTEMATIKA PEMBAHASAN**

Penulis membagi kedalam empat bab sistematika penulisan pada penelitian ini, dimana setiap bab terdiri dari sub-sub bab. Penelitian ini nantinya akan dibagi ke dalam tiga bagian utama yaitu bagian pendahuluan, bagian utama atau isi, dan bagian penutup. Adapun sistematika penulisan akan terdiri dari lima bab yang tiap-tiap bab terdiri dari sub-sub bagian. Disini penulis akan menjabarkannya dalam bentuk sistematika penulisan.

### **BAB I : Pendahuluan**

Bab pendahuluan berisi latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, penelitian terdahulu, dan sistematika penulisan. Kemudian pada metode penelitian dijelaskan kembali dalam beberapa sub- bab yang terdiri dari jenis penelitian, pendekatan penelitian, metode pengumpulan data, serta metode pengolahan data.

## **BAB II: Kajian Pustaka**

Bab ini menjelaskan mengenai penelitian-penelitian terdahulu yang relevan dengan memberikan perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian terdahulu dengan penelitian skripsi ini. Dalam bab ini juga akan berisi terkait teori yang relevan dengan penelitian yang diteliti. Kajian pustaka memiliki isi tentang pemikiran dan konsep-konsep sebagai landasan teoritis dalam mengkaji dan menganalisis permasalahan yang diangkat oleh peneliti. Bab juga menjelaskan mengenai kerangka teori dan kerangka konseptual yang berkaitan dengan topik penelitian.

## **BAB III: Hasil Dan Pembahasan**

Pada bab ini akan diuraikan mengenai analisis hasil penelitian bahan hukum primer maupun sekunder yang ditujukan untuk menjawab rumusan masalah penelitian. Bab ini merupakan inti dari penelitian karena akan menganalisis data-data primer maupun sekunder.

## **BAB IV: Penutup**

Bab ini menjelaskan terkait kesimpulan dan saran. Kesimpulan pada bab ini merupakan hasil akhir penelitian yang menjawab rumusan masalah. Adapun saran adalah usulan yang diberikan kepada pihak-pihak terkait yang memiliki kewenangan dan berkaitan dengan penelitian ini.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Fungsi Legislasi DPR

Fungsi legislasi merupakan fungsi DPR untuk membuat undang-undang. Undang-undang dibuat atas kerjasama DPR dan presiden sebagaimana diatur dalam pasal 20 UUD 1945 ayat (1) menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Kemudian pada ayat (2) dinyatakan bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.<sup>23</sup> Hal tersebut menegaskan bahwa fungsi utama dari Dewan Perwakilan Rakyat ialah membuat undang-undang yang akan menjadi landasan hukum bagi pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan.

Miriam Budiardjo menyatakan bahwa lembaga legislatif adalah lembaga yang “*legislate*” atau yang membuat undang-undang yang mana anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat.<sup>24</sup> Melalui fungsi legislasi akan tercermin bagaimana wakil rakyat dapat menampung dan menyalurkan aspirasi rakyat melalui kebijakan-kebijakan yang dibuat. Menurut ketentuan yang dimuat dalam pasal 70 ayat (1) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyatakan bahwa fungsi legislasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 69 ayat (1) huruf a dilaksanakan sebagai perwujudan DPR

---

<sup>23</sup> Sunarto, “Fungsi Legislasi DPR Pasca Amandemen UUD 1945”, *Jurnal INTEGRALISTIK*, No.1(2017):58. <https://journal.unnes.ac.id/nju/index.php/integralistik/article/view/11814>

<sup>24</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama,1989),173.

sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Maka berdasarkan ketentuan tersebut, kekuasaan membentuk undang-undang ada ditangan DPR.

Fungsi legislasi merupakan fungsi yang paling dasar dari sebuah lembaga legislatif. Melalui DPR aspirasi rakyat ditampung kemudian aspirasi tersebut diimplementasikan dalam undang-undang sebagai representasi dan perwujudan kehendak rakyat lainnya.<sup>25</sup>

Hak-hak DPR yang menyertai fungsi ini adalah hak inisiatif yang merupakan hak dari anggota-anggota DPR. Menurut pasal 5 UUD 1945 selain Presiden, DPR juga berhak mengajukan rancangan undang-undang yang disebut dengan hak inisiatif, dimana hak inisiatif tersebut juga diatur dalam pasal 21 UUD 1945.<sup>26</sup> Pasal 21 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang yang dibahas dengan presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Dari ketentuan tersebut, maka pembentukan undang-undang tergantung dari mana datangnya inisiatif untuk membentuk undang-undang.

Dengan menjalankan fungsi legislasi maka dapat diartikan DPR memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang dan membahasnya dengan Presiden. Selain itu, DPR juga menerima dan membahas usulan rancangan undang-undang yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah yang berkaitan dengan bidang otonomi daerah, pengelolaan sumber daya alam, ekonomi dan sebagainya. Sebelum pembahasan RUU dilakukan, DPR menjalankan Prolegnas yang

---

<sup>25</sup> Isharyanto dkk, *Fasilitasi Legislasi Dalam Penguatan Perlindungan Sosial*, (Jakarta:Halaman Moeka Publishing, 2020),13.

<sup>26</sup> Norisman Tumuhu, "Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI)", *Jurnal Lex Administratum*, No.2(2013):197. <https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/administratum/article/view/3029>



merupakan instrument perencanaan program pembentukkan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis dimana memiliki peran yang penting dalam pembentukan hukum di Indonesia.<sup>27</sup>

Di dalam undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dinyatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, tehnik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Beberapa tahapan pembentukan undang-undang menurut UU No.12 Tahun 2011 secara teoritis dimulai dari tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang di DPR, tahapan persetujuan dan pengundangan. Dengan kata lain, proses pembentukan undang-undang merupakan suatu tahapan kegiatan yang dilaksanakan secara berkesinambungan.<sup>28</sup> Dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dinyatakan bahwa DPR berwenang membentuk Undang-undang yang dibahas dengan presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. DPR juga berwenang memberikan persetujuan atau tidak terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh presiden untuk menjadi undang-undang.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Ratnia Solihah, Siti Witianti, "Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Pemilu 2014: Permasalahan dan Upaya Mengatasinya", *Jurnal Ilmu Pemerintahan Cosmogov*, No.2(2016):296-297.

<sup>28</sup> Norisman Tumuhu, "Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI)", *Jurnal Lex Administratum*, No.2,(2013): 198.

<sup>29</sup> Sunarto, "Fungsi Legislasi DPR Pasca Amandemen UUD 1945", *Jurnal INTEGRALISTIK*, No.1(2017): 58-59.

Fungsi legislasi sebagai fungsi yang membentuk undang-undang, fungsi ini merupakan fungsi utama dari lembaga perwakilan rakyat berupa fungsi pengaturan.<sup>30</sup> Fungsi pengaturan (*regelemde functi*) adalah fungsi yang berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga Negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi, sehingga kewenangan ini utamanya hanya dapat dilakukan sepanjang rakyat sendiri menyetujui untuk diikat dengan norma hukum yang dimaksud. Fungsi legislasi menyangkut empat bentuk kegiatan, diantaranya:

- a. Prakarsa pembuatan undang-undang (*Legislative initiation*);
- b. Pembahasan rancangan undang-undang (*Law making process*);
- c. Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*Law enactment approval*);
- d. Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*Binding decisioan making on international agreement and treaties or other legal binding documents*).<sup>31</sup>

### 1. Program Legislasi Nasional (Prolegnas)

Kebijakan legislasi DPR RI memang tidak bisa dilepaskan dari kegiatan yang sering disebut dengan Prolegnas (Program Legislasi Nasional).

---

<sup>30</sup> Syofyan Hadi, "Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial", *Jurnal Ilmu Hukum DIH*, No.18(2013):79. <https://www.neliti.com/id/publications/240040/fungsi-legislasi-dalam-sistem-pemerintahan-presidensial-studi-perbandingan-indone>

<sup>31</sup> Epita Eridani, I Made Dedy Priyanto, "Fungsi Legislasi DPR Dalam Pembentukan Undang-undang", *Jurnal Hukum Universitas Udayana*, hal.2-3. <https://ojs.unud.ac.id/index.php/Kerthanegara/article/view/15230>

Prolegnas adalah instrumen penting dalam kerangka pembangunan hukum, khususnya dalam konteks pembentukan materi hukum. Prolegnas adalah instrument perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan yang disusun bersama oleh DPR RI dengan pemerintah.<sup>32</sup> Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR RI dilakukan dengan mempertimbangkan usulan fraksi , komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat. Penyusunan prolegnas di lingkungan pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.<sup>33</sup>

Pasal 107 Peraturan DPR N0.1 Tahun 2014 menyatakan bahwa badan legislasi dalam menyusun Prolegnas di lingkungan DPR dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari anggota fraksi, komisi, dan/atau masyarakat. Badan legislasi meminta usulan dari fraksi atau komisi paling lambat 1 (satu) masa sidang sebelum dilakukan penyusunan Prolegnas dan usulan tersebut disampaikan oleh fraksi atau komisi paling lambat 20(dua puluh)hari dalam masa sidang sebelum dilakukan penyusunan Prolegnas kepada pimpinan badan legislasi.<sup>34</sup> Usulan dari komisi paling banyak dua rancangan undang-undang dalam satu tahun dan usulan dari masyarakat disampaikan kepada pimpinan badan legislatif. Berdasarkan pasal 110 Peraturan DPR No.1 Tahun 2014 pula, maka Prolegnas yang telah

---

<sup>32</sup>Aziz Syamsuddin, *Proses& Teknik Penyusunan Undang-Undang*, (Jakarta: Sinar Grafika,2011),5.

<sup>33</sup> Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan Proses dan Tekhnik Penyusunan*, (Yogyakarta: PT. KANISIUS,2020),18.

<sup>34</sup> Pasal 107 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, No.1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.

ditetapkan dengan keputusan DPR disampaikan kepada Presiden DPD, dan masyarakat.<sup>35</sup> Kemudian Prolegnas tersebut akan disampaikan oleh :

- a. Badan Legislasi kepada anggota, fraksi, komisi, dan masyarakat;
- b. Pimpinan DPR kepada pimpinan DPD;
- c. Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum kepada instansi pemerintah dan masyarakat.<sup>36</sup>

Oleh karena itu, dalam penyusunan Prolegnas, DPR harus merumuskan visi dan misi pembangunan hukum nasional secara keseluruhan sebagai dasar penentuan rancangan undang-undang dan prioritasnya. Adapun beberapa tujuan Prolegnas yang diharapkan dapat tercapai, antara lain:

1. Mempercepat proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari pembentukan sistem hukum nasional;
2. Membentuk peraturan perundang-undangan sebagai landasan dan perkat bidang pembangunan lainnya, serta mengaktualisasikan fungsi hukum sebagai sarana rekayasa social/pembangunan, instrument pencegah/penyelesaian sengketa, pengatur perilaku anggota masyarakat dan sarana pengintegrasian bangsa dalam wadah NKRI;
3. Mendukung upaya mewujudkan supremasi hukum terutama dalam mengganti peraturan perundang-undangan warisan colonial dan hukum nasional yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan yang ada dalam masyarakat;

---

<sup>35</sup> Pasal 110 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib.

<sup>36</sup> Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan Proses dan Teknik Penyusunan*, 23.

4. Menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang sudah ada dengan menyesuaikan tuntutan dan kebutuhan masyarakat;
5. Membentuk peraturan perundang-undangan yang baru yang sesuai dengan tuntutan dari dan memenuhi kebutuhan hukum dalam kehidupan masyarakat.<sup>37</sup>

## **2. Tahap Pembentukan Peraturan Perundang-Undang**

Tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum diatur dalam Undang-undang No.12 Tahun 2011 yakni dalam Pasal 16 sampai dengan Pasal 87, sedangkan khusus pembentukan undang-undang dimulai dengan Pasal 16, kemudian Pasal 43 sampai dengan Pasal 51 yang mengatur tentang penyusunan undang-undang.<sup>38</sup> Proses pembentukan undang-undang sesuai dengan tahapan dalam undang-undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang ialah sebagai berikut:

### **1. Perencanaan Undang-Undang**

Kebijakan legislasi DPR RI memang tidak bisa dilepaskan dari kegiatan yang sering disebut dengan Prolegnas (Program Legislasi Nasional). Prolegnas adalah instrumen penting dalam kerangka pembangunan hukum, khususnya dalam konteks pembentukan materi hukum. Prolegnas adalah instrument perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan yang disusun bersama oleh DPR RI

---

<sup>37</sup> Aziz Syamsuddin, *Proses & Teknik Penyusunan Undang-Undang*, 6.

<sup>38</sup> Pasal 43-51 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.

dengan pemerintah.<sup>39</sup> Perencanaan penyusunan undang-undang menurut pasal 16 dan pasal 17 undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dilakukan dalam program legislasi nasional (Prolegnas), yang merupakan skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional.<sup>40</sup> Dalam Pasal 1 butir 9 UU No.12 Tahun 2011 disebutkan bahwa Prolegnas adalah instrument perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.<sup>41</sup> Selanjutnya dalam Pasal 18 UU No.12 Tahun 2011 menyatakan bahwa penyusunan Prolegnas tersebut atau daftar rancangan undang-undang didasarkan kepada:

- a. Perintah Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
- b. Perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan rakyat;
- c. Perintah Undang-undang lainnya;
- d. Sistem perencanaan pembangunan nasional;
- e. Rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- f. Rencana pembangunan jangka menengah;
- g. Rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR;
- h. Aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

---

<sup>39</sup>Aziz Syamsuddin, *Proses & Teknik Penyusunan Undang-Undang*, (Jakarta: Sinar Grafika,2011),5.

<sup>40</sup> Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan Proses dan Teknik Penyusunan*, (Yogyakarta: PT. KANISIUS,2020),28-29.

<sup>41</sup> Nurul Qamar dan Farah Syah Reza, *Ilmu Dan Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Makassar: CV. Social Politic Genius,2020),51.

Berdasarkan ketentuan pasal 21 ayat 1 (satu) Undang-undang No.12 Tahun 2011, penyusunan prolegnas antara DPR dan pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Kemudian penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat.

## 2. Penyusunan

Rancangan Undang-undang dapat berasal dari DPR atau Presiden, rancangan undang-undang yang berasal dari DPR dapat berasal dari DPD. Jadi, rancangan yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai naskah akademik, tetapi hal tersebut tidak berlaku jika berkaitan dengan hal-hal sebagai berikut:

- a. Anggaran pendapatan dan belanja Negara;
- b. Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang menjadi Undang-undang;
- c. Pencabutan Undang-undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.<sup>42</sup>

Rancangan Undang-undang tersebut disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur. Penyusunan Naskah akademik rancangan undang-undang dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah akademik.

---

<sup>42</sup> Fakhry Amin, dkk, *Ilmu Perundang-Undangan*,(Banten: PT. SADA KURNIA PUSTAKA,2023),109.

Rancangan undang-undang baik yang berasal dari DPR maupun Presiden serta Rancangan Undang-undang yang diajukan DPD kepada DPR disusun berdasarkan Prolegnas.<sup>43</sup> Rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota DPR, komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi, sedangkan pengharmonisan dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.<sup>44</sup>

Rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemerintahan Nonkementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggungjawabnya. Dalam menyusun Rancangan Undang-undang Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemerintahan Nonkementerian terkait membentuk panitia antar Kementerian dan/atau Nonkementerian. Pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-undang yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh Menteri atau kepala Lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>45</sup>

Rancangan Undang-undang yang diusulkan dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR serta harus disertai Naskah Akademik. Rancangan Undang-

---

<sup>43</sup> Nurul Qamar, Farah Syah Rezah, *Ilmu Dan Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Makassar: CV. Social Politic Genius (SIGn), 2020), 61.

<sup>44</sup> Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan Proses dan Tekhnik Penyusunan*, 31.

<sup>45</sup> Fakhry Amin, dkk, *Ilmu Perundang-Undangan*, 110.



undang tersebut disampaikan oleh pimpinan DPR kepada alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-undang. Alat kelengkapan tersebut selanjutnya menyampaikan laporan tertulis mengenai hasil pengharmonisasian sebagaimana dimaksud, disampaikan kepada pimpinan DPR untuk selanjutnya diumumkan dalam rapat paripurna.<sup>46</sup>

Dalam Pasal 44 Undang-undang No.12 Tahun 2011 dinyatakan bahwa penyusunan Naskah akademik dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan naskah akademik yang tercantum dalam lampiran undang-undang ini. Kemudian dalam Pasal 45 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 juga menyatakan bahwa Rancangan Undang-undang baik yang berasal dari DPR maupun Presiden serta yang diajukan oleh DPD kepada DPR harus disusun berdasarkan Prolegnas.<sup>47</sup> Selain itu, Rancangan Undang-undang yang diajukan oleh DPD adalah rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan antara pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

---

<sup>46</sup> Nurul Qamar, Farah Syah Rezah, *Ilmu Dan Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, 62.

<sup>47</sup> Pasal 44 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.

### 3. Teknik Penyusunan

Pasal 64 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 menegaskan bahwa penyusunan Rancangan Undang-Undang dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Peraturan Perundang-Undangan. Ketentuan mengenai teknik penyusunan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana dimaksud tercantum dalam lampiran II Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-undang ini. Ketentuan mengenai perubahan terhadap teknik penyusunan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana dimaksud diatur dengan Peraturan Presiden.

### 4. Pembahasan Dan Pengesahan undang-Undang

Secara normatif, pembahasan Rancangan Undang-undang diatur dalam pasal 65 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 yang menyatakan bahwa pembahasan Rancangan Undang-undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi.

Pembahasan Rancangan Undang-Undang tersebut diantaranya berkaitan dengan:

- a. Otonomi daerah;
- b. Hubungan pusat dan daerah;
- c. Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah;
- d. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya;

- e. Perimbangan keuangan pusat dan daerah dan dilakukan dengan mengikut sertakan DPD.

Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-undang hanya dilakukan pada pembicaraan tingkat I, yang diwakili oleh alat kelengkapan yang membidangi materi muatan Rancangan Undang-undang yang dibahas. Selain itu DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, anggaran pendapatan dan belanja Negara, juga berkaitan dengan agama.<sup>48</sup>

Pembahasan Rancangan Undang-undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan. Dua tingkat pembicaraan tersebut terdiri atas:

- a. Pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan anggaran, atau rapat panitia khusus. Pembicaraan tingkat I tersebut diatur dalam pasal 68 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang secara keseluruhan membahas mengenai pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventaris masalah, dan penyampaian pendapat mini.
- b. Pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna.<sup>49</sup> Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat

---

<sup>48</sup> Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan Proses dan Teknik Penyusunan*,34.

<sup>49</sup> Nurul Qamar, Farah Syah Rezah, *Ilmu Dan Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*,70.

paripurna dengan kegiatan penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I. Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna dan penyampaian pendapat akhir presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi, ini juga masuk dalam kegiatan pembicaraan tingkat II.

Kemudian dalam tahap pembahasan Rancangan Undang-undang adalah saling mengkritisi dan memberikan argument. Jika rancangan undang-undang tersebut berasal dari Presiden, maka yang akan mengkritisi atau memberikan masukan adalah DPR dan DPD. Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR akan diberi kritik maupun masukan dari Presiden dan DPD, pun sebaliknya apabila Rancangan Undang-undang tersebut berasal dari DPD, maka yang akan memberikan tanggapan ialah Presiden dan DPR.<sup>50</sup>

Selanjutnya, sesuai dengan ketentuan pasal 72 Undang-undang No.12 tahun 2011 dinyatakan bahwa Rancangan Undang-undang yang telah disepakati bersama oleh Presiden dan DPR kemudian disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden agar disahkan menjadi undang-undang. Penyampaian Rancangan Undang-undang

---

<sup>50</sup> Muhammad Faqih, "Proses Pembentukan Undang-Undang Dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang( Analisis Undang-undang Republik Indonesia No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan)", *Jurnal Mimbar Yustitia*, No.2(2019):174. <https://e-jurnal.unisda.ac.id/index.php/mimbar/article/view/2307>

tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 hari terhitung sejak tanggal persetujuan.<sup>51</sup>

## **B. *Lame Duck Session***

### **1. Sejarah *Lame Duck Session***

*Lame duck session* merupakan istilah yang berasal dari Inggris pada abad ke-18, istilah untuk pengusaha yang tidak berhasil melunasi utangnya dan bangkrut dicap sebagai orang yang timpang atau lumpuh. Istilah ini kemudian mulai digunakan secara luas untuk politisi pada tahun 1830-an dan merebak di Amerika Serikat pada abad ke-20. *Lame duck session* memperoleh perhatian cukup serius ketika anggota kongres Amerika Serikat George Norris, anggota kongres dari partai Republikan begitu gencar mengajukan usul perubahan atau amandemen konstitusi Amerika Serikat agar mengakomodasi pengaturan dan mengatasi persoalan *Lame duck session*.<sup>52</sup>

George Norris berpendapat bahwa ada dua alasan mengapa *lame duck session* merupakan persoalan yang serius dan perlu ditangani. Pertama, menimbulkan pembentukan undang-undang yang rentan dimasuki kepentingan tertentu karena sebagian anggota parlemen yang mengambil keputusan tidak lagi menjabat atau dengan kata lain tidak terpilih untuk periode berikutnya. Pada akhirnya anggota yang tidak terpilih kembali

---

<sup>51</sup> Muhammad Faqih, "Proses Pembentukan Undang-Undang Dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang( Analisis Undang-undang Republik Indonesia No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan)" :173-174.

<sup>52</sup> Jenkins, Jeffery A. and Timothy P. Nokken, *Contemporary Lame-Duck Sessions of Congress: An Overview and Assessment with Special Emphasis on the 110<sup>th</sup> Congress*:3.

tersebut hanya akan menyetujui undang-undang berdasarkan “pesanan”. Kedua, *lame duck session* memberikan peluang dan kekuasaan yang besar bagi partai mayoritas untuk menentukan dan mengatur undang-undang mana yang dapat dibahas dan diputuskan serta undang-undang mana yang “sengaja” ditunda, diperlambat, atau dibatalkan untuk disetujui.<sup>53</sup>

Kecenderungan tersebut telah terbukti di Amerika Serikat dimana pada periode *lame duck session* sering sekali memutuskan hal-hal yang kontroversial seperti rancangan undang-undang berkaitan dengan anggaran, pajak, atau keuangan lainnya. Selain itu, presiden atau gubernur Negara bagian juga melakukan pengangkatan pejabat-pejabat, memberikan grasi kepada narapidana ataupun memberikan gelar dan tanda jasa bahkan gubernur Illinois pernah memberikan grasi kepada terpidana mati dua jam sebelum gubernur baru terpilih dilantik.<sup>54</sup>

Di Indonesia sendiri, *lame duck session* dapat dihitung sejak hasil pemilihan umum diketahui dan ditetapkan hasilnya oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Hal ini dapat dilihat dari aktivitas legislasi anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang telah berada dalam fase *lame duck session* namun tetap menyelenggarakan sidang dan memutuskan banyak rancangan undang-undang.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Badan Pengkajian MPR RI, *Evaluasi Terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*: 152.

<sup>54</sup> Nagle J. John Copeland, “The Lame duck of Marbury, Constitutional Commentary University of Minnesota Law School”, (2003):338.

<sup>55</sup> Badan Pengkajian MPR RI, *Evaluasi Terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*: 152-153.

*Lame duck* pada intinya masa dimana anggota parlemen atau kongres yang menggunakan sesi waktu untuk menyelesaikan urusan yang belum selesai dari masa jabatannya sehingga dengan terdesak menangani isu-isu secara cepat dalam periode akhir masa jabatan.<sup>56</sup>

Pemanfaatan momentum *Lame Duck Session* oleh para pejabat ini akan menimbulkan rancangan undang-undang yang tadinya belum tuntas bisa disegerakan tanpa membuka partisipasi publik karena mereka sudah tidak lagi terpilih dan berada di akhir masa jabatan serta karena mereka sudah tidak lagi memiliki tanggung jawab apapun pada konstituen. Hal ini terkadang mendorong para pejabat untuk mengeluarkan kebijakan-kebijakan hukum yang tidak sesuai dan tidak demokratis hanya karena untuk merealisasikan agenda politik tertentu.

Berikut adalah perbandingan pelaksanaan *lame duck session* di dua Negara yakni Perancis dan Amerika Serikat:

#### 1. *Lame Duck Session* Di Perancis

Perancis merupakan sebuah Negara Republik dengan sistem pemerintahan semi-Presidensiil, dimana dalam menjalankan roda pemerintahan Presiden bertindak sebagai kepala Negara dan kepala pemerintahan dibantu oleh seorang Perdana Menteri. Cabang kekuasaan legislatif Perancis menggunakan system parlemen 2 (dua) pintu (bicameral) yang terdiri dari Majelis Nasional (*Assemblée Nationale*) dan Senat. Deputi Majelis Nasional mewakili konstituensi

---

<sup>56</sup> Gabriella Sanchez, What Happens In A Lame Duck Session Of Congress? <https://www-brennancenter-org.translate.googleusercontent.com/our-work/research-reports/what-happens-lame-duck-session-congress? x tr sl=en& x tr tl=id& x tr hl=id& x tr pto=tc>

local dan terpilih langsung selama 5 tahun. Majelis Nasional memiliki kekuasaan untuk meminta pertanggungjawaban kepada Perdana Menteri dan kabinetnya serta dapat menjatuhkan mosi, tetapi sebaliknya Majelis Nasional dapat dibubarkan oleh Presiden tetapi parlemen tidak dapat memecat Presiden.<sup>57</sup>

Proses pemilu di Perancis dilakukan oleh Dewan Konstitusi (*Conseil constitutionnel*) yang merupakan kewenangan konstitusional tertinggi di Perancis yang didirikan oleh Konstitusi Republik Kelima pada tanggal 4 Oktober 1958. Pemilihan Presiden diadakan setiap 5 tahun sekali sejak disahkannya *loi constitutionnelle 2 October 2000*. Pemilu eksekutif dilaksanakan lebih dulu sebelum dilaksanakannya pemilu legislatif, karena pemilu eksekutif dilaksanakan terlebih dahulu maka secara otomatis presiden terpilih dahulu dibandingkan anggota *Assemblee Nationale*.<sup>58</sup> Sehingga masyarakat sudah melihat aliran mana yang dianut oleh presiden terpilih, biasanya mayoritas pemenang pemilu legislatif berasal dari aliran yang sama dengan presiden. Presiden kemudian memilih Perdana Menteri yang berasal dari aliran mayoritas pemenang pemilu legislatif atau anggota *Assemblée Nationale* terpilih. Setelah itu, Presiden dan Perdana Menteri bersama-sama membentuk kabinet pemerintahan. Pada masa-masa seperti ini, badan legislatif Perancis seperti Majelis Nasional dan senat, masih

---

<sup>57</sup> DKKP RI, *Penyelenggara Pemilu Di Dunia*, ( Jakarta: CV. Net Communication, 2015),108.

<sup>58</sup> DKKP RI, *Penyelenggara Pemilu Di Dunia*, 109.



memiliki kemampuan untuk mengesahkan undang-undang atau mengeluarkan peraturan perundang-undangan.

Selama masa lame duck, badan legislatif Perancis biasanya lebih bersifat rutin dalam hal aktivitas legislasi atau yang berkaitan dengan kebutuhan administrasi.

## 2. *Lame Duck Session* Di Amerika Serikat

Lame duck session mulai digunakan secara sporadic dalam pemerintahan Amerika Serikat pada tahun 1935 ketika amandemen ke-20 hingga tahun 1998 ketika kongres mengadakan sidang setelah pemilihan umum. Dari tahun 1935-1998, sesi lame duck yang paling lama adalah sesi pertama yakni kongres ke-76 yang dimana senat mengadakan sidang antara tanggal 7 November 1940 dan 3 Januari 1941. Hanya satu sesi awal lainnya yang berlangsung lebih dari 38 hari, yaitu sesi kongres tahun 1970 yang memakan waktu 91 hari. Sesi terpendek dari semua sesi lame duck adalah sesi kongres ke-80 tahun 1948 ketika kedua majelis kembali semata-mata untuk menutup sidang pada tanggal 31 Desember 1948. Namun secara umum, ada sesi-sesi singkat yang dimana dilakukan untuk tujuan khusus atau terbatas, salah satu contohnya saat kongres mengadakan sidang yang membahas pemakzulan presiden Clinton pada kongres ke-105 tahun 1998 yang mana hal tersebut hanya berlangsung selama tiga hari.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Congressional Research Service, *Lame Duck Session Of Congress, 1935-2020 (74<sup>th</sup>-116<sup>th</sup> Congresses)*, (2022):6.

Di bawah amandemen ke-20 kondisi lame duck masih bisa terjadi di Amerika Serikat, tetapi hanya sebagai akibat dari tindakan tertentu yang dilakukan baik oleh kongress yang sudah duduk maupun oleh presiden. Amandemen ke-20 didasarkan pada keyakinan bahwa kongres tidak lagi demokratis. Kongres dianggap sudah tidak lagi pantas karena mereka menyimpangkan kepentingan rakyat. Rakyat menilai, para pendukung amandemen ke-20 menyatakan bahwa suara rakyat dalam pemilu adalah yang tertinggi.<sup>60</sup> Amandemen ke-20 sering kali dikaitkan dengan “amandemen *lame duck*” yang mana amandemen konstitusi ke-20 ini dimaksudkan untuk mencegah presiden ataupun anggota kongres yang kalah dalam pemilu untuk tetap menjabat dalam jangka waktu yang lama setelah upaya pemilu yang gagal.<sup>61</sup> Awalnya pejabat federal mengambil kursi mereka pada tanggal 4 Maret sekitar empat bulan setelah hari pemilihan, dan berdasarkan pasal I bagian 4, anggota kongres harus berkumpul setidaknya sekali dalam setiap tahun dan rapat tersebut akan diadakan pada minggu pertama bulan Desember. Ini berarti perlu waktu sekitar 13 bulan sebelum kongres baru bertemu dan akan ada sidang kongres yang diperlukan setelah pemilu bulan November. Jadi, karena mereka tidak lagi menjabat, politisi yang kalah akan menjadi pihak yang

---

<sup>60</sup> Nuryadin, “Urgensi Pengaturan *Lame Duck Session* Dalam Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia”, 1807.

<sup>61</sup> Dimas Wahyu Pratama, Annisa Mayang Tyaningrum, “The Urgency of Regulating the Lame Duck Session in Indonesian on President Power, *Internasional Journal of Social Science and HumanResearch*”, No.3(2024):1807.

<https://journals.indexcopernicus.com/search/article?articleId=3855574>

lemah dan tidak mampu mewakili konstituennya secara efektif ataupun mempengaruhi kebijakan publik.<sup>62</sup>

Sesi kongres tahun 1974 merupakan sesi yang paling produktif dalam sejarah badan legislatif. Diselenggarakan pada tanggal 18 November dan ditunda sebulan kemudian pada tanggal 20 Desember, kongres yang lemah tersebut mengesahkan 138 undang-undang substantif dalam undang-undang, termasuk diantaranya Undang-undang Air minum yang aman dan Undang-undang Privasi federal. Namun tugas terpentingnya adalah membersihkan skandal *Watergate*.<sup>63</sup>

Peristiwa lain yang juga menjadi sorotan dalam periode *lame duck* di Amerika Serikat ialah ketika pemakzulan Presiden Bill Clinton di tahun 1998. Banyak yang menilai bahwa peristiwa tersebut bukanlah sebuah kebetulan semata. Beberapa orang berteori bahwa anggota Legislatif yang dikuasai oleh partai Republikan tidak ingin mengadakan persidangan pada sidang reguler berikutnya karena pemilu paruh waktu telah mengurangi mayoritas partai, sehingga berpotensi membahayakan keberhasilan pemungutan suara.<sup>64</sup>

Sejak tahun 2008, Senat semakin memperpanjang masa jeda pemilu secara *proformasasi*. Selama periode dimana kongress secara

---

<sup>62</sup> Brian P. Smentkowski, Twentieth Amendment United States Constitution, Diakses 3 Mei 2024, <https://www.britannica.com/topic/Twentieth-Amendment>

<sup>63</sup> Dave Roos, 7 Major Events that Happened During Lame Duck Sessions, Diakses 3 Mei 2024, <https://www.history.com/news/lame-duck-presidents-congress-acts>

<sup>64</sup> Gabriella Sanchez, What Happens In A Lame Duck Session Of Congress? [https://www.brennancenter.org.translate.googleusercontent.com/our-work/research-reports/what-happens-lame-duck-session-congress?x\\_tr\\_sl=en&x\\_tr\\_tl=id&x\\_tr\\_hl=id&x\\_tr\\_pto=tc](https://www.brennancenter.org.translate.googleusercontent.com/our-work/research-reports/what-happens-lame-duck-session-congress?x_tr_sl=en&x_tr_tl=id&x_tr_hl=id&x_tr_pto=tc)

konsisten mengadakan sesi-sesi yang lemah, biasanya sesi-sesi tersebut dimulai pada pertengahan bulan November atau sekitar seminggu setelah Pemilu. Rata-rata tanggal penundaan anggota legislatif dan Senat masing-masing adalah tanggal 20 dan 22 Desember. Namun, dalam enam dari tujuh kongres terakhir, setidaknya satu mejelis ditunda pada tanggal 2 atau 3 Januari, yang dimana menunjukkan adanya kecenderungan penundaan di kemudian hari.<sup>65</sup>

### C. Masalah Mursalah

Maslahah merupakan konsep yang senantiasa dijadikan sebagai pertimbangan utama oleh para ulama dalam menyelesaikan masalah-masalah hukum islam kontemporer karena asas yang terkandung dalam masalahah adalah pemeliharaan agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Imam Al-Ghazali mendefinisikan masalahah sebagai sesuatu yang esensial, masalahah merupakan ekspresi untuk mencari sesuatu yang berguna(bermanfaat) atau menyingkirkan sesuatu yang keji(mudharat).<sup>66</sup>

Maslahah menurut bahasa, berasal dari kata bahasa Arab yang berarti kebaikan atau yang mendatangkan kemanfaatan (*manfa'ah*) dan menolak kerusakan (*mafsadah*). Karena pada hakikatnya syariat diturunkan di dunia ini

---

<sup>65</sup> Congressional Research Service, *Lame Duck Session Of Congress,1935-2020(74<sup>th</sup>-116<sup>th</sup>Congresses)*,19.

<sup>66</sup> Abu Hamid Ibn Muhammad Al-Ghazali, *Al-Mustafa Min 'Ilm Al-Ushul*, Jilid I-II, (Dar Al-Fikr),286.

hanya untuk kemaslahatan manusia.<sup>67</sup> Kata masalah merupakan bentuk tunggal dari kata al-masalih, menurut Ibn Mandzur Al-maslahah mempunyai dua arti, pertama sama dengan makna Al-shalah, kedua sepadan dengan kata Al- masalih (jamak). Semuanya mengandung arti adanya manfaat baik secara asal maupun melalui proses, seperti menghasilkan kenikmatan dan faedah ataupun pencegahan seperti menjauhi kemudharatan dan penyakit.<sup>68</sup>

Maslahah secara etimologi merupakan kata mufrad dari maslahat sama artinya dengan al-shalah yaitu mendatangkan kebaikan, dapat ditegaskan bahwa setiap sesuatu apa saja yang mengandung manfaat di dalamnya baik itu untuk meraih kemanfaatan, kebaikan ataupun untuk menolak kemudharatan, maka hal itu disebut masalah. At-Thufi merumuskan definisi masalah menurut ‘urf (pemahaman umum yang berlaku di masyarakat) adalah sebab yang membawa kepada kemaslahatan (manfaat). Menurut pandangan hukum islam, maslahat adalah sebab yang membawa akibat bagi tercapainya tujuan syar’I, baik dalam bentuk ibadat maupun adat/ muamalat.

Menurut istilah hukum islam, maslahat ialah setiap hal yang dimaksudkan untuk memelihara agama, akal, jiwa, keturunan(kehormatan) dan harta. Ke lima hal ini merupakan kebutuhan primer bagi hidup manusia dengan terpelihara dan terjaminnya kelima hal tersebut, manusia akan meraih kemaslahatan,

---

<sup>67</sup> Hendri Hermawan Adinugraha ,Mashudi, “Al-Maslahah Al-Mursalah Dalam Penentuan Hukum Islam”, *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*, No.1(2018):64. <https://jurnal.stie-aas.ac.id/index.php/jei/article/view/140>

<sup>68</sup> Mohammad Hadi Sucipto, “Perdebatan Masalah Mursalah Dalam Kitab Al-Imam al-Ghazali”, *El-Faqih: Jurnal Pemikiran Dan Hukum Islam*, No.1(2020):4. <https://ejournal.iaifa.ac.id/index.php/faqih/article/view/106>

kesejahteraan, dan kebahagiaan yang lahir dan batin.<sup>69</sup> Adapun secara terminologi beberapa ulama mendefinisikan masalah dalam definisi yang berbeda, seperti pandangan Al-Ghazali yang mendefinisikan masalah sebagai upaya untuk meraih suatu kemanfaatan dan menghindari kemudharatan. Namun dalam perspektif A-Ghazali masalah tidak dalam pengertian kebahasaan yang biasa dipakai masyarakat, tetapi lebih kepada definisi syara' yakni memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta benda. Sementara itu, Al-Khawarizmi berpendapat bahwa masalah adalah memelihara *maqasid syariah* dengan cara melakukan penghindaran terhadap kemufsdahan.<sup>70</sup>

Imam al-Ghazali berpendapat bahwa masalah adalah upaya memelihara tujuan hukum islam, yaitu memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta benda. Setiap hal yang dimaksudkan untuk memelihara tujuan hukum islam yang lima tersebut disebut masalah. Sebaliknya, setiap hal yang merusak tujuan hukum islam yang lima tersebut disebut *mafsadat*.<sup>71</sup>

Teori masalah mursalah menurut Imam Malik sebagaimana dinukilkan oleh imam syatibi dalam kitab *al-I'tisham* adalah suatu masalah yang sesuai dengan tujuan, prinsip, dan dalil-dalil syara' yang berfungsi untuk menghilangkan kesempitan, baik yang bersifat *dharuriyah* (primer) maupun *hujjiyah* (sekunder).<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> Misran, "Al-masalah Mursalah (Suatu Metodologi Alternative Dalam Menyelesaikan Pesolan Hukum Kontemporer)", Jurnal UIN Ar-Raniry:249-250. <https://jurnal.ar-raniry.ac.id/index.php/Justisia/article/view/2641>

<sup>70</sup> Moh. Usman, "Masalah Mursalah Sebagai Metode Istinbath Hukum Perspektif Al-Thufi dan Al-Qaradhawi", *Jurnal Hukum Islam Dan Pranata Sosial Islam*, No.1(2020):86. <https://jurnal.staialhidayahbogor.ac.id/index.php/am/article/view/708>

<sup>71</sup> Nur Asiah, "Masalah Menurut Konsep Imam Al Ghazali", *DIKTUM: Jurnal Syariah Dan Hukum*, No.1(2020):123. <https://ejournal.iainpare.ac.id/index.php/diktum/article/view/663>

<sup>72</sup> Abu ishak al-Syatibi, *Al-I'tisham*, Jilid II (Baerut: Dar Al-Ma'rifah,1975),39.

Sedangkan menurut teori imam al-Ghazali, masalah ialah memelihara tujuan-tujuan syar’I yang meliputi lima dasar pokok seperti yang disebutkan diatas.

Teori masalah mursalah pertama kali diperkenalkan oleh imam Malik, namun setelah abad ke-3 hijriyah tidak ada lagi ahli ushul fiqh yang menisbatkan masalah mursalah kepada imam malik. Teori masalah mursalah kemudian ditemukan dan dipopulerkan oleh ulama-ulama dikalangan Asy-Syafi’iyah seperti imam Al-Gahzali.<sup>73</sup> Pandangan *usuliyyin* tentang masalah mursalah dan bagaimana kedudukannya dalam kaitannya dengan upaya mengembangkan hukum islam telah banyak menyebar dan ditemukan terutama dalam kitab-kitab ushul fikih kalangan Malikiyah. Pandangan *Usuliyyin* dari kalangan *Mutakalimin* (Syafi’iyah) pada periode sebelum Al-Ghazali tidak banyak membahasnya. Imam Al-Ghazali dinilai sebagai tokoh usuliyyin yang paling banyak berbicara dan menaruh perhatian terhadap konsep masalah mursalah.

Dalam kitab *Shifa’al* imam Al-Ghazali memberikan penjelasan mengenai masalah yakni memelihara hal-hal yang menjadi tujuan syara’. Hal-hal yang menjadi tujuan syara’ itu ada yang bersifat duniawi dan ada yang bersifat keagamaan, yaitu menarik masalah dan menolak mufsadah.<sup>74</sup>

Imam Al-Ghazali sendiri mendefinisikan masalah mursalah sebagai kemaslahatan yang sejalan dengan tindakan syara’, yang tidak didukung oleh dalil

---

<sup>73</sup>Andi Herawati, “Maslahat Menurut Imam Malik Dan Imam Al-Ghazali (Studi Perbandingan)”, *Jurnal Universitas Islam Makassar*, Jurnal DIKTUM, No.1(2014)46. <https://www.neliti.com/id/publications/285435/maslahat-menurut-imam-malik-dan-imam-al-ghazali-studi-perbandingan>

<sup>74</sup>Syarif Hidayatullah, “Maslahat Mursalah Menurut Al-Ghazali”, *Jurnal Al-Mizan*, No.1(2018):127. <https://ejurnal.iiq.ac.id/index.php/almizan/article/view/49>

tertentu. Menurut Al-Ghazali kemaslahatan yang sesuai dengan hukum syara' dimaksudkan untuk memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Masalah mursalah yang dapat dijadikan pertimbangan dalam penetapan hukum Islam adalah masalah yang bersifat daruriyah dan hajiyyah sedangkan masalah yang bersifat tahsiniyyah tidak dapat dijadikan pertimbangan dalam penetapan hukum Islam kecuali ada dalil yang mendukungnya.<sup>75</sup> Imam Al-Ghazali memandang bahwa suatu kemaslahatan harus sejalan dengan tujuan syara' sekalipun bertentangan dengan tujuan-tujuan manusia, karena kemaslahatan manusia tidak selamanya didasarkan kepada kehendak syara' tetapi seringkali didasarkan kepada kehendak hawa nafsu.<sup>76</sup>

Uraian Imam Al-Ghazali mengenai masalah mursalah dapat disimpulkan bahwa masalah mursalah dapat dijadikan *hujjah* dengan syarat masalah itu sejalan dengan tindakan-tindakan syara' penetapan hukum Islam yang dimaksudkan untuk memelihara agama, akal, jiwa, harta, dan keturunan. Ini merupakan persyaratan inti bagi diterimanya masalah mursalah. Kemudian masalah itu harus berupa masalah *daruriyyah* atau *hajiyyah*, karena masalah *tahsiniyyah* tidak dapat dijadikan *hujjah* ataupun pertimbangan penetapan hukum Islam kecuali ada dalil yang menunjukkannya.<sup>77</sup> Terkait dengan ketiga macam masalah mursalah tersebut, para ulama menjelaskannya sebagai berikut:

### 1. Al-Maslahah al-Dharuriyyah

<sup>75</sup> Al-Ghazali, *Shifa' Al Ghalil* (Maktabah Al-Ubaikan, 1993): 208.

<sup>76</sup> Syarif Hidayatullah, "Maslahah Mursalah Menurut Al-Ghazali", *Jurnal Al-Mizan*,:116.

<sup>77</sup> Ade Dedi Rohanaya, *Ilmu Usul Fikih*, (Pekalongan: STAIN Pekalongan Press, 2004):161.



*Al-maslahah al-dharuriyyah* merupakan kemaslahatan yang berhubungan pokok dengan umat manusia di dunia dan di akhirat, atau dengan kata lain masalah ini merupakan kebutuhan primer. Kebutuhan dasar yang menyangkut mengenai cara mewujudkan dan melindungi eksistensi lima pokok atau tujuan islam yakni memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta.<sup>78</sup> Dengan begitu, kehidupan manusia dalam keadaan kacau bila satu saja dari prinsip yang lima tersebut tidak ada. Segala sesuatu yang secara langsung menjamin atau menuju pada keberadaan lima prinsip tersebut adalah baik atau masalah dalam tingkat *dharuri*.<sup>79</sup> As-Syatibi berpendapat bahwa dari kelima pokok islam tersebut, hanya agama dan dunia yang dapat berjalan seimbang satu sama lain dan apabila dipelihara akan dapat memberikan kebahagiaan bagi masyarakat dan pribadi.<sup>80</sup>

## 2. Al-Maslahah al-Hajjiyyah

Maslahah al-Hajjiyyah ialah kemaslahatan yang dibutuhkan dalam menyempurnakan kemaslahatan pokok atau mendasar sebelumnya yang berbentuk keringanan untuk mempertahankan dan memelihara kebutuhan dasar manusia.<sup>81</sup>

## 3. Al-Maslahah al-Tahsiniyyah

---

<sup>78</sup> Salma, "Maslahah Dalam Perspektif Hukum Islam", *Jurnal Ilmiah Al-Syir'ah*, No.2(2012): 545. <https://journal.iain-manado.ac.id/index.php/JIS/article/view/261/231>

<sup>79</sup> Hadi Peristiwono dan Abdul Hadi, "Konsep al-Maslahah al-Mursalah Dalam Perspektif Ekonomi Pada Era Revolusi Industri 4.0", *Jurnal Al-Hakam*, No.2 (2019):63-64. <https://jurnal.uinbanten.ac.id/index.php/ahkm/article/view/2402>

<sup>80</sup> Abdul Azis Dahlan, *Ensiklopedi Hukum Islam*, Cet.1 (Jakarta: Ikhtiar Baru Van Hoeve, 1984),110.

<sup>81</sup> Salma, "Maslahah Dalam Perspektif Hukum Islam", *Jurnal Ilmiah Al-Syir'ah* :546.

Al-Maslahah al-Tahsiniyyah adalah kemaslahatan yang dimana kebutuhan manusia kepadanya tidak sampai pada tingkat dharuri, tapi juga tidak sampai pada tingkat hajiyah. Namun kebutuhan tersebut perlu dipenuhi dalam rangka memberi kesempurnaan dan keindahan bagi hidup manusia.<sup>82</sup> Dengan demikian masalah tahsiniyyah ialah kemaslahatan yang sifatnya sebagai pelengkap berupa kekeluasan yang dapat melengkapi kemaslahatan sebelumnya. Sesuatu kebutuhan hidup yang sifatnya komplementer dan lebih menyempurnakan kesejahteraan hidup manusia, jika kemaslahatan tahsiniyyah ini tidak terpenuhi maka kemaslahatan hidup manusia akan terasa kurang indah kendati tidak menimbulkan kemalaratan dan kebinasaan hidup.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> Hadi Peristiwa dan Abdul Hadi, "Konsep al-Maslahah al-Mursalah Dalam Perspektif Ekonomi Pada Era Revolusi Industri 4.0", *Jurnal Al-Hakam*:64.

<sup>83</sup> Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh*, Cet.1, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu,1999),213.

## BAB III

### HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Fungsi Legislasi DPR RI Di Masa *Lame Duck* Perspektif Masalah

##### Mursalah

##### 1. Fungsi Legislasi DPR RI Di Masa *Lame Duck*

Negara merupakan badan hukum publik yang hanya dapat bertindak dan menjalankan fungsinya melalui lembaga Negara. Konsep tentang Negara terus mengalami perkembangan sehingga kemudian muncullah sebuah konsep yang disebut *nation state* atau Negara bangsa.<sup>84</sup> Di Indonesia pada prinsipnya fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, fungsi pemerintahan dipegang oleh Presiden, dan fungsi kehakiman dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.<sup>85</sup>

Peraturan Perundang-undangan di Indonesia telah memberikan kekuasaan berupa pembentukan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat, dan tetap memberikan hak kepada pemerintah untuk mengajukan Rancangan Undang-undang kepada DPR. Tujuan dari kebijakan pergeseran kekuasaan dalam pembentukan undang-undang ke tangan DPR didasarkan pada keinginan untuk menerapkan system pemerintahan yang demokratis

---

<sup>84</sup> Prayudi Rahmatullah, Siti Nabilla, Tiarti, dkk, "Relasi Negara Dan Agama Islam Telaah Historis Dan Paradigmatis", *Islamitsch Familienrecht Journal*, No.1(2022):83.

<sup>85</sup> Susi Dwi Harijanti, *Pemilu, Demokrasi Dan Reformasi Hukum*, (Jakarta: STH Indonesia Jentera, 2023),45.

berdasarkan konsep *distribution of power* dan tegaknya mekanisme *checks and balances* antar lembaga Negara.<sup>86</sup>

Secara filosofis, fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPR memiliki pengaruh yang signifikan dalam menentukan hajat hidup rakyat banyak. Setiap undang-undang yang dihasilkan mengikat rakyat Indonesia tanpa terkecuali. Disinilah peran serta DPR dalam menjalankan fungsi legislasi menjadi sorotan utama mengingat lembaga ini mengemban tanggung jawab sebagai wadah berdemokrasi dan partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>87</sup>

Dewan Perwakilan Rakyat adalah lembaga legislatif yang tidak lain merupakan lembaga politik yang terdiri dari berbagai perwakilan partai politik yang diyakini sebagai wadah aspirasi rakyat. Dilihat dari undang-undang tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, DPR RI mempunyai 3 fungsi yaitu, fungsi legislasi, fungsi anggaran dan pengawasan.<sup>88</sup> Undang-undang yang dibentuk oleh lembaga legislatif ini tidak dapat dipungkiri merupakan hasil dari produk politik. Pembentukan undang-undang juga sangat dipengaruhi oleh politik hukum pembentuk undang-undang. Sebagai *legal policy*, politik hukum disini berarti ketika isi undang-undang dibuat melalui perdebatan di lembaga yang membuatnya

---

<sup>86</sup> Dandi Saputra dkk, "Analisis Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Ditinjau Dari Pemberlakuan Trias Politica", *Journal Of Sharia And Law*, No.2(2023):352-353. <https://jom.uin-suska.ac.id/index.php/jurnalfsh/article/download/617/129/1487>

<sup>87</sup> Galang Asmara dkk, "Konsep Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD NRI Tahun 1945", *Jurnal Kompilasi Hukum*, No.2(2019):195. <https://jkh.unram.ac.id/index.php/jkh/article/view/28>

<sup>88</sup> Montisa Mariana, "Kedudukan Dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat di Dalam Proses Legislasi Pasca Amandemen UUD 1945", *Jurnal Hukum*:6.

untuk kemudian dirumuskan dalam kalimat-kalimat hukum. Dengan demikian, perdebatan di parlemen dapat menunjukkan arah yang diinginkan tentang hukum yang kemudian diundangkan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>89</sup>

Dalam pengambilan keputusan DPR yang merupakan konvergensi dari keputusan-keputusan anggotanya, dibutuhkan pengaturan yang jelas mengenai bagaimana cara menggabungkan keputusan parsial anggota untuk mendapatkan keputusan resultan lembaga.<sup>90</sup> Pengaturan tersebut dapat berupa tata cara pembentukan undang-undang (*legislative process or procedure*). Namun, keberadaan *legislative procedure* yang dituangkan dalam bentuk undang-undang maupun tata tertib DPR tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip konstitusi.

Dalam terminologi Hans Kelsen, keputusan DPR sebagai lembaga untuk memberikan persetujuan atau menolak atas rancangan undang-undang merupakan fungsi penuh (*total function*). Keputusan tersebut merupakan gabungan dari fungsi parsial, yaitu keputusan dari masing-masing anggota DPR untuk menyetujui atau tidak menyetujui rancangan undang-undang yang sedang dibahas.<sup>91</sup>

Pergeseran fungsi legislasi dari Presiden ke DPR setelah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah

---

<sup>89</sup> Muhammad Fadli, "Pembentukan Undang-Undang Yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat, *Jurnal Legislasi Indonesia*", No.1(2018):52. <https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/12>

<sup>90</sup> Susi Dwi Harijanti, *Pemilu, Demokrasi Dan Reformasi Hukum*,49.

<sup>91</sup> Susi Dwi Harijanti, *Pemilu, Demokrasi Dan Reformasi Hukum*,49-50.

berimplikasi pada besarnya kewenangan DPR dalam pembentukan undang-undang.<sup>92</sup> Dengan terjadinya amandemen UUD 1945, maka terjadi pergeseran kaidah konstitusional berkenaan dengan pembuatan undang-undang. Ketentuan Pasal 5 ayat (1) mengalami perubahan sehingga ketentuannya menjadi “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Begitu pula dengan Pasal 20 ayat (1) yang setelah mengalami amandemen menyatakan” Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Ayat (2) kemudian menjelaskan” Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.<sup>93</sup> Perubahan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 membawa perubahan penting dalam system ketatanegaraan Indonesia, khususnya dalam hal kekuasaan membentuk undang-undang. Tonggak perubahan ini ditandai oleh adanya perubahan kekuasaan dari Presiden ke DPR yang dimana merupakan akses dari reformasi konstitusional yang terjadi dalam 4 kali tahapan dengan mengatur materi muatan konstitusi yang beragam.<sup>94</sup>

Dalam konteks peran dan fungsi DPR, perubahan tersebut membawa implikasi terhadap peningkatan peran dan tanggung jawab DPR dalam bidang pembentukan undang-undang, baik secara kualitatif maupun kuantitatif.

---

<sup>92</sup> Galang Asmara dkk, “Konsep Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD NRI Tahun 1945” : 202.

<sup>93</sup> Sunarto, “Fungsi Legislasi DPR Pasca Amandemen”, *Jurnal INTEGRALISTIK*, No.1(2017):62.

<sup>94</sup> Sugiman, “Fungsi Legislasi DPR Pasca Amandemen UUD 1945”, *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara*,No.2(2020):177.

<https://journal.universitassuryadarma.ac.id/index.php/jihd/article/view/468>

Berkenaan dengan pelaksanaan fungsi legislasi DPR, telah menjadi pemahaman umum bahwa kebanyakan semua rancangannya datang dari pemerintah, terlebih saat orde baru.<sup>95</sup> Menurut Jimly Assiddiqie, bahwa praktik ketatanegaraan dimana pihak pemerintah cenderung lebih mendominasi dalam mengajukan rancangan undang-undang dibandingkan dengan lembaga legislatif, pada umumnya disebabkan oleh beberapa hal, diantaranya:

1. Pemerintah yang paling banyak memiliki informasi atau paling mengetahui mengenai apa, kapan, dan mengapa suatu kebijakan harus diatur dengan undang-undang. Disamping itu, para anggota legislatif yang juga politisi memang tidak disyaratkan harus memiliki kualifikasi sebagai perancang undang-undang.
2. Tenaga ahli yang perlu dituangkan dalam undang-undang paling banyak berada dalam lingkungan pemerintahan.
3. Pemerintah memiliki persediaan dana atau anggaran yang paling banyak untuk membiayai segala sesuatu yang berkenaan dengan kegiatan penelitian dan perancangan undang-undang.<sup>96</sup>

Selain itu, lambatnya pergerakan DPR dibandingkan dengan pemerintah dalam hal mempersiapkan naskah RUU juga disebabkan oleh dua hal:

1. DPR cenderung lebih memusatkan perhatian pada fungsi pengawasan.

---

<sup>95</sup> Sunarto, "Fungsi Legislasi DPR Pasca Amandemen", *Jurnal INTEGRALISTIK*:64.

<sup>96</sup> Jimly Assiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press,2006),283.

2. DPR belum membuka ruang yang lebih besar bagi masyarakat dan organisasi non pemerintahan serta akademisi dari perguruan tinggi untuk melakukan kerja sama dalam rangka mempersiapkan naskah rancangan undang-undang.<sup>97</sup>

Selain itu, dalam hal persetujuan DPR juga berbeda dengan persetujuan Presiden, dimana persetujuan DPR terhadap RUU perlu diukur secara berhati-hati. Persetujuan DPR tidak dapat disamakan dengan persetujuan dari ketua DPR apalagi ketua Fraksi, dikarenakan DPR merupakan lembaga perwakilan yang diisioleh anggota-anggota dan masing-masing anggota merupakan pejabat Negara yang memiliki kedudukan setara satu sama lain. Setiap anggota DPR terpilih dan memiliki legitimasi secara langsung dari rakyat.<sup>98</sup> Keberadaan ketua, pimpinan, dan ketua fraksi di DPR merupakan alat kelengkapan yang sifatnya administratif belaka. Dalam pengambilan keputusan, suara dari satu orang anggota DPR memiliki nilai yang sama dengan suara dari ketua DPR.<sup>99</sup>

Hans kelsen menyebut lembaga semacam ini sebagai *composite collegiate organ*, dimana pengambilan keputusan membutuhkan kehendak dan tindakan gabungan (*convergent acts*) dari sejumlah pejabat pada lingkungan lembaga Negara tersebut.<sup>100</sup>

---

<sup>97</sup> Patrick Zeigenhain, *The Indonesian Parliament And Democratization Book: The Indonesian Parliament And Democratization*, Institute Of Southeast Asian Studies: 47-48.

<sup>98</sup> Susi Dwi Harijanti, *Pemilu, Demokrasi Dan Reformasi Hukum*, 25.

<sup>99</sup> Susi Dwi Harijanti, *Pemilu, Demokrasi Dan Reformasi Hukum*, 26.

<sup>100</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law And State*, (United States of America: Transactions Publisher,2005),196.



Untuk memastikan setiap keputusan yang dikeluarkan oleh DPR dalam pembentukan undang-undang *representative* serta mewakili kehendak dan keputusan dari setiap anggota DPR, dalam *legislative Procedure* ditemukan ketentuan mengenai ketentuan *kuorum*. Oleh karena itu, ketentuan mengenai *kuorum* harus dilihat bukan saja sebagai persyaratan persidangan, tetapi juga sebagai prasyarat dalam pengambilan keputusan.<sup>101</sup>

Apabila pengambilan keputusan dilakukan oleh persidangan yang sudah tidak *kuorum*, maka keputusan tersebut tidak *representative*, cacat secara formal, dan tidak mewakili makna “persetujuan DPR” yang termuat dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945. Hal-hal tersebut rawan terjadi dalam masa-masa transisi kekuasaan dan pergantian anggota DPR yang berada di akhir masa jabatan ke anggota DPR yang memenangkan pemilihan umum, atau yang biasa dikenal sebagai periode *lame duck*.

Periode *lame duck* atau secara harfiah berarti masa bebek lumpuh ialah periode sesudah pemilihan umum terjadi, yang dimana anggota parlemen yang lama berada diakhir masa jabatannya, sedangkan anggota parlemen baru terpilih tetapi belum dilantik.<sup>102</sup> Definisi *lame duck session* mengacu pada periode ketika seseorang yang berkuasa telah memasuki tahap atau masa akhir dari jabatannya, dan anggota penggantinya telah terpilih atau akan

---

<sup>101</sup> Susi Dwi Harijanti, *Pemilu, Demokrasi Dan Reformasi Hukum*, 27.

<sup>102</sup> Mahruzar Hasibuan, Irwansyah, “Evaluasi Implementasi Periode “Lame Duck” Di Indonesia Sejak Kemerdekaan Republik Indonesia Tahun 1945 Hingga Saat ini” : 716.

segera terpilih.<sup>103</sup> *Lame duck session* merupakan kesempatan bagi anggota parlemen untuk mengesahkan undang-undang sebelum masa jabatan mereka secara resmi berakhir. Setiap rancangan undang-undang yang belum disahkan harus ditandatangani menjadi undang-undang pada akhir tahun, jika tidak maka RUU tersebut akan mati dan harus diberlakukan kembali pada periode berikutnya. Terkadang hal-hal seperti ini dapat menjadi hal buruk, karena anggota parlemen dapat dengan cepat meloloskan undang-undang yang kontroversial tanpa mendapat perhatian dari masyarakat.<sup>104</sup>

Di Indonesia, kajian mengenai *lame duck session* ini sendiri belum banyak dilakukan. Akibatnya belum banyak kesadaran tentang masalah *lame duck session* ini. *Lame duck session* di Indonesia dapat dihitung sejak hasil pemilihan umum legislatif diketahui dan ditetapkan hasilnya oleh Komisi Pemilihan Umum. Hal ini dapat dilihat dari pemilihan umum sebelumnya, yakni pada pemilihan umum legislatif tahun 2014 yang dilaksanakan pada 9 April 2014 dan ditetapkan perolehan suara serta calon terpilih pada 9 Mei 2014. Ini bermakna anggota DPR dan DPD telah memasuki masa *lame duck* mulai dari tanggal 9 Mei 2014 sampai dengan hari pelantikan anggota DPR yang baru yaitu pada tanggal 1 Oktober 2014. Contoh lainnya dapat dilihat pula pada pelaksanaan pemilihan umum tahun 2019 yang dilakukan pada 9 April hingga 21 Mei 2019, yang artinya masa *lame duck* tahun 2019 adalah

---

<sup>103</sup> Candace Lehman, Stephen Benz, *Lame Duck in Politics*|Definition, Amendment & Famous Outcomes, Diakses 7 Mei 2024, <https://study.com/academy/lesson/lame-duck-in-politics-definition-lesson-quiz.html>

<sup>104</sup> Jade Martinez, *What Is Lame Duck And How Might It Effect Ohioans?*, Diakses 7 Mei 2024, <https://www.acluohio.org/en/news/what-lame-duck-and-how-might-it-affect-ohioans>

21 Mei hingga 30 September 2019. Meskipun telah memasuki masa *lame duck*, DPR masih menyelenggarakan dan memutuskan banyak undang-undang.<sup>105</sup>

Menjelang akhir masa sidang terakhir, frekuensi pembahasan Rancangan Undang-Undang meningkat tidak hanya RUU yang memerlukan pembicaraan tingkat II saja, tetapi juga peningkatan pembahasan terhadap rancangan undang-undang yang masuk dalam paripurna guna diputus sebagai rancangan undang-undang inisiatif DPR.<sup>106</sup> Dewan Perwakilan Rakyat seolah tergesa-gesa ketika berada diakhir periode masa jabatan untuk mengesahkan rancangan undang-undang yang menumpuk.

Kasus yang dapat dijadikan contoh dari adanya peristiwa *lame duck* ini ialah saat DPR mengeluarkan undang-undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang mana DPR mengesahkan amandemen undang-undang tersebut sebelum dilantiknya para anggota DPR terpilih dan diundangkan tiga hari sebelum pelantikan Presiden. Pembentukan UU KPK bisa dibilang bermasalah dari sudut etika karena ditetapkan di saat akhir-akhir masa jabatan dimana sebagian besar anggota DPR berada dalam situasi *lame duck*. Pada saat rancangan revisi undang-undang KPK secara cepat dibahas dan disahkan, pemilihan umum 2019 telah selesai dilaksanakan dan menghasilkan anggota-anggota DPR terpilih yang baru yang akan

---

<sup>105</sup> Badan Pengkajian MPR RI, *Evaluasi Terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, 152-153.

<sup>106</sup> Husein Kurnia Hoetomo, Pengaruh *Lame Duck Session* Terhadap Demokrasi Di Indonesia, Diakses 7 Mei 2024, <https://hmihukumbrwajaya.com/artikel-detail-12-pengaruh-lame-duck-session-terhadap-demokrasi-di-indonesia>

menggantikan anggota DPR yang lama atau yang sudah tidak lagi menjabat.<sup>107</sup>

Dalam logika demokrasi, anggota DPR yang tidak terpilih kembali sejatinya telah kehilangan legitimasi demokrasi yang mengakibatkan tidak seharusnya mereka mengajukan, mengesahkan, ataupun membuat keputusan-keputusan yang berdampak luas kepada rakyat.<sup>108</sup> Rancangan revisi undang-undang KPK merupakan rancangan yang penuh perdebatan dan penolakan publik yang luas. Hal ini dapat dilihat dengan berkali-kalinya dilakukan penundaan pembahasan oleh DPR dan pemerintah. Dengan demikian, sudah selayaknya rancangan undang-undang yang memiliki kedudukan kompleksitas sosial yang tinggi semacam ini, dibahas oleh anggota DPR yang baru dan pada periode masa sidang yang baru, bukan dilakukan secara tergesa-gesa pada masa *lame duck session*.<sup>109</sup>

Selanjutnya di tahun 2024 yang mana menjadi tahun pemilu, sorotan dalam perkembangan aktivitas legislasi DPR dalam *lame duck session* tertuju pada perencanaan perubahan keempat Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang sedang hangat diperbincangkan. Sebagaimana diketahui bahwa Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga kehakiman memiliki putusan yang bersifat final dan mengikat, MK sebagai lembaga hukum yang dapat

---

<sup>107</sup> Susi Dwi Harijanti, *Pemilu, Demokrasi Dan Reformasi Hukum*, 27.

<sup>108</sup> Rivka Well, "Resurreccting Legislation, *International Journal Of Constitutional Law*", No.2(2016): 530. <https://academic.oup.com/icon/article/14/2/518/2526807>

<sup>109</sup> Susi Dwi Harijanti, *Pemilu, Demokrasi Dan Reformasi Hukum*, 28.

menentukan arah berlangsungnya bangsa dan negara melalui putusannya.<sup>110</sup> Pembahasan perubahan keempat Undang-Undang MK ini dianggap memanfaatkan momentum transisi lame duck untuk segera mengesahkan revisi ataupun perubahan undang-undang tersebut.<sup>111</sup> Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) mengungkapkan beberapa alasan mengapa rancangan perubahan keempat UU MK dinilai kontroversial. Pertama, perencanaan perubahan keempat UU MK tidak terdaftar dalam daftar panjang program Prolegnas 2020-2024, tidak juga terdaftar dalam Prolegnas prioritas 2024 ataupun daftar kumulatif terbuka tahun 2024. Kedua, pembicaraan pada tingkat 1 dilakukan secara senyap dan tergesa-gesa. Ketiga, PSHK menilai bahwa kanal partisipasi publik ditutup dan dokumen rancangan undang-undang tidak dapat diakses serta pokok pembahasan perubahan keempat UU MK tidak dipublikasikan secara luas.<sup>112</sup>

Selanjutnya pembahasan UU ini berada dalam masa lame duck dimana menuju ke masa transisi pemerintahan periode baru untuk segera mengesahkan perubahan keempat UU MK. Menurut PSHK, keputusan ketatanegaraan yang bersifat signifikan tidak seharusnya diambil dalam lame duck session, karena berpotensi menimbulkan persoalan legitimasi keputusan.

---

<sup>110</sup> Saifullah, Mustafa Lutfi, Abdul Aziz, "Transformasi Nilai-Nilai Hukum Islam Dalam Yurisprudensi Putusan MK Perspektif Teori Hukum Integratif", *De Jure: Jurnal Hukum Dan Syariah*, No.1(2020):2.

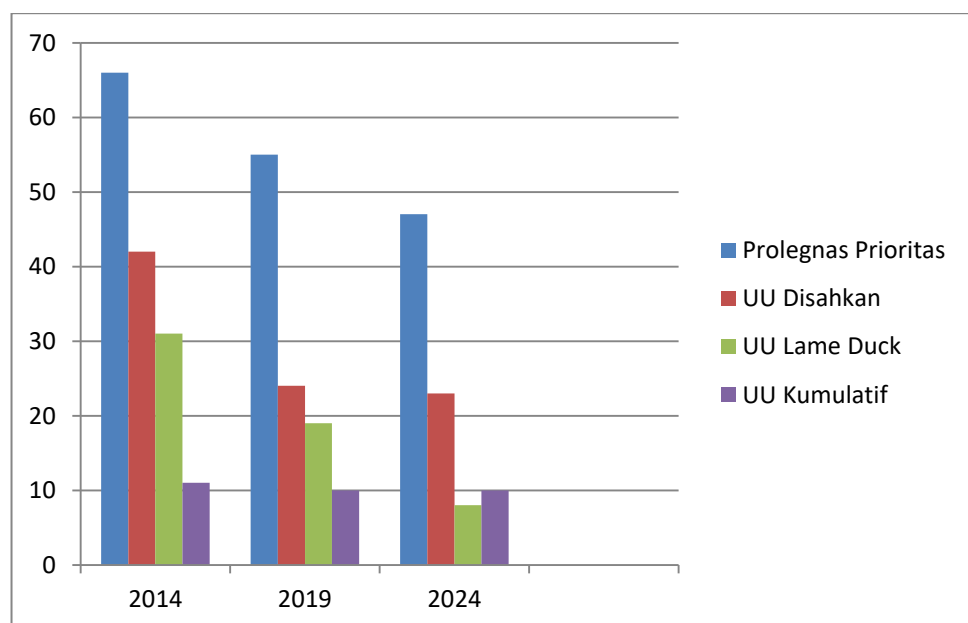
<sup>111</sup> Santi Dewi, 26 Pakar Kirim Surat Terbuka Untuk Puan Dan Jokowi, Tolak Revisi UU MK, Diakses 28 Mei 2024, <https://www.idntimes.com/news/indonesia/santi-dewi/26-pakar-kirim-surat-terbuka-untuk-puan-dan-jokowi-tolak-revisi-uu-mk>

<sup>112</sup> Amelia Rahima Sari, Amirullah, PSHK Ungkap 5 Masalah Prosedural Revisi UU MK, Salah satunya Dibahas Secara Senyap, diakses 28 Mei 2024, <https://nasional.tempo.co/amp/1868393/pshk-ungkap-5-masalah-prosedural-revisi-uu-mk-salah-satunya-dibahas-secara-senyap>

Kemudian RUU yang selanjutnya menjadi polemik ialah RUU penyiaran, dimana revisi Undang-Undang No.32 Tahun 2002 tentang Penyiaran atau RUU Penyiaran. Draft yang saat ini dibuat di Badan Legislasi (Baleg) DPR RI tersebut dianggap dapat menghambat kebebasan pers di Indonesia.<sup>113</sup>

Capaian aktivitas legislasi DPR jika dilihat dalam rentang waktu 2014-2019, undang-undang yang ditetapkan oleh DPR kebanyakan telah memasuki masa *lame duck*. Hal tersebut dapat dilihat dari data berikut ini:<sup>114</sup>

**Grafik 3.1**  
**Capaian Legislasi DPR**



<sup>113</sup> Tiara Juwita dan S.Dian Andryanto, 3 RUU Dalam Sorotan Publik: RUU Penyiaran, RUU MK, Dan RUU Kementerian Negara, Diakses 29 Mei 2024, <https://nasional.tempo.co/read/1869417/3-ruu-dalam-sorotan-publik-ruu-penyiaran-ruu-mk-dan-ruu-kementerian-negara>

<sup>114</sup> Badan Pengkajian MPR RI, *Evaluasi Terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, 152.

Berdasarkan data diatas, dapat dilihat bahwa aktivitas legislasi DPR meningkat di masa akhir jabatan serta banyak undang-undang yang disahkan oleh DPR berada dalam periode *lame duck*.<sup>115</sup> Di tahun 2014 terdapat 31 UU yang berada dalam *lame duck session* dengan 11 UU kumulatif terbuka. Lalu di tahun 2019 jumlah RUU prioritas meningkat dibanding tahun sebelumnya dengan 10 RUU kumulatif terbuka. Selain itu, di tahun 2024 ini Prolegnas prioritas telah ditetapkan sebanyak 47 RUU dan 10 diantaranya merupakan RUU usulan baru. Dengan jumlah saat ini DPR memiliki dua tugas utama selain menyelesaikan Prolegnas Prioritas juga harus ikut dalam kontestansi pemilu karena hanya 11% dari anggota DPR periode saat ini yang tidak mencalonkan diri kembali.<sup>116</sup> Dewan Perwakilan Rakyat seolah terburu-buru ketika berada dalam periode akhir jabatan untuk mengesahkan rancangan undang-undang yang menumpuk. Dewan Perwakilan Rakyat seakan memanfaatkan momentum *lame duck* untuk menyelesaikan pekerjaan mereka di akhir masa jabatan sehingga mengakibatkan banyak rancangan undang-undang yang masuk dalam Prolegnas.

## **2. Pandangan Masalah Mursalah Terkait Fungsi Legislasi DPR RI Di**

### **Masa *Lame Duck***

Terkait hubungan masalah mursalah dengan fungsi legislasi DPR di masa *lame duck*, sebagaimana yang telah dipahami bahwa pelembagaan

---

<sup>115</sup> Badan Pengkajian MPR RI, *Evaluasi Terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, 152.

<sup>116</sup> Rico Novianto, Menanti Masa “Transisi” Dalam Aktivitas Legislasi, detiknews, diakses 29 Mei 2024, <https://news.detik.com/kolom/d-7201204/menanti-masa-transisi-dalam-aktivitas-legislasi>

hukum islam untuk merealisasikan kemaslahatan manusia, yakni untuk meraih kemanfaatan sekaligus untuk menolak timbulnya kemudharatan. Dengan begitu, landasan yuridis pemikiran konsep ini adalah realitas kehidupan sosial, dimana syariat islam dalam berbagai peraturan dan hukumnya mengarah kepada terwujudnya kemaslahatan, yaitu apa yang menjadi kepentingan dan apa yang dibutuhkan manusia dalam kehidupan.<sup>117</sup>

Dari paparan di atas terlihat bahwa unsur-unsur utama dalam masalah mursalah adalah sebagai berikut:

- a. Adanya kemaslahatan yang terkandung di dalam suatu peristiwa atau kasus yang akan ditentukan hukumnya melalui masalah mursalah;
- b. Maslahat yang terkandung di dalam peristiwa atau kasus tersebut tidak boleh bertentangan dengan maqasid al-shari'ah (tujuan syariat);
- c. Tidak ada nash yang jelas dan tegas yang memotivasi untuk mewujudkan kemaslahatan tersebut dan tidak ada pula nash yang memerintahkan mengabaikannya.<sup>118</sup>

Dengan begitu inti pokok dari masalah mursalah ialah ketiadaan nash mengenai suatu peristiwa yang di dalamnya terdapat kemaslahatan yang tidak bertentangan dengan tujuan syariat.<sup>119</sup> Dengan kata lain, nash tidak membicarakan kemaslahatan tersebut baik dalam bentuk menetapkan hukumnya, memerintahkan mewujudkannya, ataupun melarang

---

<sup>117</sup> Muhammad Rusfi, Validitas Maslahat Al-Mursalah Sebagai Sumber Hukum, *Jurnal AL-ADALAH*, No.1(2014): 67. <https://ejournal.radenintan.ac.id/index.php/adalah/article/view/175>

<sup>118</sup> Elva Imeldatur Rohmah, "Fungsi Legislasi DPR Dan DPD Perspektif Masalah Mursalah (Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012)", *Jurnal Ummul Qura*, No.1(2018):23. <https://ejournal.insud.ac.id/index.php/UQ/article/view/425/406>

<sup>119</sup> Elva Imeldatur Rohmah, "Fungsi Legislasi DPR Dan DPD Perspektif Masalah Mursalah (Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012)" :23.



memperhatikannya. Dalam fikih siyasah (hukum ketatanegaraan islam) juga terdapat asas-asas pemerintahan yang baik yang harus diwujudkan. Asas-asas tersebut digali dari sumber utama fikih siyasah yaitu Al-Quran dan Hadits. Sebagai contoh asas-asas tersebut antara lain ialah:

- a. Asas amanah, asas tanggungjawab (*al-mas'uliyah*);
- b. Asas maslahat (*al-maslahat*); dan
- c. Asas pengawasan (*al-muhasabah*).<sup>120</sup>

Dalam maslahat al-mursalat Negara memiliki fungsi utama untuk melayani masyarakat, atau dalam kata lain Negara dalam mewujudkan kemaslahatan tersebut maka Negara harus mampu memberikan pelayanan kepada publik (*khidmat ijtima'i*). Sebagaimana tertera dalam kaidah fikih sebagai pemegang amanah harus selalu berorientasi pada kemaslahatan umum (*tasharruf al-imam' ala al-ra'iyah manuth bil-maslahah*).<sup>121</sup> Dengan demikian, fungsi legislasi DPR dalam konteks ini adalah untuk membentuk undang-undang yang memperhatikan kemaslahatan sesuai dengan konsep masalah mursalah. DPR sebagai lembaga legislatif, bertanggung jawab untuk membentuk undang-undang yang sesuai dengan kepentingan dan kondisi masyarakat. Dalam menjalankan fungsi legislasinya, DPR perlu mempertimbangkan masalah mursalah sebagai dasar untuk menciptakan peraturan perundang-undangan yang relevan dan efektif. Masalah untuk

---

<sup>120</sup> Ahmad Sukarja, *Hukum Tata Negara Dan Hukum Administrasi Negara Dalam Pespektif Fikih Siyasah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), 67.

<sup>121</sup> Siti Haniatunnisa, "Maslahah Al Mursalah Dalam Konsep Kenegaraan Menurut Imam Al-Ghazali", *An Nawawi: Jurnal Hukum Dan Ekonomi Islam*, No.1(2021): 18. <https://www.ejournal.stifsyntax.ac.id/index.php/annawawi/article/view/6>

mendatangkan kemudahan dan menolak kemudharatan, setiap hukum yang didirikan atas dasar masalah dapat ditinjau dari tiga aspek, yaitu:

- a. Melihat masalah yang terdapat pada kasus yang dipersoalkan;
- b. Melihat sifat yang sesuai dengan tujuan syara' (*al-washf al-munasib*) yang mengharuskan adanya suatu ketentuan suatu hukum agar tercipta suatu kemaslahatan;
- c. Melihat proses penetapan suatu hukum terhadap suatu masalah yang ditunjukkan oleh dalil khusus.<sup>122</sup>

*Sebagaimana* yang telah ditingkatkan oleh imam al Ghazali bahwasanya masalah adalah konsep yang kompleks yang melibatkan banyak aspek dimana ada beberapa unsur utama dalam pemahaman Imam Al-Ghazali tentang masalah yakni mengenai pemeliharaan agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Dalam hal ini, *Hifz al-Aql* (Perlindungan Akal) Perlindungan terhadap akal dalam konteks *lame duck session* dapat berarti memastikan bahwa keputusan-keputusan legislatif didasarkan pada pertimbangan yang rasional dan logis, bukan pada pertimbangan politik yang sempit atau kepentingan pribadi atau partisan.

Hubungan antara masalah mursalah dengan fungsi legislasi DPR dapat dilihat dari tindakan DPR yang menggunakan konsep masalah mursalah sebagai salah satu pertimbangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan untuk memastikan bahwa regulasi yang dihasilkan dapat mengakomodasi kebutuhan masyarakat secara efektif termasuk dalam situasi yang belum diatur dalam hukum islam. Kemudian, dalam konteks *lame duck*

---

<sup>122</sup> Nur Asih, Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat(DPR) Dan Dewan Perwakilan Daerah(DPD) Dalam Menjalankan Fungsi Legislasi Perspektif Masalah Mursalah,(Undergraduate thesis,UIN Antasari Banjarmasin,2022),60.

*session* yang merujuk pada periode setelah pemilihan umum dengan hari pelantikan anggota legislatif baru, fungsi legislasi DPR tetaplah relevan dalam pandangan masalah mursalah. Meskipun anggota DPR yang berada dalam masa *lame duck* kebanyakan cenderung memiliki legitimasi yang lemah tidak seperti sebelumnya karena masa jabatannya hampir berakhir, mereka masih memiliki tanggung jawab untuk mengatasi kepentingan masyarakat.

Teori hukum Islam sangat menyadari bahwa kemaslahatan itu bersifat relatif dan sangat rentan terhadap pengaruh spekulatif manusia yang kemungkinan hanya didasarkan pada dominasi hawa nafsu dan ambisi serta ego semata.<sup>123</sup> Untuk mengeleminasikan relativitas masalah, Al-Syatibi telah menetapkan beberapa persyaratan sebagai uji materil dan verifikasi terhadap kemaslahatan, diantaranya:

- a. Kemaslahatan tersebut harus sejalan dengan legislasi dan tidak menyalahi rinsip dasar penerapan hukum dalam islam;
- b. Kemaslahatan tersebut bersifat rasional, pasti dan tidak hanya berdasarkan asumsi dan spekulatif manusia semata;
- c. Kemaslahatan tersebut sebagai proteksi terhadap kebutuhan esensial dan mengeliminasi kesulitan-kesulitan agama.<sup>124</sup>

Melihat syarat-syarat diatas, tentunya membuat pertimbangan terhadap masalah mursalah menjadi lebih penting karena DPR bisa saja dihadapkan

<sup>123</sup> Muhammad Rusfi, "Validitas Maslahat Al-Mursalah Sebagai Sumber Hukum" : 64.

<sup>124</sup> Al-Syatibi, *Al-I'tisam*, II (Riyad: Maktabah al-Riyadah al-Hadisah), 129, Dalam Muhammad Abu Zahrah, *Usul al-Fiqh* (Kairo: Dar al-Fikr al-Arabi), 279.

pada kebutuhan untuk menanggapi isu-isu mendesak atau darurat yang dapat timbul selama *lame duck session*.

*Lame duck session* terkadang sering dikaitkan dengan konotasi negatif, hal ini timbul dikarenakan aktivitas legislasi DPR kadangkali menuai polemik dari masyarakat. Walau demikian, periode ini tentunya memiliki manfaat walau banyak kontroversi yang menyertainya. Berikut ini adalah dampak positif dan negatif daripada *lame duck session* ini.

**Tabel 3.1**  
**Dampak Positif dan Negatif *lame duck session* dalam aktivitas legislasi DPR**

No.	Dampak Positif <i>lame duck session</i>	Dampak negatif <i>lame duck session</i>
1.	Periode ini dapat dimanfaatkan untuk menyelesaikan pekerjaan anggota DPR yang tertunda ataupun yang belum terlaksana.	Pembahasan RUU ataupun pengesahan UU yang terkesan tergesa-gesa. Sehingga terkadang peraturan yang dikeluarkan mendapat penolakan dari publik.
2.	<i>lame duck session</i> bisa memberikan kesempatan bagi DPR untuk melihat kembali prosedur mereka dan mempertimbangkan reformasi yang mungkin diperlukan dalam hal proses legislatif atau etika.	Sesi <i>lame duck</i> bisa menciptakan ketidakpastian karena keputusan-keputusan penting bisa diambil oleh pejabat yang tidak memiliki mandat yang kuat atau yang sudah tidak memiliki dukungan politik yang kuat.
3.	Kesempatan untuk membuat perubahan terakhir. Beberapa anggota DPR yang tidak akan kembali terpilih mungkin merasa memiliki kesempatan untuk meninggalkan jejak mereka dengan memperjuangkan isu-isu yang penting bagi mereka secara pribadi atau bagi konstituen mereka.	Ada potensi bahwa pejabat yang menuju periode akhir masa jabatan dapat menggunakan kekuasaan mereka dengan cara yang tidak transparan atau untuk kepentingan pribadi, karena mereka tidak lagi bertanggung jawab kepada pemilih.

berdasarkan tabel di atas dapat dipahami bahwa *lame duck session* selain memiliki dampak negatif, juga memiliki manfaat jika momentum tersebut

dimanfaatkan dengan baik. Dengan Pandangan masalah mursalah dapat membantu DPR untuk membuat keputusan yang efektif dan memprioritaskan kepentingan masyarakat di tengah periode *lame duck*. DPR dapat menetapkan langkah yang tetap untuk menjaga stabilitas dan kesejahteraan masyarakat sampai anggota DPR yang baru dilantik dapat mengambil alih.

## **B. Pembatasan Pengajuan Mekanisme Prolegnas Di Masa *Lame Duck Session***

Indonesia merupakan Negara dengan sistem pemerintahan Presidensiil. Pasca masa reformasi tahun 1998, proses pengisian pemerintahan di Indonesia baik itu eksekutif maupun legislatif dilakukan melalui proses pemilihan umum. Sistem demokrasi di suatu Negara akan berjalan dengan baik jika sistem penyelenggaraan pemerintahannya berdasar pada kehendak rakyat. Kebijakan Negara dilakukan oleh dan untuk rakyat, salah satunya dengan sistem pemilu melalui prakarsa rakyat dengan sistem suara terbanyak.<sup>125</sup> Pemilu yang demokratis pasca reformasi diawali dengan adanya masa transisi politik, dimana pasca terjadinya gelombang reformasi tahun 1998, Indonesia sempat mengalami kekosongan pemerintahan, berbanding terbalik dengan tuntutan untuk segera membentuk pemerintahan yang baru berdasarkan kehendak rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum.<sup>126</sup>

Hasil pemilu tahun 1999 merevisi UUD 1945, yang secara khusus revisi tersebut mengubah demokrasi sakral parlementer menjadi demokrasi

<sup>125</sup> Irham Bashori, "Demokrasi Dan Integrasi NKRI Dalam Otonomi Daerah", *In Right Jurnal Agama Dan Hak azazi*, No.2 (2017):129.

<sup>126</sup> Mahruzar Hasibuan, Irwansyah, "Evaluasi Implementasi Periode "Lame Duck" Di Indonesia Sejak Kemerdekaan Republik Indonesia Tahun 1945 Hingga Saat ini" : 719.

konstitusional yang diikuti dengan memasukkan supremasi hukum ke dalam tubuh konstitusi. Hal ini juga mengalihkan peran legislatif dominan Presiden kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan memperkenalkan litigasi konstitusional untuk meninjau hasil legislatif di hadapan Mahkamah Konstitusi yang baru dibentuk pada tahun 2001. Masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden dibatasi secara ketat pada dua periode masing-masing lima tahun. Perubahan tersebut juga memperkenalkan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung.<sup>127</sup>

Setelah amandemen UUD 1945, kekuasaan membentuk undang-undang berpindah tangan ke 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 presidensiil lembaga legislatif diberikan wewenang oleh konstitusi untuk dominan pada tahap pembahasan dan persetujuan rancangan undang-undang. Saldi Isra bahkan menegaskan bahwa dalam model fungsi sistem pemerintahan presidensial, tahap persetujuan menjadi semacam mahkota kewenangan lembaga perwakilan dalam proses pembentukan UU.<sup>128</sup>

Kondisi tersebut menyiratkan bahwa persetujuan bersama tiap undang-undang membutuhkan persetujuan keduanya untuk kemudian di sahkan.

Terkait dengan peraturan perundang undangan yang mengatur tentang

---

<sup>127</sup> Muhammad Bahrul Ulum, "Indonesia Democracy And Political Parties After Twenty Years Of Reformation: A Contextual Analysis", *Journal Indonesia Law Review*, No.1(2020):37. <https://scholarhub.ui.ac.id/ilrev/vol10/iss1/3/>

<sup>128</sup> Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indoensia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, (Jakarta: Rafagrafindo Persada,2020), 256.

periode transisi pasca pemilu atau disebut dengan periode *lame duck*, sejauh ini pemerintah belum mengatur secara pasti mengenai *lame duck session* ini.

*Lame duck session* sering dikaitkan dengan transisi kekuasaan setelah pemilu, di Indonesia sendiri peraturan yang mengatur tentang pemilihan umum ialah Undang-Undang No.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. Secara umum, undang-undang No. 7 tahun 2017 tidak mengatur secara eksplisit tentang batasan waktu masa transisi pemerintahan pasca pemilu dilaksanakan, melainkan hanya mengatur mengenai prinsip-prinsip pelaksanaan pemilu.<sup>129</sup>

Pada ketentuan Pasal 167 ayat (7) UU No.7 Tahun 2017 dijelaskan bahwa jangka waktu penetapan pasangan calon terpilih pada pemilihan Presiden dan wakil presiden selambat-lambatnya ditetapkan 14 hari sebelum berakhirnya masa jabatan presiden dan wakil presiden.<sup>130</sup> Selanjutnya untuk penetapan calon anggota legislatif terpilih tidak diatur secara eksplisit mengenai batasan waktu sebelum habisnya periode jabatan anggota legislatif sebelumnya untuk kemudian dapat menetapkan calon anggota legislatif terpilih.

---

<sup>129</sup> Nuryadin, "Urgensi Pengaturan *Lame Duck Session* (Sesi Bebek Lumpuh) Dalam Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia": 1810.

<sup>130</sup> Pasal 167 Ayat (7) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109.

Mengenai jangka waktu dari transisi kekuasaan anggota legislatif lama ke anggota legislatif terpilih. Undang-undang tersebut sebatas menjelaskan mengenai pelaksanaan Pemilu secara umum, tetapi Undang-undang tersebut mengatur terkait waktu pelaksanaan pemilu yang bisa dikatakan menjadi patokan waktu dalam menentukan berakhirnya periode jabatan anggota legislatif. Aturan mengenai waktu pelaksanaan tersebut termuat dalam Pasal 167 ayat (1), (2), dan (3) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yang dimana mengatur bahwa pelaksanaan Pemilu dilakukan setiap lima tahun sekali, 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).<sup>131</sup>

Selanjutnya dalam Pasal 167 ayat (8) dijelaskan bahwa untuk ketentuan lebih lanjut mengenai rincian tahapan penyelenggaraan Pemilu sebagaimana dimaksud, diatur dengan Peraturan KPU. KPU memiliki kewenangan dalam menetapkan hari, tanggal pemungutan suara dan juga semua tahapan penyelenggaraan Pemilu.<sup>132</sup> Akan tetapi, sejauh ini baik undang-undang Pemilu maupun peraturan KPU dan peraturan lainnya, belum ditemukan pedoman yang jelas terkait kapan waktu pemungutan suara dan penetapan hasil pemilu serta waktu pelantikan anggota legislatif. Hal ini memicu adanya

---

<sup>131</sup> Pasal 167 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109.

<sup>132</sup> Pasal 167 ayat (8) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109.



kekosongan terkait pengaturan mengenai masa transisi pasca Pemilu atau yang disebut sebagai *lame duck session*, yang dimana akan berpotensi terjadi dalam waktu dan durasi yang tidak sebentar.

Peraturan yang mengatur tentang Pemilihan Umum dalam proses demokrasi di Indonesia hanya mengatur mengenai prinsip-prinsip pelaksanaan Pemilu, tidak secara eksplisit menjelaskan tentang batasan waktu periode transisi pemerintahan, baik itu kekuasaan eksekutif maupun legislatif pasca pelaksanaan seluruh tahapan Pemilu. Peraturan tersebut dalam hal ini Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum hanya mengatur mengenai penetapan perolehan kursi dan penetapan calon terpilih, mengatur prinsip penetapan dan pelantikan baik itu calon Presiden dan wakil Presiden terpilih maupun calon anggota legislatif terpilih.

Dibandingkan dengan Amerika Serikat, pengaturan mengenai *lame duck session* ini di Indonesia masih belum mendapatkan perhatian yang layak, sehingga aturan mengenai periode ini belum diatur dalam sistem hukum di Indonesia. Amerika telah memberikan perhatian kepada periode *lame duck* dengan mengadakan amandemen konstitusi ke-20, amandemen ini kemudian dikenal sebagai amandemen *lame duck*.<sup>133</sup> Dengan adanya amandemen ini, Amerika Serikat telah mempersingkat waktu yang dibutuhkan dalam pergantian pejabat ataupun anggota kongres guna menghindari dampak dari terjadinya peristiwa *lame duck*. Amandemen ke-20 umumnya dirancang untuk menghapus jangka waktu yang terlalu lama bagi presiden atau anggota

---

<sup>133</sup> Jeffery A. Jenkins, Timotius P. Nokken, "Contemporary Lame-Duck Congressional Sessions: Review And Assessment With Special Emphasis On The 110<sup>th</sup> Congress", (2008) : 2.

kongres yang kalah untuk terus menjabat setelah gagal dalam upayanya untuk dipilih kembali.<sup>134</sup>

Pada periode setelah tahun 1998, anggota kongres dan senat secara umum mempertahankan jeda pemilu dengan durasi yang sama atau hampir sama. Dalam tiga sesi terakhir, Senat sebelum pemilu berlangsung tetap melaksanakan sidang lebih lambat dari kongres sehingga menyebabkan jeda pemilu menjadi lebih pendek. Rata-rata jeda tersebut berlangsung selama 38 hari dan dimulai pada awal bulan oktober. Namun, dalam enam dari delapan kongres terakhir setidaknya satu majelis mulai bubar pada pertengahan atau akhir September.<sup>135</sup>

Begitu juga dengan Prancis, yang dimana jarak waktu antara hari pemilihan umum dengan pelantikan presiden maupun anggota legislatif tidak memakan waktu berbulan-bulan lamanya.<sup>136</sup>

Melihat dari perbandingan dua Negara di atas mengenai pengaturan *lame duck session*, Indonesia juga harusnya memberikan perhatian terhadap periode ini. Untuk itulah perlu adanya urgensi kebijakan yang mengatur mengenai periode *lame duck* ini. Pengaturan *lame duck session* bertujuan untuk menghindari adanya upaya manipulasi atau pengesahan regulasi yang tidak memenuhi standar substansi dan kepentingan publik. Pemerintah dan lembaga terkait harus berperan aktif dalam menetapkan pedoman dan

---

<sup>134</sup> Brian P. Smentkowski, Twentieth Amendment United states Constitution, *Britannica*, Diakses 3 Mei 2024, <https://www.britannica.com/topic/Twentieth-Amendment>

<sup>135</sup> Congressional Research Service, *Lame Duck Session Of Congress, 1935-2020 (74<sup>th</sup>–116<sup>th</sup> Congresses)*, (2022):10.

<sup>136</sup> DKKP RI, *Penyelenggara Pemilu Di Dunia*, ( Jakarta: CV. Net Communication, 2015),108.

peraturan yang jelas untuk memastikan bahwa proses legislasi tetap berjalan dengan integritas dan memberikan hasil yang berkualitas.

Tentunya pembentukan Undang-Undang tidak boleh mengabaikan aspek formil yang salah satunya partisipasi publik yang tidak bisa sekadar dijadikan formalitas tanpa makna. Partisipasi publik yang dilakukan dalam pembentukan Undang-Undang haruslah partisipasi yang bermakna.<sup>137</sup> Untuk itu, dalam tahapan pembentukan Undang-Undang juga perlu partisipasi yang bermakna, yang mana memiliki prasyarat penting.

Pertama, syarat *Right to be heard* yang termuat dalam pasal 96 ayat (1) UU No.13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>138</sup> Kedua, *right to be considered* dalam pasal 96 ayat (7) yang menyatakan bahwa hasil konsultasi publik menjadi bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan peraturan perundang-undangan.<sup>139</sup>

Pembatasan pengajuan rancangan undang-undang di masa *lame duck session* perlu diintegrasikan dalam mekanisme prolegnas, yaitu dengan

---

<sup>137</sup> Fahmi Ramadhan Firdaus, "Buru-buru Revisi UU Di Masa "Bebek Lumpuh", *Kompas.com*, Diakses 19 Juni 2024, <https://nasional.kompas.com/read/2024/06/19/05491401/buru-buru-revisi-uu-di-masa-bebek-lumpuh?page=all>

<sup>138</sup> Pasal 96 ayat (1) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lembaran Negara Nomor 143 Tahun 2022, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801.

<sup>139</sup> Pasal 96 ayat (7) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lembaran Negara Nomor 143 Tahun 2022, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801.

pembatasan berupa tidak diperbolehkannya pengajuan RUU maupun pengesahan rancangan undang-undang yang belum memasuki tahap tertentu dalam rangkaian tahapan prolegnas di DPR serta harus di lanjutkan ke DPR periode berikutnya dan pembatasan penggunaan kewenangan lainnya yang melekat pada jabatan tersebut. Selanjutnya pelarangan adanya pembahasan RUU oleh anggota parlemen yang berada di akhir periode baik itu DPR maupun DPD sejak hari pemungutan suara hingga dilantiknya anggota baru hasil pemilihan umum. Hal ini untuk menghindari adanya undang-undang atau keputusan strategis diambil oleh parlemen ketika mereka sudah tidak memiliki legitimasi sepenuhnya.<sup>140</sup>

Identifikasi prioritas prolegnas selanjutnya bisa menjadi solusi dalam mengatur periode *lame duck*. Prolegnas menetapkan prioritas legislasi untuk periode tertentu dalam proses identifikasi ini, mekanisme terkait *lame duck session* harus dipertimbangkan untuk memastikan bahwa potensi dampaknya terhadap prioritas legislasi dipahami secara menyeluruh. Para pakar menilai bahwa *lame duck session* yang tidak ditangani cenderung membawa konsekuensi dalam pembentukan Undang-Undang, karena Undang-undang yang dibuat di masa *lame duck* memiliki legitimasi demokrasi yang patut dipertanyakan sebab pejabat yang sedang dalam periode tersebut tidak terpilih lagi untuk periode berikutnya. Secara politik, rakyat sudah menarik mandatnya dari mereka, jadi anggota legislatif tidak lagi mewakili

---

<sup>140</sup> Badan Pengkajian MPR RI, *Evaluasi Terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, 153.

siapapun.<sup>141</sup> Di tahun 2024 saja, sejumlah RUU telah mengundang atensi publik dengan berbagai kontroversi yang menyertai pembentukannya.<sup>142</sup> RUU tersebut diantaranya RUU Mahkamah Konstitusi, RUU Penyiaran, RUU Kementerian Negara, RUU TNI dan RUU Polri.<sup>143</sup> Evaluasi dampak jangka panjang juga perlu untuk dipertimbangkan konsekuensi dari pengambilan keputusan, guna memastikan bahwa keputusan yang dibuat tidak hanya sesuai dengan kebutuhan saat ini saja tetapi juga memperhitungkan implikasinya di masa depan.

Pembatasan pengajuan dalam mekanisme prolegnas dirasa perlu guna menghindari dampak dari *lame duck session* ini. Pembahasan sebuah draft rancangan undang-undang perlu dibatasi bagi anggota legislatif yang berada di masa *lame duck session*, sebab implikasi *lame duck session* tidak akan terjadi karena pembahasan rancangan undang-undang yang telah selesai sebelum dilaksanakannya pemilu ataupun sebelum masuk periode ini.

Usulan persyaratan baru dalam mekanisme prolegnas dengan pembatasan pengajuan RUU maupun kewenangan anggota legislatif untuk mengesahkan undang-undang di detik-detik terakhir. Azeem Amedi berpendapat bahwa pembatasan tersebut telah sejalan dengan prinsip konstitusionalisme yang menganut pembatasan kekuasaan, karena bukan berarti ketika tidak terpilih

---

<sup>141</sup> Azeem Amedi, "Lame Duck: Penyalahgunaan Wewenang Di Masa Jeda, "Omong-Omong.com." Diakses 19 Juni 2024, <https://omong-omong.com/lame-duck-penyalahgunaan-wewenang-di-masa-jeda/>

<sup>142</sup> Hellena Souisa, "Legitimasi Demokrasi Undang-Undang Yang Dikebut Pada Masa 'Lame Duck' Dipertanyakan," *Australian Broadcasting Corporation*, Diakses 19 Juni 2024, <https://www.abc.net.au/indonesian/2024-06-19/melihat-sejumlah-aturan-yang-dikebut-di-sisa-waktu/103945092>

<sup>143</sup> M. Adil Syarif, "Dikebut Di Masa Lame Duck, 4 RUU ini Dipertanyakan Legitimasinya," *JPNN.com*, Diakses 19 Juni 2024, <https://m.jpnn.com/news/dikebut-di-masa-lame-duck-4-ruu-ini-dipertanyakan-legitimasinya?page=9>

dan menunggu pejabat yang baru dilantik mereka dapat bebas berkuasa dengan membawa nama rakyat.<sup>144</sup>

Pemberian syarat baru dalam proses pengajuan rancangan undang-undang juga dapat menjadi solusi dalam menangani periode ini, dimana proses pengajuan RUU tidak diperbolehkan menjelang pergantian anggota legislatif yang sudah terpilih. Jadi, mekanisme prolegnas bisa dikatakan telah tertutup sebelum pemilu, *lame duck session* memiliki muatan politik yang tinggi sehingga mempengaruhi kualitas produksi dari Undang-Undang.

Oleh sebab itu, diperlukan pembatasan waktu pengajuan rancangan undang-undang sebelum masa DPR berakhir atau sebelum penyelenggaraan pemilu. Dengan begitu pembatasan pengajuan mekanisme prolegnas ini dengan tidak diperbolehkannya memproduksi Undang-Undang dalam periode *lame duck*.

Ketentuan regulasi yang jelas dalam tahapan prolegnas. Membuat ketentuan regulasi yang jelas tentang apa dapat dilakukan selama *lame duck session* termasuk di dalamnya mengenai batasan tentang jenis rancangan undang-undang ataupun kebijakan yang diambil.

Memperkuat koordinasi antara parlemen guna memastikan bahwa proses legislasi dijalankan dengan lancar terlepas dari perubahan anggota parlemen ataupun pemerintahan. Untuk itu dibutuhkan pemantauan perubahan kebijakan, dimana prolegnas membutuhkan pemantauan yang cermat

---

<sup>144</sup> Azeem Amedi, "Lame Duck: Penyalahgunaan Wewenang Di Masa Jeda," *Omong-Omong.com*. Diakses 19 Juni 2024, <https://omong-omong.com/lame-duck-penyalahgunaan-wewenang-di-masa-jeda/>

terhadap perubahan kebijakan yang mungkin terjadi selama *lame duck session*. Regulasi terkait hal ini haruslah diintegrasikan kedalam mekanisme legislasi untuk memastikan konsistensi dan kesinambungan dalam prioritas legislasi.

## BAB IV

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Dari uraian dan pemaparan yang telah dilakukan oleh penulis mengenai fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat RI di masa transisi *Lame Duck Session* dengan menggunakan perspektif masalah mursalah, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Fungsi legislasi DPR di masa *lame duck* sering kali mengalami peningkatan aktivitas legislasi, aktivitas legislasi DPR meningkat di masa akhir jabatan serta banyak undang-undang yang disahkan oleh DPR berada dalam periode *lame duck*. Dewan Perwakilan Rakyat seolah tergesa-gesa ketika berada dalam periode akhir jabatan untuk mengesahkan rancangan undang-undang yang menumpuk. Selain dari meningkatnya capaian legislasi, peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan DPR di masa *lame duck* terkadang menimbulkan penolakan dan kontroversi.

Dalam perspektif masalah mursalah, fungsi legislasi DPR dalam konteks ini adalah untuk membentuk undang-undang yang memperhatikan kemaslahatan sesuai dengan konsep masalah mursalah. Dalam menjalankan fungsi legislasinya, DPR perlu mempertimbangkan masalah mursalah sebagai dasar untuk menciptakan peraturan perundang-undangan yang relevan dan efektif. Masalah untuk mendatangkan kemudahan dan menolak kemudharatan. Dalam konteks *lame duck session* yang merujuk pada periode setelah pemilihan umum dengan hari pelantikan anggota legislatif baru,



fungsi legislasi DPR tetaplah relevan dalam pandangan masalah mursalah. Walaupun periode *lame duck* sering kali dikaitkan dengan konotasi periode yang lumpuh, namun terdapat argument yang menyatakan bahwa periode ini apabila bisa diterapkan dengan baik, maka dapat dijadikan alat untuk melakukan perubahan dalam waktu singkat. Hal ini cukup sesuai jika dihubungkan dengan konteks masalah mursalah.

2. Pembatasan pengajuan dalam mekanisme prolegnas dirasa perlu guna menghindari dampak dari *lame duck session* ini. Pembahasan sebuah draft rancangan undang-undang perlu dibatasi bagi anggota legislatif yang berada di masa *lame duck session*, sebab implikasi *lame duck session* tidak akan terjadi karena pembahasan rancangan undang-undang yang telah selesai sebelum dilaksanakannya pemilu ataupun sebelum masuk periode ini. Pemberian syarat baru dalam proses pengajuan rancangan undang-undang juga dapat menjadi solusi dalam menangani periode ini, dimana proses pengajuan RUU tidak diperbolehkan menjelang pergantian anggota legislatif yang sudah terpilih.

## **B. Saran**

Pembentukan peraturan perundang-undangan mengenai periode *lame duck* ini sangatlah diperlukan. Selain untuk mengisi kekosongan hukum terkait masa *lame duck*, urgensi pengaturan diperlukan untuk mencegah anggota legislatif yang tidak terpilih kembali yang telah kehilangan legitimasi mengeluarkan undang-undang secara tergesa-gesa yang kemudian berakibat dengan adanya penolakan dan kontroversial mengenai peraturan maupun kebijakan yang

dikeluarkan. Selanjutnya perlu diberikan batasan berupa pelarangan pengesahan undang-undang yang belum memasuki tahap tertentu di lembaga legislatif guna mencegah pengesahan undang-undang secara tergesa-gesa serta pembatasan penggunaan kewenangan lain yang melekat pada jabatan tersebut. Oleh karena itu, jarak waktu antara waktu pemilihan umum dengan hari pelantikan kiranya dapat dipersingkat agar tidak memakan waktu berbulan-bulan guna menghindari dampak negatif dari *lame duck session*.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Al-Ghazali, Abu Hamid Ibn Muhammad. *Al-Mustafa Min 'Ilm Al-Ushul*, Jilid I-II, Dar Al-Fikr
- Ahmad Sukarja. *Hukum Tata Negara Dan Hukum Administrasi Negara Dalam Pespektif Fikih Siyasah*. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Amin, Fakhry dkk. *Ilmu Perundang-Undangan*. Banten: PT. SADA KURNIA PUSTAKA, 2023.
- Amiruddin, Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004.
- Armia, Muhammad Siddiq. *Penentuan Metode Dan Pendekatan Penelitian Hukum*. Banda Aceh: Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda aceh, 2022.
- Asikin, Zainal. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Edisi Revisi. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1989.
- Dahlan, Abdul Azis. *Ensiklopedi Hukum Islam*, Cet.1 .Jakarta: Ikhtiar Baru Van Hoeve, 1984.
- DKKP RI. *Penyelenggara Pemilu Di Dunia*. Jakarta: CV. Net Communication, 2015.
- DPR-RI. *Buku Memori Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 2014-2019* , ed Sekretaris Jenderal DPR RI, 1 ed. Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- Harijanti, Susi Dwi. *Pemilu, Demokrasi Dan Reformasi Hukum*. Jakarta: STH Indonesia Jentera, 2023.
- Haryono, dalam Johnny Ibrahim. *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia, 2005.

- Ibrahim, Johnny. *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Jilid II. Malang: Bayumedia Publisng, 2006.
- Indrati S, Marida Farida. *Ilmu Perundang-Undangan Proses dan Teknik Penyusunan*,. Yogyakarta: PT. KANISIUS, 2020.
- Irwansyah. *Penelitian Hukum Pilihan Metode & Praktik Penelitian Artikel*. Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2020.
- Isharyanto dkk. *Fasilitasi Legislasi Dalam Penguatan Perlindungan Sosial*. Jakarta: Halaman Moeka Publishing, 2020.
- Isra, Saldi. *Sistem Pemerintahan Indoensia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*. Jakarta: Rafagrafindo Persada, 2020.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005.
- Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press, 2020.
- Qamar, Nurul, dan Farah Syah Reza. *Ilmu Dan Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Makassar: CV. Social Politic Genius, 2020.
- Rohanaya, Ade Dedi. *Ilmu Usul Fikih*. Pekalongan: STAIN Pekalongan Press, 2004.
- Soekanto, Soerjono. Sri mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo, 1995.
- Syamsuddin, Azis. *Proses & Teknik Penyusunan Undang-Undang*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011
- Syarifuddin, Amir. *Ushul Fiqh*, Cet.1, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999), 213.

## JURNAL

- Adinugraha, Hendri Hermawan, Mashudi “Al-Maslahah Al-Mursalah Dalam Penentuan Hukum Islam, *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*,” No.1(2018):64.  
<https://jurnal.stie-aas.ac.id/index.php/jei/article/view/140>
- Asiah, Nur. “Maslahah Menurut Konsep Imam Al Ghazali, *DIKTUM: Jurnal Syariah Dan Hukum*,” No.1(2020):123.  
<https://ejournal.iainpare.ac.id/index.php/diktum/article/view/663>

- Asmara, Galang dkk. “Konsep Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD NRI Tahun 1945,” *Jurnal Kompilasi Hukum*, No.2(2019):195. <https://jkh.unram.ac.id/index.php/jkh/article/view/28>
- Congressional Research Service, *Lame Duck Session Of Congress,1935-2020(74<sup>th</sup>-116<sup>th</sup>Congresses)*, 2022:6.
- Eridani,Epita, I Made Dedy Priyanto. “Fungsi Legislasi DPR Dalam Pembentukan Undang-undang,” *Jurnal Hukum Universitas Udayana*, hal.2-3. <https://ojs.unud.ac.id/index.php/Kerthanegara/article/view/15230>
- Fadli, Muhammad. “Pembentukan Undang-Undang Yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat,” *Jurnal Legislasi Indonesia* , No.1(2018):52. <https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/12>
- Faqih, Muhammad. “Proses Pembentukan Undang-Undang Dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang( Analisis Undang-undang Republik Indonesia No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan),” *Jurnal Mimbar Yustitia*, No.2(2019):174. <https://e-jurnal.unisda.ac.id/index.php/mimbar/article/view/2307>
- Hadi, Sofyan. “Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial,” *Jurnal Ilmu Hukum DIH*, No.18(2013):79. <https://www.neliti.com/id/publications/240040/fungsi-legislasi-dalam-sistem-pemerintahan-presidensial-studi-perbandingan-indone>
- Haniatunnisa, Siti. “Maslahah Al Mursalah Dalam Konsep Kenegaraan Menurut Imam Al-Ghazali,” *An Nawawi: Jurnal Hukum Dan Ekonomi Islam*, No.1(2021): 18. <https://www.ejournal.stifsyentra.ac.id/index.php/annawawi/article/view/6>
- Hasibuan,Mahrizar, Irwansyah. “Evaluasi Implementasi Periode “Lame Duck” Di Indonesia Sejak Kemerdekaan Republik Indonesia Tahun 1945 Hingga Saat ini,” *Jurnal EDUCATIO (Jurnal Pendidikan Indonesia)*, No.2,(2023):717-720. <https://jurnal.iicet.org/index.php/j-edu/article/view/2854>

- Herawati, Andi. “Maslahat Menurut Imam Malik Dan Imam Al-Ghazali (Studi Perbandingan),” *Jurnal Universitas Islam Makassar*, Jurnal DIKTUM, No.1(2014)46. <https://www.neliti.com/id/publications/285435/maslahat-menurut-imam-malik-dan-imam-al-ghazali-studi-perbandingan>
- Hidayatullah, Syarif. “Maslahah Mursalah Menurut Al-Ghazali,” *Jurnal Al-Mizan*, No.1(2018):127. <https://ejurnal.iiq.ac.id/index.php/almizan/article/view/49>
- Jenkins, Jeffery A. and Timoty P. Nokken, *Contemporary Lame-Duck Sessions of Congres: An Overview and Assessment with Special Emphasis on the 110<sup>th</sup> Congres*:3.
- Misran. “Al-maslahah Mursalah (Suatu Metodologi Alternative Dalam Menyelesaikan Pesoalan Hukum Kontemporer),” *Jurnal UIN Ar-Raniry*:249-250. <https://jurnal.ar-raniry.ac.id/index.php/Justisia/article/view/2641>
- Nagle J. John Copeland, *The Lame duck of Marbury*, Constitutional Commentary University of Minnesota Law School,(2003):338.
- Nuryadin, “Urgensi Pengaturan Lame Duck Session Dalam Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat,” *Jurnal SALAM Sosial Dan Budaya Syar-I*, No. 6 (2022):1796-1797. <https://journal.uinjkt.ac.id/index.php/salam/article/view/26798/pdf>
- Peristiwo, Hadi dan Abdul Hadi. “Konsep al-Maslahah al-Mursalah Dalam Perspektif Ekonomi Pada Era Revolusi Industri 4.0,” *Jurnal Al-Hakam*, No.2 (2019):63-64. <https://jurnal.uinbanten.ac.id/index.php/ahkm/article/view/2402>
- Pratama,Dimas Wahyu, Annisa Mayang Tyaningrum. “The Urgency of Regulating the Lame Duck Session in Indonesian on President Power,” *Internasional Journal of Social Science and Human Research* ,No.3(2024):1807. <https://journals.indexcopernicus.com/search/article?articleId=3855574>

- Rivka Well, Rivka. "Resurreccting Legislation, *International Journal Of Constitutional Law*," No.2(2016): 530.  
<https://academic.oup.com/icon/article/14/2/518/2526807>
- Rohmah, Elva Imeldatur. "Fungsi Legislasi DPR Dan DPD Perspektif Masalah Mursalah (Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012)," *Jurnal Ummul Qura*, No.1(2018):23.  
<https://ejournal.insud.ac.id/index.php/UQ/article/view/425/406>
- Rusfi, Muhammad. "Validitas Maslahat Al-Mursalah Sebagai Sumber Hukum," *Jurnal AL-ADALAH*, No.1(2014): 67.  
<https://ejournal.radenintan.ac.id/index.php/adalah/article/view/175>
- Salma, Maslahah Dalam Perspektif Hukum Islam, *Jurnal Ilmiah Al-Syir'ah*, No.2(2012): 545. <https://journal.iain-manado.ac.id/index.php/JIS/article/view/261/231>
- Saputra, Dandi dkk. "Analisis Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Ditinjau Dari Pemberlakuan Trias Politica," *Journal Of Sharia And Law*, No.2(2023):352-353.  
<https://jom.uinsuska.ac.id/index.php/jurnalfsh/article/download/617/129/1487>
- Sucipto, Mohammad Hadi Sucipto. "Perdebatan Maslahah Mursalah Dalam Kitab Al-Imam al-Ghazali," *El-Faqih: Jurnal Pemikiran Dan Hukum Islam*, No.1(2020):4. <https://ejournal.iaifa.ac.id/index.php/faqih/article/view/106>
- Sugiman, "Fungsi Legislasi DPR Pasca Amandemen UUD 1945," *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara*, No.2(2020):177.  
<https://journal.universitassuryadarma.ac.id/index.php/jihd/article/view/468>
- Sunarto, "Fungsi Legislasi DPR Pasca Amandemen UUD 1945," *Jurnal INTEGRALISTIK*, No.1(2017):58.  
<https://journal.unnes.ac.id/nju/index.php/integralistik/article/view/11814>
- Tumuhu, Norisman. "Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI)," *Jurnal Lex Administratum*, No.2(2013):197.  
<https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/administratum/article/view/3029>

Usman, Moh. "Masalah Mursalah Sebagai Metode Istinbath Hukum Perspektif Al-Thufi dan Al-Qaradhawi," *Jurnal Hukum Islam Dan Pranata Sosial Islam*, No.1(2020):86.  
<https://jurnal.staialhidayahbogor.ac.id/index.php/am/article/view/708>

Zeigenhain, Patrick. "The Indonesian Parliament And Democratization Book: The Indonesian Parliament And Democratization," *Institute Of Southeast Asian Studies*: 47-48.

### **Undang-Undang**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Jo. UU Nomor 13 tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Jo. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Perubahan atas Undang-undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.



## WEBSITE

Amedi, Azeem. *Lame Duck: Penyalahgunaan Wewenang di Masa Jeda*, Des.2023.[https://omong-.com\\_omong\\_/lame-duck-penyalahgunaan-wewenang-di-masa-jeda/](https://omong-.com_omong_/lame-duck-penyalahgunaan-wewenang-di-masa-jeda/)

Amelia Rahima Sari, Amirullah, PSHK Ungkap 5 Masalah Prosedural Revisi UU MK, Salah satunya Dibahas Secara Senyap, *Tempo*, diakses 28 Mei 2024, <https://nasional.tempo.co/amp/1868393/pshk-ungkap-5-masalah-prosedural-revisi-uu-mk-salah-satunya-dibahas-secara-senyap>

Brian P. Smentkowski, Twentieth Amendment United states Constitution, Diakses 3 Mei 2024, <https://www.britannica.com/topic/Twentieth-Amendment>

Candace Lehman, Stephen Benz, *Lame Duck in Politics*|Definition, Amendment & Famous Outcomes, Diakses 7 Mei 2024, <https://study.com/academy/lesson/lame-duck-in-politics-definition-lesson-quiz.html>

Dave Roos, 7 Major Events that Happened During lame Duck Sessions, Diakses 3 Mei 2024, <https://www.history.com/news/lame-duck-presidents-congress-acts>

Gabriella Sanchez, *What Happens In A Lame Duck Session Of Congress?* Diakses Des.2023.[https://www.brennancenter-org.translate.goog/our-work/research-reports/what-happens-lame-duck-session-congress?\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=id&\\_x\\_tr\\_hl=id&\\_x\\_tr\\_pto=tc](https://www.brennancenter-org.translate.goog/our-work/research-reports/what-happens-lame-duck-session-congress?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=id&_x_tr_hl=id&_x_tr_pto=tc)

Hoetomo,Husein Kurnia. *Pengaruh Lame Duck Session Terhadap Demokrasi Di Indonesia*, Diakses 7 Mei 2024, <https://hmihukumbrawijaya.com/artikel-detail-12-pengaruh-lame-duck-session-terhadap-demokrasi-di-indonesia>

- Martinez, Jade. What Is Lame Duck And How Might It Effect Ohioans?, Diakses 7 Mei 2024, <https://www.acluohio.org/en/news/what-lame-duck-and-how-might-it-affect-ohioans>
- Novianto,Rico. Menanti Masa “Transisi” Dalam Aktivitas Legislasi, *Detiknews*, diakses 29 Mei 2024, <https://news.detik.com/kolom/d-7201204/menanti-masa-transisi-dalam-aktivitas-legislasi>
- Santi Dewi, 26 Pakar Kirim Surat Terbuka Untuk Puan Dan Jokowi, Tolak Revisi UU MK, *IDN Times* Diakses 28 Mei 2024, <https://www.idntimes.com/news/indonesia/santi-dewi/26-pakar-kirim-surat-terbuka-untuk-puan-dan-jokowi-tolak-revisi-uu-mk>
- Secretariat Jenderal DPR RI, [https://www.dpr.go.id/jdih/perkara/id/1599/id\\_perkara/1230](https://www.dpr.go.id/jdih/perkara/id/1599/id_perkara/1230)
- Secretariat Jenderal DPR RI, Keanggotaan DPR RI, [https://www.dpr.go.id/tentang/keanggotaan#:~:text=Anggota%20Dewan%20yang%20terpilih%20bertugas,PAW%20\(Pergantian%20Antar%20Waktu\)](https://www.dpr.go.id/tentang/keanggotaan#:~:text=Anggota%20Dewan%20yang%20terpilih%20bertugas,PAW%20(Pergantian%20Antar%20Waktu))
- Tatanegara, 18 September 2019, RUU Kontroversi di Masa Transisi, <https://tatanegara.ui.ac.id/ruu-kontroversi-di-masa-transisi/>

**DAFTAR RIWAYAT HIDUP**

Nama : Nurradian

Tempat, Tanggal Lahir : Dompu, 20 Februari 2003

Jenis Kelamin : Perempuan

Agama : Islam

Alamat Asal : Dusun Bolo Baka, Desa Baka Jaya, Kec.  
Woja, Kab. Dompu, NTB.

Email : [nurradian463@gmail.com](mailto:nurradian463@gmail.com)

Riwayat Pendidikan

- SDN 26 Woja : 2008-2014
- MTSN 1 Dompu : 2014-2017
- MAN 1 Dompu : 2017-2020
- UIN Maulana Malik  
Ibrahim Malang : 2020-2024