
Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dalam Masa *Lame Duck Session*

Lidia Layuk Tanan¹, Agustien C. Werek², Diana D. Putong³

¹²³ Universitas Negeri Manado

¹²³ lidialayuktanan@gmail.com, agustien.werek@unima.ac.id, dianaputong@unima.ac.id

Abstract

This study aims to analyze the legal arrangements and legitimacy of the implementation of the legislative function by the House of Representatives of the Republic of Indonesia during the Lame Duck Session from the perspective of constitutional law. The lame duck session is a transitional period when incumbent members of the House of Representatives are at the end of their terms before the inauguration of new members. This condition often gives rise to debates regarding political legitimacy and the quality of the resulting legislation. This study uses a normative legal research method with a statutory and conceptual approach through an analysis of various laws and regulations, legal doctrines, and relevant literature. The results of the study indicate that legally, the House of Representatives still has the authority to carry out its legislative function until the end of its term. However, the implementation of this authority must pay attention to the principles of the formation of legislation, the principle of transparency, and public participation so that the resulting legal product maintains legal legitimacy and public trust.

Keywords: *Legislative Function, Lame Duck Session, DPR RI, Formation of Laws, Constitutional Law*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan hukum serta legitimasi pelaksanaan fungsi legislasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia pada masa Lame Duck Session dalam perspektif hukum tata negara. Masa lame duck session merupakan periode transisi ketika anggota DPR yang masih menjabat berada pada penghujung masa jabatannya sebelum pelantikan anggota baru. Kondisi tersebut sering menimbulkan perdebatan mengenai legitimasi politik dan kualitas produk undang-undang yang dihasilkan. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual melalui analisis terhadap berbagai peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, serta literatur yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara yuridis DPR tetap memiliki kewenangan untuk menjalankan fungsi legislasi hingga masa jabatan berakhir. Namun demikian, pelaksanaan kewenangan tersebut harus memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, prinsip transparansi, serta partisipasi publik agar produk hukum yang dihasilkan tetap memiliki legitimasi hukum dan kepercayaan masyarakat.

Kata kunci : *Fungsi Legislasi, Lame Duck Session, DPR RI, Pembentukan Undang-Undang, Hukum Tata Negara.*

PENDAHULUAN

Dewan Perwakilan Rakyat Republik

Indonesia (DPR RI) merupakan lembaga perwakilan rakyat yang memiliki peran penting dalam sistem ketatanegaraan



Indonesia. Lembaga ini berfungsi sebagai wadah penyalur aspirasi masyarakat sekaligus sebagai institusi yang mewujudkan kepentingan rakyat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Kedudukan DPR sangat strategis karena lembaga ini menjalankan tiga fungsi utama, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.¹

Reformasi konstitusi yang terjadi di Indonesia turut membawa perubahan terhadap struktur dan kedudukan lembaga legislatif. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, DPR RI merupakan lembaga negara yang mewakili rakyat dan memiliki peranan penting dalam proses pembuatan kebijakan negara. Keanggotaan DPR berasal dari partai politik yang menjadi peserta dalam pemilihan umum dan dipilih secara langsung oleh rakyat melalui mekanisme pemilu. Dalam menjalankan tugas serta tanggung jawabnya, DPR didukung oleh berbagai perangkat organisasi yang dikenal sebagai alat kelengkapan dewan.²

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) menilai bahwa rancangan perubahan keempat UU MK tersebut mengandung sejumlah persoalan. Salah satunya adalah karena rencana revisi tersebut tidak tercantum dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) periode 2020–2024, baik dalam daftar panjang maupun dalam Prolegnas prioritas tahun 2024. Selain itu, proses pembahasan pada tingkat pertama dinilai dilakukan secara tertutup dan dalam waktu yang relatif singkat. Kritik juga muncul karena akses publik terhadap

dokumen rancangan undang-undang tersebut dinilai sangat terbatas, sehingga partisipasi masyarakat dalam proses pembentukannya tidak berjalan secara optimal.

Selain revisi UU MK, terdapat pula beberapa rancangan undang-undang lain yang menuai kritik dari berbagai pihak, di antaranya RUU Penyiaran serta revisi Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. RUU tersebut dinilai berpotensi menimbulkan persoalan apabila disahkan menjelang berakhirnya masa jabatan DPR periode 2019–2024. Dalam draf revisi UU MK, misalnya, terdapat ketentuan dalam Pasal 87 huruf a yang menyebutkan bahwa hakim konstitusi harus melaporkan kepada lembaga pengusul apabila ingin kembali menjabat pada periode berikutnya. Ketentuan ini memicu perdebatan karena dinilai dapat memengaruhi independensi hakim konstitusi.

Berdasarkan latar belakang masalah, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “ Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dalam masa lame duck session”

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan suatu metode penelitian yang berfokus pada kajian terhadap norma-norma hukum yang terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, serta pendapat para ahli yang

¹ Saptomo, N. K. H. P. PERAN TENAGA AHLI ANGGOTA DPR RI DALAM MENDUKUNG TUGAS DAN FUNGSI KONSTITUSIONAL DEWAN PERWAKILAN RAKYAT (STUDI TENAGA AHLI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA). *Nestor: Tanjungpura Journal of Law*, 1(2), hal 2

² Rizki, M., & Purnama, E. (2019). Kewenangan

Mahkamah Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 76/PUU-XII-2014 Dan Pasca Disahkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Bidang Hukum Kenegaraan*, 3(2), 315-321, hal 2



berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

HASIL DAN PEMBAHASAN

a. Pengaturan Hukum Mengenai Fungsi Legislasi DPR RI Dalam Masa *Lame Duck Session*

Pengaturan hukum mengenai fungsi legislasi DPR RI dalam masa *lame duck session* pada dasarnya bersumber dari ketentuan konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur masa jabatan serta kewenangan lembaga legislatif.³

Ketentuan ini memberikan dasar hukum yang kuat bahwa kewenangan legislasi merupakan fungsi konstitusional yang melekat pada DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat selama masa jabatannya belum berakhir. Artinya, meskipun proses pemilu telah selesai dan anggota DPR baru telah diumumkan oleh Komisi Pemilihan Umum, anggota DPR lama tetap memiliki kekuasaan legislatif penuh hingga saat pelantikan anggota yang baru dilakukan. Hal ini sejalan dengan asas *continuity of authority*, yakni prinsip kesinambungan kewenangan lembaga negara yang menegaskan bahwa kekuasaan lembaga negara tidak boleh terhenti atau kehilangan legitimasi hanya karena sedang berada pada masa transisi kekuasaan. Prinsip tersebut penting untuk mencegah terjadinya kekosongan fungsi legislatif dan memastikan bahwa proses penyusunan serta pembentukan undang-undang tetap berjalan sebagaimana mestinya. Karena itu, selama masa jabatan anggota DPR secara hukum masih berlaku, maka seluruh kewenangan konstitusional, termasuk fungsi legislasi, tetap sah untuk dilaksanakan tanpa pembatasan apa pun

kecuali yang secara tegas diatur oleh konstitusi atau undang-undang. Dengan demikian, dari perspektif hukum tata negara, masa *lame duck session* bukanlah masa di mana DPR kehilangan kewenangan legislasi, melainkan masa peralihan yang secara hukum masih mengakui keberlakuan penuh fungsi-fungsi lembaga tersebut hingga anggota baru resmi mengucapkan sumpah jabatan. Secara hukum positif, tidak ada satu pun ketentuan yang membatasi atau mencabut kewenangan DPR untuk melakukan fungsi legislasi pada masa peralihan atau *lame duck session*.⁴

Setiap tahapan tersebut bersifat mengikat dan wajib dipatuhi oleh DPR, pemerintah, maupun DPD sesuai kewenangan masing-masing. Hal ini berarti bahwa fungsi legislasi DPR tidak hanya bersifat politis, tetapi juga bersifat yuridis formal karena harus dijalankan dalam kerangka hukum yang ketat dan berjenjang sebagaimana ditentukan dalam UU 12 Tahun 2011. Dalam konteks *lame duck session*, ketentuan tersebut memiliki makna penting karena menegaskan bahwa kewenangan DPR dalam membentuk undang-undang tidak berhenti akibat pergantian periode keanggotaan, sepanjang tahapan pembentukan undang-undang masih dilakukan sesuai prosedur yang sah.

Ketentuan dua tingkat pembicaraan ini bersifat wajib dan tidak dapat diabaikan meskipun DPR tengah berada pada masa *lame duck session*, karena merupakan bagian dari prosedur legislasi yang menjamin legitimasi hukum dari produk undang-undang yang dihasilkan. Artinya, selama seluruh tahapan tersebut dapat dilaksanakan dengan lengkap dan memenuhi syarat keabsahan formil sebelum berakhirnya masa jabatan, maka DPR

³ Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), hlm. 112.

⁴ Ahmad Yani, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Responsif: Catatan atas UU No. 12*

Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), hlm. 89.



tetap memiliki dasar hukum yang sah untuk melaksanakan fungsi legislasi hingga masa baktinya selesai.⁵ Di sisi lain, Peraturan DPR ini juga mengandung prinsip efisiensi dan efektivitas kerja, di mana DPR dapat memprioritaskan penyelesaian RUU yang telah mencapai tahap pembahasan akhir agar dapat disahkan sebelum pelantikan anggota baru. Mekanisme ini menunjukkan bahwa sistem hukum Indonesia mengakui keberlanjutan fungsi lembaga legislatif secara normatif, sekaligus menghindari kekosongan hukum yang mungkin timbul apabila pembahasan RUU dihentikan hanya karena pergantian anggota. Dengan demikian, melalui tata tertib internalnya, DPR tidak hanya mengatur cara kerja teknis dalam pembentukan undang-undang, tetapi juga menegaskan prinsip continuity of legislation yang memastikan bahwa fungsi pembentukan hukum tetap berjalan secara sah, tertib, dan sesuai prosedur meskipun berada pada masa peralihan jabatan atau lame duck session.⁶

b. Legitimasi Dan Batasan Kewenangan Fungsi Legislasi DPR RI Dalam Masa Lame Duck Session Ditinjau Dari Perspektif Hukum Tata Negara.

Sistem ketatanegaraan Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) memiliki peran utama sebagai lembaga pembentuk undang-undang Masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersifat terbatas selama lima tahun, sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan ini menegaskan adanya pembatasan waktu bagi setiap anggota DPR dalam menjalankan mandat rakyat, sekaligus menjadi wujud dari

prinsip periodisasi kekuasaan dalam sistem demokrasi. Namun, dalam praktik ketatanegaraan, terdapat suatu periode yang dikenal dengan istilah lame duck session, yaitu masa transisi antara berakhirnya masa jabatan DPR lama dan dimulainya masa jabatan DPR hasil pemilihan umum berikutnya. Pada periode ini, DPR lama secara hukum masih memiliki kekuasaan dan wewenang konstitusional untuk menjalankan fungsi legislasi, anggaran, maupun pengawasan. Akan tetapi, secara politik dan moral, legitimasi serta efektivitasnya sering kali dipertanyakan, karena sebagian besar anggota DPR pada periode tersebut mungkin tidak lagi terpilih atau kehilangan dukungan elektoral dari rakyat.⁷ Kondisi ini menimbulkan dilema antara aspek legalitas dan legitimasi politik, di mana DPR lama tetap sah menjalankan tugasnya berdasarkan hukum, tetapi kewenangannya dalam mengambil keputusan strategis sering dianggap kurang representatif terhadap kehendak rakyat yang baru saja menyalurkan suaranya dalam pemilu.

Istilah lame duck session berasal dari praktik ketatanegaraan Amerika Serikat, yang merujuk pada masa setelah pemilihan umum tetapi sebelum pejabat baru dilantik. Dalam konteks Indonesia, masa ini terjadi setelah penetapan hasil pemilu legislatif dan sebelum pelantikan anggota DPR baru. Meskipun tidak diatur secara eksplisit dalam konstitusi Indonesia, fenomena ini nyata terjadi dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan.

Secara yuridis, selama masa jabatannya belum berakhir secara resmi, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) lama tetap memiliki legitimasi hukum penuh untuk menjalankan seluruh fungsi, wewenang, dan tugas

⁵ Jazim Hamidi, Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Sorotan (Jakarta: Tata Nusa, 2005), hlm. 47.

⁶ Ni'matul Huda & Fitra Arsil, Tata Kelola Legislasi di

Masa Transisi, Jurnal Konstitusi Vol. 20 No. 3, 2023.

⁷ Keith E. Whittington, Constitutional Interpretation: Textual Meaning, Original Intent, and Judicial Review, University Press of Kansas, 1999.



konstitusionalnya. Ketentuan ini didasarkan pada prinsip *continuity of government*, yaitu prinsip keberlanjutan pemerintahan yang menegaskan bahwa tidak boleh ada kekosongan kekuasaan dalam penyelenggaraan negara. Dengan demikian, sebelum pelantikan anggota DPR yang baru, DPR lama masih sah secara hukum untuk melakukan tindakan-tindakan konstitusional dalam bidang legislasi, anggaran, maupun pengawasan terhadap jalannya pemerintahan. Namun demikian, penting untuk membedakan antara legitimasi hukum dan legitimasi politik. Legitimasi hukum berarti bahwa keberadaan dan kewenangan DPR lama masih diakui berdasarkan hukum positif dan konstitusi yang berlaku, sedangkan legitimasi politik berkaitan dengan tingkat penerimaan, kepercayaan, serta dukungan publik terhadap lembaga tersebut dalam menjalankan fungsinya. Pada masa *lame duck session*, legitimasi politik DPR sering kali mengalami pelemahan, karena secara representatif rakyat telah menentukan pilihan baru dalam pemilu, dan orientasi politik serta kepercayaan publik pun mulai beralih kepada anggota DPR hasil pemilihan umum yang baru terpilih. Hal ini menciptakan kondisi transisional yang sensitif, di mana DPR lama masih sah secara hukum, tetapi secara politik dianggap kurang memiliki legitimasi untuk mengambil keputusan strategis yang berdampak jangka panjang.⁸

Dalam perspektif hukum tata negara, asas legalitas merupakan landasan utama dalam menentukan sah atau tidaknya tindakan yang dilakukan oleh suatu lembaga negara. Selama masa jabatan DPR lama masih berlaku secara sah, maka segala tindakan yang dilakukan, termasuk dalam hal pembahasan maupun pengesahan undang-undang, tetap memiliki

kekuatan hukum yang mengikat dan diakui secara konstitusional. Dengan demikian, DPR lama tidak kehilangan kewenangan legislasi selama belum berakhir masa jabatannya secara resmi, karena keabsahan kewenangan tersebut bersumber langsung dari konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun, dalam praktiknya, pelaksanaan kewenangan pada masa *lame duck session* harus memperhatikan batasan etik, moral, dan konstitusional yang melekat pada jabatan publik. DPR lama dituntut untuk bertindak secara hati-hati, proporsional, dan berorientasi pada kepentingan umum, bukan pada kepentingan politik jangka pendek dari anggota yang akan segera mengakhiri masa tugasnya. Dalam kerangka prinsip *checks and balances*, setiap penggunaan kekuasaan harus didasarkan pada tanggung jawab konstitusional dan moral agar tidak menimbulkan kesan penyalahgunaan wewenang atau pengambilan keputusan yang dapat merugikan kepentingan rakyat serta mengganggu stabilitas pemerintahan yang sedang berjalan.⁹

Undang-undang yang bersifat strategis, jangka panjang, atau berdampak luas terhadap sistem ketatanegaraan idealnya ditunda hingga DPR hasil pemilu baru dilantik. Hal ini bertujuan menjaga moralitas konstitusional dan legitimasi demokratis dari kebijakan legislasi yang dihasilkan. Hukum tata negara Indonesia tidak mengenal larangan eksplisit bagi DPR dalam masa *lame duck session* untuk membuat undang-undang. Namun, dari perspektif doktrin dan praktik ketatanegaraan yang sehat, dikenal adanya batasan etik dan prinsip kehati-hatian (*prudence principle*). Prinsip ini menekankan bahwa penggunaan kewenangan harus proporsional dan tidak melampaui

⁸ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Harvard University Press, 1945, hlm. 110.

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Press, 2012, hlm. 192.



kepentingan rakyat yang diwakili.¹⁰

Penerapan prinsip constitutional morality menjadi penting untuk menjaga marwah lembaga perwakilan rakyat sebagai simbol demokrasi dan wadah aspirasi masyarakat. Ketika DPR mampu menunjukkan sikap etis, transparan, dan menahan diri dari pengambilan keputusan yang kontroversial pada masa transisi, hal itu akan memperkuat kepercayaan rakyat terhadap institusi legislatif dan sekaligus memperkuat legitimasi sistem pemerintahan konstitusional di Indonesia. Sebaliknya, apabila DPR mengabaikan dimensi moral dan bertindak hanya berdasarkan kalkulasi politik sempit, maka lembaga ini berisiko kehilangan kepercayaan publik dan menurunkan wibawa konstitusi itu sendiri. Oleh sebab itu, dalam masa lame duck session, DPR harus menjadi contoh ketaatan terhadap etika konstitusional, dengan menyeimbangkan antara hak legal dan tanggung jawab moral, agar setiap tindakannya tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga pantas dan terhormat di mata rakyat serta sejalan dengan cita-cita luhur demokrasi konstitusional Indonesia. Dengan demikian, legitimasi DPR RI dalam menjalankan fungsi legislasi pada masa lame duck session tetap sah secara hukum, namun memiliki batasan moral, etik, dan politik yang ketat. Batasan ini bukan bersumber dari teks konstitusi semata, melainkan dari nilai-nilai konstitusional dan prinsip-prinsip pemerintahan demokratis yang menjunjung akuntabilitas publik.¹¹

Kesimpulannya, dari perspektif hukum tata negara, legitimasi fungsi legislasi DPR RI dalam masa lame duck session tetap diakui berdasarkan asas legalitas dan prinsip continuity of government. Namun, batas kewenangannya terletak pada etika

konstitusional dan tanggung jawab moral untuk tidak mengambil keputusan strategis yang seharusnya menjadi hak DPR periode berikutnya. Dengan menjaga keseimbangan antara legalitas dan legitimasi, DPR dapat mempertahankan kehormatan institusional serta menjamin keberlanjutan demokrasi konstitusional Indonesia.

KESIMPULAN

Pengaturan hukum mengenai fungsi legislasi DPR RI dalam masa lame duck session tetap sah secara konstitusional sepanjang dijalankan sesuai dengan ketentuan UUD 1945, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. DPR tetap memiliki kewenangan legislasi penuh selama masa jabatannya belum berakhir berdasarkan prinsip continuity of authority untuk mencegah kekosongan fungsi pemerintahan. Pembatasan terhadap fungsi ini lebih bersifat etis dan prosedural, bukan substantif.

Legitimasi dan batasan kewenangan fungsi legislasi DPR RI ditinjau dari perspektif hukum tata negara, Dari perspektif hukum tata negara, legitimasi DPR dalam menjalankan fungsi legislasi pada masa lame duck session tetap diakui berdasarkan asas legalitas dan prinsip continuity of government. Namun, pelaksanaannya harus memperhatikan batasan moral, etika politik, serta tanggung jawab konstitusional untuk tidak mengambil keputusan strategis yang seharusnya menjadi kewenangan DPR periode berikutnya. Etika konstitusional menjadi landasan penting dalam menjaga kehormatan lembaga legislatif dan stabilitas demokrasi.

¹⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Pers, 2010, hlm. 203.

¹¹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, 2011.



DAFTAR PUSTAKA

- Amiruddini & Zainali Asikin, Pengantari Metode Penelitian Hukum, (Jakarta; Rajai Grafindoi Persada, 2004), hal 119.
- Ateng Syafrudin dalam Tedi Sudrajat, Hukum Birokrasi Pemerintahan Brata, N.T. (2007). *Antropologi untuk SMA dan MA kelas XI*. Jakarta: Esis. Kewenangan & Jabatan,(Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2017), 7.
- Azhary, Negara Hukum Indonesia, Edisi Revisi (Jakarta: Rajawalipress, 2011)
- Cst Kansil, Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia, (Jakarta: Balai Pustaka, 2002),
- Fitra Arsil, “RUU Kontroversi Di Masa Transisi”,Republika 18 September 2019
- Jimly Asshidiqqie, Pengantar Ilmu Tata Negara Jilid I, (Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), 202.
- Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, “Peraturan Komisi Pemilihan Umum
- M. Marwan dan Jimmy P., Kamus Hukum (Dictionary of Law Complete Edition), Cet. 1 (Surabaya: Reality Publisher, 2009),402
- Nagle John Copeland. The Lame Ducks of Marbury, Constitutional Commentary University of Minnesota Law School 2003. 338
- Oktariana Evi, Kewenangan Legislatif dan Eksekutif, 10

