

SKRIPSI

**ANALISIS PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG PADA
MASA TRANSISI PASCA PEMILIHAN UMUM DALAM
SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

**Disusun dan diajukan oleh
YUSUF B.
B011181309**



**PEMINATAN HUKUM TATA NEGARA
DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

HALAMAN JUDUL

**ANALISIS PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG PADA MASA TRANSISI
PASCA PEMILIHAN UMUM DALAM SISTEM KETATANEGARAAN
INDONESIA**

OLEH

YUSUF B.

B011181309

SKRIPSI

**Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana pada
Departemen Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum**

PEMINATAN HUKUM TATA NEGARA

DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2022

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

**ANALISIS PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG PADA MASA
TRANSISI PASCA PEMILIHAN UMUM DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN INDONESIA**

Disusun dan diajukan oleh

YUSUF B.

B011181309

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada hari Jumat, tanggal 17 Maret 2023 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H.

NIP. 196409101989031

Arini Nur Annisa, S.H., M.H.

NIP.199206142019032036

Ketua Program Studi Ilmu Hukum,

Dr. Muhammad Imam Arisaputra, S.H., M.Kn.
NIP. 198408182010121005

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Proposal mahasiswa:

Nama : Yusuf B.

Nomor Induk Mahasiswa : B011181309

Peminatan : Hukum Tata Negara

Departemen : Hukum Tata Negara

Judul : Analisis Pembentukan Undang-Undang pada Masa
Transisi Pasca Pemilihan Umum dalam Sistem
Ketatanegaraan Indonesia

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian skripsi di Fakultas
Hukum Universitas Hasanuddin.

Makassar, 2 Maret 2023

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H.
NIP. 196409101989031

Pembimbing Pendamping



Arini Nur Annisa, S.H., M.H.
NIP. 199206142019032036



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI

UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama	: YUSUF.B
N I M	: B011181309
Program Studi	: Ilmu Hukum
Departemen	: Hukum Tata Negara
Judul Skripsi	: ANALISIS PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG PADA MASA TRANSISI PASCA PEMILIHAN UMUM DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Maret 2023



Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., M.H., M.A.P.
NIP. 19731231 199903 1 003

PERNYATAAN KEASLIAN PENULISAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : YUSUF B.

Nim : B011181309

Program Studi : Ilmu Hukum

Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa Skripsi dengan judul "**Analisis Pembentukan Undang-Undang pada Masa Transisi Pasca Pemilihan Umum dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**" adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila di kemudian hari Skripsi karya saya ini terbukti bahwa sebagian atau seluruhnya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 5 April 2023

Yang Menyatakan



Yusuf B.

ABSTRAK

YUSUF B. (B011181309) dengan judul “*Analisis Pembentukan Undang-Undang pada Masa Transisi Pasca Pemilihan Umum dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*”. Di bawah bimbingan (Aminuddin Ilmar) sebagai pembimbing utama, dan (Arini Nur Annisa) sebagai pembimbing pendamping.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaturan pembentukan undang-undang pada masa transisi pasca pemilihan umum dan pemberlakuan sistem *lame duck session* pada pelaksanaan pembentukan undang-undang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan perbandingan. Sumber bahan hukum yang digunakan ada 2 (dua) yaitu bahan hukum primer dan sekunder. Kedua bahan hukum yang telah diperoleh selanjutnya diolah dan dianalisis secara kualitatif sehingga penelitian ini menghasilkan preskripsi yang bukan hanya bersifat deskripsi.

Adapun hasil penelitian ini, yaitu (1) pengaturan pembentukan undang-undang pada masa transisi pasca pemilihan umum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia belum mengatur secara eksplisit terkait pembatasan legislasi pada masa *lame duck session*. (2) Pemberlakuan sistem *lame duck session* pada pelaksanaan pembentukan undang-undang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tidak tepat untuk dilakukan sebab tenggang waktu masa *lame duck session* yang begitu singkat dan kecenderungan pengesahan undang-undang yang dilakukan dengan tergesa-gesa, dikhawatirkan tidak akan memenuhi tahapan pembentukan undang-undang serta pelaksanaan partisipasi publik bermakna (*meaningful participation*).

Kata Kunci: Pembentukan Undang-Undang, Masa Transisi Pasca Pemilu, *Lame Duck Session*.

ABSTRACT

YUSUF B. (B011181309) with the title “Analysis of the Formation of Laws in the Post-Election Transitional Period in the Indonesian State Administration System”. Under the guidance of (Aminuddin Ilmar) as the main supervisor, and (Arini Nur Annisa) as a companion advisor.

This study aims to determine the arrangements for the formation of laws during the post-election transitional period and the implementation of the system lame duck session on the implementation of the formation of laws in the Indonesian constitutional system.

This study uses normative legal research methods, using statutory approaches and comparative approaches. There are 2 (two) sources of legal materials used, namely primary and secondary legal materials. The two legal materials that have been obtained are then processed and analyzed qualitatively so that this research produces a prescription that is not only descriptive in nature.

As for the results of this study, namely (1) the regulation of the formation of laws during the post-election transitional period in the Indonesian constitutional system has not explicitly regulated the limitations of legislation during the post-election period lame duck session. (2) System enforcement lame duck session in the implementation of the formation of laws in the Indonesian constitutional system is not appropriate to do because of the grace period lame duck session which is so brief and the tendency for the passage of laws to be carried out in a hurry, it is feared that it will not fulfill the stages of forming laws and implementing meaningful public participation (meaningful participation).

Keywords: Formation of Laws, Post-Election Transitional Period, Lame Duck Session.

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Alhamdulillahirabbil'alamin, kata yang mewakili rasa syukur yang teramat besar kepada Allah *Subhanahuwata'ala* atas segala limpahan kenikmatan dan petunjuk yang tidak lekang oleh waktu. Shalawat serta salam kepada Rasulullah *Shallallahu'alaihiwasallam* beserta keluarga dan sahabat beliau yang senantiasa menjunjung tinggi nilai-nilai Islam yang sampai saat ini dapat dinikmati oleh seluruh manusia di penjuru dunia. Sebuah kesempatan istimewa menjadi seorang mahasiswa yang pada akhirnya dapat menyusun dan menyelesaikan penulisan skripsi yang berjudul **“ANALISIS PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG PADA MASA TRANSISI PASCA PEMILIHAN UMUM DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA”** yang merupakan tugas akhir Penulis dalam perjalanan mendapatkan gelar Sarjana Hukum.

Dengan segala ketulusan hati, Penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada orang-orang terkasih yang senantiasa memberikan doa, kasih sayang, nasihat, dukungan, serta membantu Penulis selama penyusunan skripsi ini. Kepada kedua orang tua Penulis, **Burhanuddin** dan **Sitti Hada**, sekali lagi terima kasih untuk semua hal terbaik yang Bapak dan Mama berikan walaupun Penulis sangat meyakini bahwa berjuta ucapan terima kasih tetaplah tidak sebanding dengan cinta kasih yang kalian berikan. Untuk kakak-kakak Penulis,

Asman, Eni, Asrul, Asmin, Marina, Hasding, Farida, dan **Aswar**, serta adik Penulis yang selalu membantu dan mendampingi hingga ujian akhir Penulis, yaitu Si Bungsu, **Amina**, yang saat ini juga sedang berjuang untuk menyelesaikan studinya. Tak lupa pula Penulis sampaikan terima kasih kepada **Mega Utami, S.E.**, wanita terkasih yang tak pernah bosan memberikan dukungan kepada Penulis untuk menyelesaikan skripsi ini.

Kepada Ayahanda **Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H.** dan Ibu **Arini Nur Annisa, S.H., M.H.** selaku pembimbing, Penulis mengucapkan banyak terima kasih telah meluangkan waktu, tenaga, dan pikiran guna membimbing Penulis dalam menyelesaikan skripsi ini. Serta kepada tim penilai, Ayahanda **Prof. Dr. H. Mohammad Laica Marzuki, S.H., M.H.** dan Ibu **Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H.** terima kasih atas segala bentuk saran dan kritikan yang sangat bermanfaat bagi Penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

Penulisan skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik berkat bimbingan, saran dan bantuan dari berbagai pihak. Oleh karenanya, pada kesempatan kali ini Penulis juga mengucapkan banyak-banyak terima kasih kepada:

1. **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc.** selaku Rektor Universitas Hasanuddin dan para Wakil Rektor beserta jajarannya.
2. **Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H.** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan para Wakil Dekan beserta jajarannya.

3. Segenap Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah membimbing dan memberikan ilmu yang bermanfaat, nasihat, serta pengalaman yang tak terlupakan selama Penulis menempuh Pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Seluruh Pegawai dan Staf Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah membantu saya dalam hal pengurusan administrasi selama menyusun skripsi ini.
5. Saudara/i seperjuangan Penulis, Pengurus Garda Tipikor Periode 2020-2021 **Nurwan Fauzan, S.H., Halil Jibrán, Ebby Ramdhani, S.H., Ika Rafika, S.H., Nur Afifah Awalia, Nur Intan Syamrin, S.H., Ainul Fikri, S.H., Nur Fajri Amriani, Arif almahdi, S.H., Asridha Nurfadilah, dan Aisyah Rahmi.** Teriring doa semoga kelak kita dapat bertemu di puncak kesuksesan dengan versi terbaik kita masing-masing.
6. **Keluarga Besar GARDA TIPIKOR** Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang menjadi rumah dalam menempa ilmu dan pengalaman serta menemukan keluarga yang mampu memberi kenangan yang sangat berkesan terhadap Penulis. Saudara seperjuangan angkatan **Sinergitas 13 Ocan, Ebby, Halil, Fika, Afifah, Ulfa, Intan, Arif, Ica, Asridha, Andi Taufik, Adri Amar, Afni, Edi, Nur Fadliansyah, Hamra, Indra, Khalik, Sardil, Oci, Mila, Iccang, Rizka, Adriansyah, Geby, Putri, Rindi, Cidu.**

Senior-senior di Garda Tipikor yang selalu memberikan arahan kepada Penulis sejak awal bergabung hingga saat ini antara lain **Kak Andi Syamsurizal Nurhadi, Kak Fauzan Zarkasi, Kak Paccul, Kak Imannul Yakin, Kak Adi, Kak Agil, Kak Takim, Kak Rahmat, Kak Oji, Kak Atel, Kak Remur, Kak Sukardi, Kak Upe, Kak Sita, Kak Nurul, Kak Appang, Kak Laode, Kak Fajri, Kak Nayyif, Kak Acca, Kak Haerul, Kak Nisa, Kak Rege, Kak Ainun, Kak Dwi, Kak Revo, Kak Asrar Asnal, Kak Dandi, Kak Megumi, Kak Adel, Kak Fikri, Kak Bagas, Kak Fajar, Kak Inna, Kak Zulham, Kak Hanif, Kak Iman, Kak Najib, Kak Edo, Kak Wiwi, Kak Desak, Kak Marwan, Kak Harcan, Kak Reyka, Kak Nisa Roem, Kak Meilivia.** Kepada adik-adik jajaran pengurus dan anggota Garda Tipikor, **Dohir, Fiqhi, Dayat, Alma, Afiqa, Andin, Akbar, Jundi, Agung, Andrew, Roslina, Adibah, Suci, Dewa, Rivai, Syamil, Syahril, Irman, Ricko, Pandi, Zalzal, Nanda, Adiel, Faathir, Farhan, Aco, Yusuf, Arsyil, Desi, Wahyudi, Grafika, Riska, Arniza, Nova, Ocar, Abidzar, Pascal, Nusya, NR, Fitrah, Hasna, Puja, Sukri, Syabil, Oca, Irma, Ical, Aeni, Zul, Ana, Hasyim, Rama, Farhan, Zhafira, Jesky, Alul, Cindy, Fina, Amel, Andes** dan semua yang luput disebutkan Penulis.

7. **Keluarga Besar Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM) Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Periode 2018/2019 dan Periode 2019/2020.**

8. **Keluarga Besar Himpunan Mahasiswa Departemen (HMD) PUSAKA HTN.**
9. **Keluarga Besar Ikatan Mahasiswa Hukum Sulawesi Barat (IMHS).**
10. **Keluarga Besar Lembaga Debat Hukum dan Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin (LeDHak FH-UH).**
11. **Keluarga Besar Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Komisariat Hukum UNHAS.**
12. **Keluarga Besar *Student Leadership Forum* (SLF) Universitas Hasanuddin Angkatan Pertama.**
13. **Keluarga Besar Lembaga Kajian dan Pendampingan Hukum Masyarakat Desa (EI- Hummasa).**

Penulis menyadari bahwa skripsi ini jauh dari kesempurnaan, sehingga Penulis sangat mengharapkan kritik dan saran. Besar harapan Penulis agar skripsi ini dapat diterima di khalayak umum dan dapat bermanfaat bagi setiap insan yang membaca. Demikianlah yang dapat Penulis sampaikan. Akhir kata, penulis ucapkan *Alhamdulillah Robbil A'amin. Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.*

Makassar, 5 April 2023

YUSUF B.
Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
PENGESAHAN SKRIPSI	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	iv
PERNYATAAN KEASLIAN PENULISAN	v
ABSTRAK	vi
<i>ABSTRACT</i>	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI.....	xiii
DAFTAR TABEL	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Manfaat Penelitian	7
1. Manfaat Teoritis	7
2. Manfaat Praktis.....	7
E. Keaslian Penelitian.....	8
F. Metode Penelitian	10
1. Jenis Penelitian.....	10
2. Pendekatan Penelitian.....	11
3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum	12
4. Teknik Analisis Bahan Hukum	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PENGATURAN PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG PADA MASA TRANSISI	

PASCA PEMILIHAN UMUM DALAM SISTEM	
KETATANEGARAAN INDONESIA.....	14
A. Undang-Undang.....	14
1. Pengertian Undang-Undang	14
2. Kedudukan Undang-Undang dalam Hirarki Norma Hukum	16
B. Prosedur Pembentukan Undang-Undang Menurut UUD NRI Tahun	
1945	18
C. Analisis Pengaturan Pembentukan Undang-Undang pada Masa	
Transisi Pasca Pemilihan Umum dalam Sistem Ketatanegaraan	
Indonesia	30
BAB III TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PEMBERLAKUAN	
SISTEM <i>LAME DUCK SESSION</i> PADA PELAKSANAAN	
PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DALAM SISTEM	
KETATANEGARAAN INDONESIA.....	47
A. Masa Transisi <i>Lame Duck Session</i>	47
1. Pengertian <i>Lame Duck Session</i>	47
2. Karakteristik Masa Transisi <i>Lame Duck Session</i>	49
B. Perbandingan Masa Transisi <i>Lame Duck Session</i> di Beberapa	
Negara	50
1. <i>Lame Duck Session</i> di Amerika Serikat.....	50
2. <i>Lame Duck Session</i> di Austria	55
3. <i>Lame Duck Session</i> di Jerman	58
4. <i>Lame Duck Session</i> di Indonesia.....	60
C. Analisis Pemberlakuan Sistem <i>Lame Duck Session</i> pada	
Pelaksanaan Pembentukan Undang-Undang dalam Sistem	
Ketatanegaraan Indonesia	63
BAB IV PENUTUP.....	80
A. Kesimpulan	80
B. Saran	81
DAFTAR PUSTAKA.....	82

DAFTAR TABEL

TABEL 1 RUU yang Disahkan Pasca Pemilu 2014	69
TABEL 2 RUU yang Disahkan Pasca Pemilu 2019	72

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

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

Salah satu ciri khas negara hukum modern adalah menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk memerintah, baik negara yang menganut tradisi *civil law* maupun *common law*. Tanpa menggunakan mekanisme peraturan perundang-undangan, maka segala tindakan pemerintah dapat dipertanyakan keabsahannya.³ Ide utama dalam negara hukum yang lebih substantif ialah dicita-citakannya suatu

¹ Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945

² Fauzi Iswari, “Aplikasi Konsep Negara Hukum dan Demokrasi dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia”, *Jurnal Cendekia Hukum*, Vol. 6, No. 1, September 2020, hlm. 128

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

sistem dan metode pembentukan hukum (undang-undang) yang benar-benar mengutamakan rasa keadilan dan kesejahteraan rakyat. Jangan sampai di dalam suatu negara terdapat suatu hukum namun keberadaan hukum tersebut tidak bermanfaat untuk rakyat. Atau lebih jauh, hukum yang ada tidak diterima oleh rakyat karena tidak sesuai dengan aspirasi mereka. Sangat banyak negara-negara di dunia yang mengidealkan dirinya sebagai negara hukum demokratis yang berorientasi memberikan kesejahteraan bagi warga negaranya, namun seringkali hukum yang dibentuk justru berseberangan dengan tujuan itu sendiri.⁴

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

Menurut Jack M Beerman dan William P Marshall dalam "*The Constitutional Law of Presidential Transitions*", masa transisi *lame duck session* adalah masa ketika pejabat petahana (presiden atau anggota

⁴ Zainal Arifin Mochtar, 2022, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, EA Books, Cetakan Pertama, Yogyakarta, hlm. 24.

parlemen) tetap pada jabatan mereka masing-masing, meski pemilihan umum telah selesai dilaksanakan dan tak lagi terpilih, namun mereka masih dapat menggunakan kewenangan sebagai petahana sampai masa jabatan selesai dan pejabat baru yang telah terpilih pada pemilihan umum dilantik.⁵

Dalam perkembangannya di Indonesia, justru banyak Rancangan Undang-Undang (RUU) yang disetujui bersama DPR dan Pemerintah pada masa transisi *lame duck session* dibandingkan dengan sesi reguler. Undang-undang yang dikeluarkan selama masa transisi *lame duck session* terlihat lebih signifikan namun seringkali menimbulkan pro dan kontra dikalangan masyarakat, bahkan produk undang-undang yang lahir pada masa transisi *lame duck session* tidak sedikit mendapatkan penolakan publik.⁶ Sebut saja pasca Pemilu 2014, ketika 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.⁷ Kemudian pasca Pemilu 2019, ketika perhatian publik banyak tertuju pada DPR yang mengesahkan revisi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebelum dilantiknya para anggota DPR

⁵ Jack M. Beermann & William P. Marshall, *The Constitutional Law of Presidential Transitions*, 84 N.C. L. Rev. 1253 (2006) [The Constitutional Law of Presidential Transitions \(unc.edu\)](http://www.unc.edu)

⁶ Fitra Arsil, "RUU Kontroversi di Masa Transisi", *Republika*, 18 September 2019 (opini).

⁷ Stefanus Hendrianto, *Indonesia's Constitutional Conundrum: The Weak Presidency, the Strong Opposition and the Regional Elections Law*, 2021.

terpilih dan diundangkan tiga hari sebelum Presiden Joko Widodo dilantik kembali.⁸

Peningkatan aktivitas legislasi di akhir masa jabatan anggota DPR ini ditandai bukan saja dengan produktivitas yang tinggi namun juga menuai berbagai kontroversi dari segi substansi yang dihasilkan. Dari segi peningkatan produktivitas legislasi, DPR menjadi begitu produktif jika dibandingkan hampir lima tahun masa bakti yang sudah dijalaninya.⁹ Tentu hal ini berbahaya bagi demokrasi konstitusional kita, sebab apabila berkaca dari pengalaman penyelenggara Pemilu 2019, petahana yang telah selesai masa jabatannya di eksekutif dan legislatif masih bisa menduduki jabatan mereka selama kurang lebih 5 hingga 6 bulan, sampai anggota yang terpilih baru dilantik. Selama masa 5 atau 6 bulan itu, para petahana bisa dengan bebas menggunakan kekuasaan mereka untuk mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang tak berkarakter demokratis.

Hal lain yang menjadi problem besar adalah karena komposisi anggota DPR baru saja mengalami pergantian setelah melewati masa pemilihan anggota DPR baru pada April 2019, dimana setengah dari anggota parlemen pensiun atau tidak terpilih kembali. Fenomena di atas berpotensi terulang kembali pada Pemilu 2024 mendatang sebab Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai lembaga yang memiliki wewenang menyelenggarakan Pemilu di Indonesia telah menetapkan jadwal

⁸ *Ibid.*

⁹ Fitra Arsil, Op. cit.

pelaksanaan Pemilu serentak pada tanggal 14 Februari 2024. Penyelenggaraan Pemilu serentak 2024 didasarkan pada Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2022 tentang Tahapan dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2024.¹⁰

Persoalan mendasar dari hal ini adalah tenggang waktu yang begitu singkat pada akhir periode jabatan para pembentuk undang-undang (masa *lame duck session*) dan kecenderungan pengesahan undang-undang yang tergesa-gesa dikhawatirkan akan menghasilkan produk legislasi yang buruk. Apalagi di tahun 2024, siklus politik baik eksekutif dan legislatif pasti akan mengalami perubahan karena desain pemilu kembali dilaksanakan serentak antara pemilihan Presiden dan anggota legislatif.

Oleh sebab itu, dengan melihat berbagai problematika yang telah diuraikan diatas, peneliti mencoba meneliti bagaimana pengaturan *lame duck session* dalam proses pembentukan undang-undang pada masa transisi pasca pemilihan umum di Indonesia yang kemudian dapat dijadikan sebagai landasan dalam menemukan sebuah jalan untuk mengatasi persoalan dari perkembangan praktik demokrasi dan legislasi dewasa ini. Peneliti kemudian berinisiatif menulis judul skripsi mengenai “Analisis

¹⁰ Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 21 tahun 2022 tentang Hari dan Tanggal Pemungutan Suara pada Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Serentak Tahun 2024.

Pembentukan Undang-Undang pada Masa Transisi *Lame Duck Session* dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”.

B. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimanakah pengaturan pembentukan undang-undang pada masa transisi pasca pemilihan umum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?
2. Bagaimanakah pemberlakuan sistem *lame duck session* pada pelaksanaan pembentukan undang-undang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, maka tujuan dari penelitian yang ingin dicapai dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui dan menganalisis pengaturan pembentukan undang-undang pada masa transisi pasca pemilihan umum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
2. Mengetahui dan menganalisis pemberlakuan sistem *lame duck session* pada pelaksanaan pembentukan undang-undang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian skripsi ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada Penulis dan juga diharapkan mampu bermanfaat bagi para pembaca, setiap orang yang bergelut dalam bidang hukum khususnya hukum tata negara, serta semua pihak dalam khazanah ilmu pengetahuan. Maka dari itu, manfaat yang ingin Penulis capai dalam penulisan skripsi ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Secara umum penelitian ini diharapkan mampu bermanfaat dalam memberikan sumbangsi pemikiran akademis terkait hukum tata negara khususnya dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan mampu menjadi rujukan bagi pembentuk undang-undang pada masa transisi pasca pemilihan umum (*lame duck session*).

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini dapat menjadi bahan referensi bagi Pemerintah, DPR dan Praktisi hukum dalam membentuk produk hukum yang progresif dan responsif. Selain itu, penelitian ini juga dapat memberikan pengetahuan baru terkhusus dalam bidang legislatif drafting kepada seluruh pihak yang menggeluti bidang hukum terkait pembentukan undang-undang pada masa transisi pasca pemilihan umum (*lame duck session*).

E. Keaslian Penelitian

Setelah mengunjungi portal pencaharian, Penulis menemukan beberapa penelitian yang memiliki kemiripan dengan penelitian Penulis, yaitu sebagai berikut:

1. Andi Muh. Arif. (2022). "Analisis Yuridis Partisipasi Publik Bermakna dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No.91/PUU-XVIII/2020". Skripsi. Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar. Adapun persamaan penelitian ini dengan penelitian yang peneliti angkat adalah terletak pada pokok pembahasannya yang mengangkat problematika pembentukan perundang-undangan di Indonesia. Kemudian pada tataran pembedanya adalah dalam penelitian skripsi tersebut membahas terkait partisipasi publik bermakna dalam pembentukan undang-undang di Indonesia yang merupakan salah satu amanat putusan MK. Sedangkan penelitian yang peneliti angkat berfokus pada bagaimana keberlakuan sistem *lame duck session* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia pada masa transisi pasca pemilihan umum.
2. Yovan Adhiyaksa. (2020). "Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang di Indonesia Pasca Reformasi". Skripsi. Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang. Letak kesamaan antara penelitian ini dengan penelitian yang peneliti angkat adalah objek penelitiannya yang sama-sama mengangkat persoalan pembentukan undang-

undang. Adapun perbedaannya adalah pada penelitian skripsi tersebut menggali bagaimana relasi atau hubungan diantara lembaga-lembaga negara (DPR, DPD dan Presiden) mempengaruhi politik hukum pembentukan undang-undang di Indonesia pasca reformasi. Sementara penelitian yang peneliti tulis lebih berfokus pada problematika pembentukan undang-undang pada masa transisi pasca pemilihan umum (*lame duck session*) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

3. Ida Bagus Gede Putra Agung Dhikshita, Deni Clara Sinta dan Candra Dwi Irawan. (2022). "Politik Hukum dan *Quo Vadis* Pembentukan Undang-Undang dengan Metode *Omnibus Law* di Indonesia". Tulisan tersebut diterbitkan di Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 19, No. 2. Penelitian ini menganalisis politik hukum dari pembentukan undang-undang yang telah menerapkan metode omnibus law, yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan, serta mengkaji *quo vadis* dari metode *omnibus law* di Indonesia. Sedangkan penelitian penulis berfokus pada pembentukan undang-undang pada masa transisi pasca pemilihan umum atau *lame duck session*.

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat disimpulkan bahwa penelitian yang Penulis angkat memiliki kebaruan masalah yang belum pernah dibahas. Oleh karenanya, skripsi ini tentu dapat

dipertanggungjawabkan keasliannya. Dalam melaksanakan penelitian ini, Penulis sangat menjunjung tinggi keempat asas-asas keilmuan yaitu kejujuran, rasionalitas, bersifat objektif, dan menggunakan prinsip keterbukaan. Sehingga, apabila kedepannya terdapat penelitian yang sama terkait pembentukan undang-undang dan masa transisi pasca pemilihan umum (*lame duck session*), maka penelitian ini diharapkan mampu hadir untuk dapat dijadikan sebagai bahan referensi, dan mampu menjadi pelengkap penelitian-penelitian sebelumnya serta penelitian di masa yang akan datang.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Penelitian jenis ini sering disebut pula sebagai penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.¹¹ Dikarenakan penelitian ini berfokus pada bahan pustaka maka sering kali penelitian normatif ini disebut juga sebagai penelitian doktriner atau penelitian perpustakaan.¹²

¹¹ Irwansyah, 2020, *Penelitian Hukum Pilihan Metode & Praktik Penelitian Artikel*, Mirra Buana Media, Yogyakarta, hlm. 42.

¹² *Ibid.*

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini ada 2 (dua) pendekatan, yaitu sebagai berikut:

a) Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini sering juga menggunakan istilah pendekatan juridis-normatif. Pendekatan ini pada dasarnya dilakukan dengan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang erat kaitannya dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi.¹³ Pendekatan ini mengutamakan bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan.¹⁴

b) Pendekatan Komparatif (*Comparative Approach*).

Pendekatan ini dilakukan dengan membandingkan peraturan hukum ataupun putusan pengadilan di suatu negara dengan peraturan hukum di negara lain, satu negara atau lebih, namun dengan catatan, hal yang harus dibandingkan haruslah mengenai hal-hal yang sama.¹⁵

¹³ *Ibid*, hlm. 133.

¹⁴ *Ibid*.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 144

3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum normatif, data yang digunakan hanya data sekunder saja. Kemudian data sekunder dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mempunyai otoritas (*autoritatif*).¹⁶

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.¹⁷

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan berbagai publikasi tentang hukum yang meliputi buku-buku teks yang membicarakan suatu permasalahan hukum termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum, selain itu juga dapat meliputi kamus hukum, jurnal hukum, dan juga komentar-komentar atas putusan pengadilan.¹⁸

¹⁶ Zainuddin Ali, 2011, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 47

¹⁷ *Ibid*, hlm. 168

¹⁸ *Ibid*.

4. Teknik Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang telah diperoleh selanjutnya dilakukan analisis terhadap bahan hukum tersebut. Jenis teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis kualitatif, yang mana peneliti mengumpulkan data atau bahan hukum melalui berbagai sumber. Kemudian analisis bahan hukum dilakukan dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan komparatif (*comparative approach*), sehingga akan memperoleh gambaran yang sistematis dan komprehensif dari seluruh bahan hukum yang diperoleh untuk menghasilkan preskripsi sehingga penelitian ini tidak hanya bersifat deskripsi semata.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PENGATURAN PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG PADA MASA TRANSISI PASCA PEMILIHAN UMUM DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

A. Undang-Undang

1. Pengertian Undang-Undang

Konsep dasar terkait undang-undang dapat ditelusuri dari konsep *wet* dalam Bahasa Belanda. Dalam kepustakaan hukum Belanda *wet* atau undang-undang dapat dilihat dalam arti materiil dan dalam arti formil. Undang-undang dalam arti formil (*wet formele zin*) adalah lazim disebut dengan Undang-Undang saja.¹⁹ Menurut Bagir Manan, undang-undang dalam arti materiil adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat atau lingkungan pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum yang dinamakan peraturan perundang-undangan. Sedang undang-undang dalam arti formil adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk presiden dengan persetujuan DPR (Setelah Perubahan Pertama UUD 1945 tahun 1999 lebih tepat disebut “dibentuk atas persetujuan bersama antara DPR dan Presiden). Dengan demikian maka undang-undang

¹⁹ A. Rosyid Al Atok, 2015, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Setara Press, Malang, hlm. 13.

dalam arti formil, yang lazim disebut dengan istilah “Undang-Undang” merupakan bagian atau salah satu jenis atau bentuk dari undang-undang dalam arti materil atau yang lazim disebut dengan peraturan perundang-undangan.²⁰

Menurut Maria Farida Indrati S., dengan mengacu pada pendapat A. Hamid S. Attamimi, apa yang disebut dengan *wet in formele zin* adalah setiap keputusan yang dibentuk oleh *Regering* dan *Staten Generaal* terlepas apakah isinya suatu penetapan (*beschikking*) atau peraturan (*regeling*). Jadi disebut dengan *wet in formele zin* itu karena dilihat dari segi pembentukannya atau siapa yang membentuknya. Sedang apa yang disebut dengan *wet in materiele zin* adalah setiap keputusan yang dibentuk baik oleh *Regering* dan *Staten Generaal* maupun keputusan-keputusan lain yang dibentuk oleh lembaga-lembaga lainnya selain *Regering* dan *Staten Generaal* asalkan isinya peraturan yang mengikat umum. Jadi disebut *wet in materiel zin* karena dilihat dari segi isinya tanpa melihat siapa pembentuknya. Dengan demikian *wet in materiel zin* meliputi *wet in formele zin* dan segala jenis peraturan-peraturan lainnya yang mengikat umum, sehingga *wet in materiel zin* dapat disebut dengan peraturan perundang-undangan, sedang *wet in formele zin* disebut dengan Undang-Undang.²¹

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid*, hlm. 14.

2. Kedudukan Undang-Undang dalam Hirarki Norma Hukum

Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen dalam bukunya *General Theory of Law and State* mengemukakan teori jenjang norma hukum (*Stufentheorie*). Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).²²

Formell Gesetz atau Undang-Undang (*wet in formele zin*) adalah kelompok norma hukum di bawah *Staatsgrundgesetz* atau Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara. Norma-norma yang ada dalam suatu Undang-Undang merupakan norma hukum yang lebih konkrit dan terinci serta sudah langsung berlaku di dalam masyarakat yang pembentukannya dilakukan oleh lembaga legislatif.²³

²² Maria Farida Indrati S., 2007, *Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, PT Kanisius, Yogyakarta, hlm. 10-11.

²³ A. Rosyid Al Atok, Op. cit, hlm. 16.

Berdasarkan hukum positif yang berlaku di Indonesia, norma hukum berjenjang ini diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU P3, dimana jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:²⁴

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selain peraturan perundang-undangan diatas, UU P3 juga mengatur peraturan perundang-undangan lain yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan, yaitu mencakup peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD, Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Yudisial (KY), Bank Indonesia (BI), Menteri, Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat.²⁵

²⁴ Pasal 7 Ayat (1) UU P3

²⁵ Achmad Ruslan, 2021, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Rangkang Education, Yogyakarta, hlm. 55.

B. Prosedur Pembentukan Undang-Undang

Pembentukan undang-undang merupakan bagian dari penciptaan hukum. Penciptaan hukum yang dimaksud berkenaan dengan 3 (tiga) hal, yaitu, *pertama*, perumusan aturan-aturan umum, perumusan yang dimaksud dapat berupa penambahan maupun perubahan dari aturan-aturan yang sudah berlaku sebelumnya. *Kedua*, merupakan hasil dari keputusan-keputusan konkrit atau dalam hal ini yurisprudensi, dan *ketiga*, terkait dengan tindakan nyata, yaitu suatu tindakan yang terjadi hanya sekali saja (*einmalig*) yang dilakukan oleh organ-organ negara berdasarkan konstitusi tanpa disertai dengan perubahan undang-undang atau UUD.²⁶

Perundang-undangan merupakan jenis pembentukan hukum yang paling penting dan paling modern. Pada perundang-undangan dapat dibedakan menjadi dua unsur pokok atau biasa disebut juga dengan dua momen sentral, yaitu momen politik-ideil dan momen teknis. Momen politik berkaitan dengan isi undang-undang yang diinginkan atau yang diaspirasikan. Aspirasi yang dimaksud berkenaan dengan artikulasi dan pengolahan tujuan-tujuan politik yang disusun sedemikian rupa dari para politisi, pejabat negara, yuris, dan lain-lain, sehingga penyelesaian-penyelesaian politik tertentu menjadi dimungkinkan. Dari hal tersebut dapat diartikan bahwa pembentukan perundang-undangan adalah sebuah tindakan politik, perundang-undangan adalah tujuan dan hasil dari proses-proses politik. Namun, sesungguhnya perundang-undangan tidak hanya

²⁶ A. Rosyid Al Atok, Op. cit, hlm. 31.

sekedar endapan dari konstelasi politik empirik, melainkan juga terdapat aspek normatif di dalamnya. Unsur idiil perundang-undangan berimplikasi pada keharusan untuk merealisasikan apa yang menurut asas-asas hukum seharusnya direalisasikan. Oleh karenanya, antara politik dan hukum memiliki kaitan yang begitu erat antara satu sama lain.²⁷

Pada dasarnya perundang-undangan memiliki sifat teknikal. Artinya bahwa dalam perundang-undangan mengandalkan kemampuan untuk merumuskan pemahaman-pemahaman umum ke dalam naskah-naskah normatif yang konkret, sehingga dalam pembentukan perundang-undangan dibutuhkan keahlian tentang teknik perundang-undangan. Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa perundang-undangan adalah bentuk paling sempurna yang di dalamnya tidak hanya paham-paham politik, tetapi juga filsafat hukum, dapat menjadi langsung relevan secara praktikal.²⁸

Dalam proses pembentukan undang-undang membutuhkan sikap hati-hati dan perencanaan yang matang agar undang-undang tersebut memiliki arah/tujuan yang selaras dengan kebutuhan masyarakat dan amanat UUD 1945 setelah perubahan. Pembentukan suatu undang-undang juga tidak dapat dimaknai sebagai formalitas untuk “mengatur” saja, namun undang-undang juga harus berkesinambungan dan berkelanjutan.²⁹

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*, hlm. 32.

²⁹ Zainal Arifin Mochtar, 2022, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, EA Books, Cetakan Pertama, Yogyakarta, hlm. 36.

Secara garis besar, proses pembentukan undang-undang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 yaitu: Pasal 20 ayat (1) DPR memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang (UU), Pasal 5 Ayat 1 tertulis "Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR", kemudian, dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 mengatur bahwa setiap rancangan undang-undang (RUU) dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Penegasan kedudukan DPR sebagai pemegang kekuasaan tertinggi pembentuk undang-undang dalam konstitusi Indonesia termaktub dalam Pasal 20 ayat (5) yang menyatakan bahwa "Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah untuk menjadi undang-undang dan wajib diundangkan". Selanjutnya aturan yang lebih spesifik diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Jimly Asshidiqie menyatakan bahwa undang-undang yang telah ditetapkan dan diundangkan, tentulah telah melalui proses yang sangat panjang sampai akhirnya disahkan menjadi milik publik yang bersifat terbuka, mengikat untuk umum. Jika satu undang-undang yang telah dipersiapkan, dibahas dan diperdebatkan sedemikian rupa akhirnya ditetapkan dan diundangkan sebagaimana mestinya.³⁰ Selain itu, Jimly

³⁰ Jimly Asshiddiqie, 2012, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.70.

Asshiddiqie berpendapat pula bahwa, pelaksanaan fungsi legislasi dalam pembentukan undang-undang, menyangkut empat bentuk kegiatan, ialah:³¹

- 1) Prakarsa pembuatan undang-undang;
- 2) Pembahasan draft undang-undang;
- 3) Persetujuan dan pengesahan draft undang-undang;
- 4) Pemberian persetujuan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan Internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.

Undang-undang adalah produk hukum yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden, untuk undang-undang tertentu melibatkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Secara garis besar proses pembentukan undang-undang terbagi menjadi 5 (lima) tahap yang diatur dalam Pasal 1 UU 12 Tahun 2011, yakni perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan.³²

1) Perencanaan

Perencanaan adalah tahap dimana DPR dan Presiden (serta DPD terkait RUU tertentu) menyusun daftar RUU yang akan disusun ke depan. Proses ini umumnya dikenal dengan istilah penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Prolegnas merupakan sebuah program yang dibentuk untuk menentukan skala prioritas dalam pembentukan Undang-Undang demi mewujudkan sistem hukum

³¹ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 89.

³² Lihat Pasal 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

nasional.³³ Perencanaan penyusunan undang-undang diatur dalam Pasal 16 dan 17 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU) dalam Prolegnas menurut Pasal 18 UU P3 didasarkan atas:

- a. Perintah Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan 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. Program kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan
- h. Aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

Penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang secara khusus menangani bidang legislasi. Kemudian dalam penyusunan prolegnas tersebut, alat kelengkapan DPR yang secara khusus diberikan kewenangan menangani legislasi akan mempertimbangkan dan menerima usulan dari anggota DPR, DPD, fraksi, komisi, dan masyarakat. Selanjutnya

³³ Muhammad Faqih, "Proses Pembentukan Undang-Undang Dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Analisis Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang)", MIMBAR YUSTITIA Vol. 3 No.2 Desember 2019, hlm. 170.

untuk penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah akan dikoordinasikan oleh jajaran Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum yang lebih jelasnya diatur dalam Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.³⁴

Prolegnas dibedakan atas 2 (dua) jenis yaitu prolegnas jangka waktu 5 tahun yang sering disebut dengan Prolegnas Jangka Menengah (PJM) dan Prolegnas Prioritas Tahunan. Akan tetapi sebelum RUU diserahkan dalam Prolegnas tahunan, DPR bersama Pemerintah terlebih dahulu harus menyusun sebuah Naskah Akademik dan RUU. Namun, Prolegnas bukanlah satu-satunya acuan dalam perencanaan pembentukan Undang-Undang. Terdapat beberapa kemungkinan adanya pembahasan atas RUU yang tidak termasuk dalam prolegnas, kemungkinan tersebut hadir jika negara dalam keadaan tertentu atau negara dalam kondisi kegentingan memaksa yang perlu segera direspon oleh pemerintah. Secara garis besar, terdapat 5 (lima) tahap yang dilalui dalam penyusunan Prolegnas:³⁵

- a. Tahap mengumpulkan masukan;
- b. Tahap penjaringan masukan;
- c. Tahap penetapan awal;

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

- d. Tahap pembahasan bersama; dan
- e. Tahap penetapan prolegnas.

Selanjutnya dalam Pasal 22 UU P3, hasil dari penyusunan Prolegnas antara DPR dengan Pemerintah kemudian akan disepakati bersama menjadi Prolegnas dan ditetapkan pada Rapat Paripurna DPR melalui Keputusan DPR.

Selain tahapan tersebut, DPR bersama Presiden memiliki kewenangan dalam hal mengajukan rancangan undang-undang di luar dari Prolegnas yang telah ditetapkan berdasarkan Pasal 111 Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014. Ketentuan ini hanya berlaku jika dalam keadaan tertentu saja, yaitu: a) terdapat ratifikasi konvensi atau perjanjian internasional; b) terjadi perubahan akibat adanya putusan Mahkamah Konstitusi; c) terjadi keadaan luar biasa, konflik, bencana alam; atau d) keadaan tertentu lainnya yang dinilai sebagai urgensi nasional.

2) Penyusunan

Tahap penyusunan Rancangan Undang-Undang merupakan tahapan yang bertujuan untuk mempersiapkan sebuah RUU sebelum RUU tersebut akan dibahas oleh DPR bersama Pemerintah. Tahap penyusunan ini terdiri atas:

- a. Pembuatan Naskah Akademik (NA);
- b. Penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU); dan
- c. Harmonisasi, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi.

Berdasarkan Pasal 43 UU P3 dikatakan bahwa sebuah RUU dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), maupun Presiden yang selanjutnya harus disertai dengan adanya Naskah Akademik. Yang dimaksud dengan Naskah Akademik adalah naskah yang dihasilkan dari sebuah kajian hukum yang mendalam atau penelitian terhadap suatu problematika tertentu yang mampu dipertanggungjawabkan secara ilmiah guna merancang sebuah peraturan yang mampu menjadi solusi atas problematika tersebut serta mampu menjawab kebutuhan hukum masyarakat luas. Kewajiban akan adanya naskah akademik suatu rancangan undang-undang dikecualikan untuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), dan Pencabutan Undang-Undang atau Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Namun, pengecualian tersebut paling tidak tetap disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran yang diatur dan materi muatan.³⁶

RUU yang diusulkan oleh DPR sebagaimana yang diatur pada Pasal 46 UU P3 dijelaskan bahwa RUU dari DPR diusulkan oleh anggota DPR, alat kelengkapan DPR, komisi, atau gabungan antar komisi yang secara khusus memiliki tugas dibidang legislasi. Kemudian alat kelengkapan DPR secara khusus akan mengkoordinasikan lebih lanjut terkait pembulatan, pengharmonisasian, dan pematapan konsep rancangan

³⁶ *Ibid*, hlm. 171.

undang-undang. Selanjutnya pada Pasal 49 UU P3 dikatakan bahwa rancangan undang-undang yang sudah dipersiapkan oleh DPR akan dikoordinasikan dengan Presiden melalui surat pimpinan DPR. Setelah Presiden menerima surat tersebut, Presiden akan mengamanatkan sebuah mandat atau tugas kepada Menteri terkait untuk mewakili Presiden pada tahap pembahasan RUU bersama DPR, yang dijalankan dalam kurung waktu paling lama 60 (enam puluh) hari sejak surat pimpinan DPR diterima oleh Presiden.³⁷

Kemudian untuk RUU yang diusulkan oleh Presiden termaktub dalam Pasal 47 UU P3, dijelaskan bahwa RUU yang diusulkan oleh Presiden akan dipersiapkan oleh Menteri maupun pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian yang sejalan dengan tugas dan tanggungjawabnya, persiapan tersebut dilakukan dengan membentuk panitia atau tim khusus. Selanjutnya pada Pasal 50 UU P3 dikatakan bahwa untuk RUU yang sudah disiapkan oleh Presiden, setelah itu akan diusulkan melalui surat Presiden kepada pimpinan DPR yang berisi penunjukan Menteri atau lembaga pemerintah nonkementerian sebagai perwakilan Presiden untuk melakukan pembahasan RUU bersama DPR. Adapun ketentuan lanjutan dikatakan DPR akan membahas RUU yang berasal dari Presiden dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat Presiden diterima oleh DPR.³⁸

³⁷ *Ibid*, hlm, 172.

³⁸ *Ibid*.

3) Pembahasan

Tahap pembahasan rancangan undang-undang dilaksanakan dengan 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II. Pembicaraan tingkat I terdiri dari rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus. Sedangkan pembicaraan tingkat II disebut juga dengan pengambilan keputusan karena dilakukan dalam rapat paripurna.

Pada tahap pembicaraan tingkat I, dilaksanakan dengan agenda pengantar musyawarah, yakni Presiden menyampaikan penjelasan, kemudian fraksi DPR dan DPD akan menyampaikan pandangan atas RUU yang diusulkan oleh Presiden. Selain itu, pembicaraan tingkat I juga dilaksanakan agenda pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang diusulkan oleh DPR. Jika pembahasan DIM telah usai, maka sebagai akhir pembicaraan tingkat I selanjutnya dilaksanakan penyampaian pendapat mini oleh fraksi DPR, DPD dan Presiden.

Pembicaraan tingkat II dikatakan sebagai tahap pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang terdiri atas agenda penyampaian laporan yang memuat proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil dari pembicaraan tingkat I, pernyataan persetujuan atau penolakan dari setiap fraksi maupun anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna, serta penyampaian pendapat akhir dari Presiden yang diwakili oleh menteri yang dimandatkan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 65 UU P3, dikatakan bahwa pembahasan terkait RUU dilakukan bersama oleh DPR dan Presiden atau Menteri yang mewakili, serta melibatkan DPD jika RUU yang dibahas berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan wilayah, hubungan antar pusat dan daerah, perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta pengelolaan sumber daya alam (SDA) dan sumber daya ekonomi lainnya. Keikutsertaan DPD pada tahap pembahasan RUU akan diwakili oleh alat kelengkapan DPD yang membawahi masalah materi muatan RUU, namun keterlibatannya hanya sampai pada pembicaraan tingkat I semata.³⁹

4) Pengesahan

Setelah melalui tahap pembahasan tingkat I dan II, kemudian Pimpinan DPR akan mengirimkan RUU tersebut kepada Presiden untuk disahkan. Rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang. Penyampaian RUU tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan.

Kemudian RUU yang sudah disetujui bersama akan disahkan dengan penandatanganan RUU oleh Presiden dalam kurung waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari mulai terhitung sejak RUU tersebut

³⁹ *Ibid*, hlm. 173.

disetujui oleh DPR bersama Presiden. Selanjutnya jika presiden tidak menandatangani RUU selama batas waktu yang sudah ditentukan, maka RUU tersebut tetap sah dan akan berlaku sebagai Undang-Undang serta wajib diundangkan.

Kesepakatan bersama yang telah dicapai antara DPR dan Menteri yang diutus oleh Presiden pada tahap pembahasan RUU mempunyai makna yang begitu penting dalam konteks ilmu perundang-undangan. Sebab dengan adanya kesepakatan bersama, maka akan berimbas pada status RUU yang berubah menjadi sebuah Undang-Undang. Penguatan atas kesepakatan bersama tersebut akan dilakukan melalui keputusan DPR dalam rapat paripurna, tindakan tersebut merupakan pengesahan dalam arti materil. Oleh karena itu, pada prinsipnya suatu RUU yang sudah disetujui bersama menjadi sebuah Undang-Undang tidak dapat lagi diubah setelah adanya keputusan DPR. Jika terdapat suatu upaya untuk merubah substansi RUU yang sudah disetujui bersama menjadi UU, maka upaya atau tindakan tersebut pada prinsipnya telah menentang adanya persetujuan bersama yang sudah diputuskan oleh DPR dalam rapat paripurna.⁴⁰

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 174.

5) Pengundangan

Peraturan perundang-undangan yang telah disahkan harus diundangkan agar setiap orang mengetahuinya. Untuk itu, pada tahap ini undang-undang yang telah disahkan dalam rapat paripurna DPR selanjutnya akan dilakukan pengundangan dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia serta Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia. Tahap pengundangan dilakukan oleh menteri yang membawahi urusan pemerintahan di bidang hukum. Selanjutnya peraturan perundang-undangan akan mulai berlaku serta memiliki kekuatan hukum yang mengikat pada saat tanggal diundangkan, kecuali terdapat ketentuan lain di dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

C. Analisis Pengaturan Pembentukan Undang-Undang pada Masa Transisi Pasca Pemilihan Umum dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.

Sebuah negara yang menempatkan hukum sebagai hal tertinggi (*supreme*) memiliki konsekuensi logis bahwa segala penyelenggaraan kekuasaan dalam negara khususnya kekuasaan pemerintahan harus didasarkan atas hukum.⁴¹ Karena Indonesia menganut prinsip negara hukum modern, yaitu negara hukum Pancasila, maka fungsi peraturan perundang-undangan tidaklah hanya memberi bentuk kepada endapan nilai-nilai dan norma-norma yang hidup dalam masyarakat dan juga bukan hanya sekedar fungsi negara di bidang pengaturan, namun peraturan perundang-undangan adalah salah satu metode dan instrumen vital untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diimpikan.

Salah satu ciri khas negara hukum modern adalah menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk memerintah, baik negara yang menganut tradisi *civil law* maupun *common law*. Tanpa menggunakan mekanisme peraturan perundang-undangan, maka segala tindakan pemerintah dapat dipertanyakan keabsahannya.

Setelah perubahan UUD 1945, kekuasaan membentuk undang-undang berpindah ke tangan DPR. Hal ini berbeda dengan ketentuan

⁴¹ Aminuddin Ilmar, 2013, *Hukum Tata Pemerintahan*, Identitas Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 55.

sebelum dilakukannya amandemen yang menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Jika berkaca dari fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan presidensial, lembaga perwakilan diberikan wewenang oleh konstitusi untuk dominan pada tahap pembahasan dan persetujuan RUU. Bahkan menurut Charles O. Jones sebagaimana dikutip Saldi Isra, persetujuan merupakan *ultimate authority* dari Lembaga legislatif yang tidak bisa dikurangi oleh pengaruh Presiden. Saldi Isra bahkan menegaskan bahwa dalam model fungsi sistem pemerintahan presidensial, tahap persetujuan menjadi semacam mahkota wewenang lembaga perwakilan dalam proses pembentukan undang-undang.⁴²

Seperti yang diungkapkan oleh Bagir Manan⁴³ bahwa undang-undang dalam arti formil merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan persetujuan bersama Presiden. Sehingga jika membaca teks UUD NRI 1945 terutama Pasal 20 ayat (1) dan (2) secara jelas diterangkan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Selanjutnya ditegaskan pula bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Diktum persetujuan bersama muncul sebagaimana amanat dalam Pasal 20 ayat (2) UUD NRI 1945, yang menyebutkan secara tegas yakni “setiap rancangan undang-undang

⁴² Saldi Isra, 2020, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Rajagrafindo Persada Jakarta, hlm. 256.

⁴³ A. Rosyid Al Atok, Op. cit, hlm. 13.

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

Terkait dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD NRI 1945, Bagir Manan sebagaimana dikutip Saldi Isra mengemukakan bahwa ketentuan tersebut mengandung makna: pertama, setiap RUU dibahas (Bersama) oleh DPR dan Presiden; dan kedua, setiap RUU disetujui Bersama oleh DPR dan Presiden.⁴⁴ Pasal tersebut juga dapat dimaknai menjadi “setiap RUU dibicarakan atau diperdebatkan oleh DPR dan presiden untuk mendapatkan persetujuan Bersama”. Oleh karena “dibicarakan” atau “diperdebatkan”, pembahasan RUU tidak tepat dilakukan oleh DPR saja atau oleh presiden saja. Persetujuan Bersama merupakan syarat konstitusional yang dibagi bersama antara DPR dan Presiden. Karenanya mengalami kondisi interdependensi, saling ketergantungan dalam pembentukan RUU.

⁴⁴ Saldi Isra, 2013, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 215.

Selain pendapat dua ahli tadi, Jimly Ashhiddiqie bahkan masuk lebih dalam untuk pembahasan persetujuan Bersama di paripurna DPR. Jimly Ashhiddiqie menegaskan perlu dibagi tiga macam ketukan palu dalam pengambilan keputusan. Pertama, ketukan palu sidang dalam rangka pengambilan keputusan atas keseluruhan materi RUU yang bersangkutan oleh paripurna DPR. Kedua, ketukan palu pengambilan keputusan sebagai tanda dicapainya persetujuan Bersama antara DPR dan pemerintah atas RUU untuk disahkan oleh presiden menjadi UU. Ketiga, ketukan palu sidang untuk mengesahkan seluruh hasil rapat paripurna dan sekaligus sebagai tanda penutupan sidang atau rapat paripurna.⁴⁵

Kondisi demikian menyiratkan bahwa persetujuan bersama tiap UU membutuhkan keduanya untuk disetujui. Namun salah satu hal yang menjadi diskursus dari penelitian ini adalah bagaimana pembentukan undang-undang pada masa transisi pasca dilakukannya pemilihan umum (Pemilu). Sebab, ketentuan yang mengatur tentang Pemilu dalam proses demokrasi di Indonesia tidak mengatur secara eksplisit tentang batasan waktu masa transisi pemerintahan pasca Pemilu dilaksanakan, melainkan hanya mengatur tentang prinsip-prinsip pelaksanaan Pemilu.⁴⁶ Sebut saja Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Jo. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022

⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, 2014, *Perihal Undang-Undang*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 206.

⁴⁶ Nuryadin, "Urgensi Pengaturan *Lame Duck Session* (Sesi Bebek Lumpuh) dalam Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia", Jurnal Sosial dan Budaya Syar'i, Vol. 9, No. 6, 2022, hlm. 1810.

tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, pada Bab XII tentang Penetapan Perolehan Kursi serta Penetapan Pasangan Calon Terpilih hanya mengatur terkait penetapan dan pelantikan Calon Presiden dan Wakil Presiden Terpilih serta Calon Legislatif Terpilih.

Pada ketentuan Pasal 167 ayat (7) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Jo. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, dikatakan bahwa batasan waktu penetapan pasangan calon terpilih pada pemilihan Presiden dan Wakil Presiden selambat-lambatnya ditetapkan 14 (empat belas) hari sebelum berakhirnya periode jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Kemudian untuk penetapan calon anggota legislatif terpilih tidak diatur secara eksplisit terkait berapa lama jangka waktu sebelum habisnya periode jabatan anggota legislatif sebelumnya untuk kemudian dapat menetapkan calon anggota legislatif terpilih.⁴⁷

Terkait pelaksanaan pemilu, terkhusus mengenai waktu pelaksanaan pemungutan suara sebagaimana termaktub pada Pasal 167 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mengatur bahwa pelaksanaan pemilu dilakukan setiap 5 (tahun) sekali, di mana penentuan hari, tanggal dan waktu pemungutan suara dilaksanakan secara serentak pada hari libur atau hari yang

⁴⁷ *Ibid.*

diliburkan secara nasional dan waktu pelaksanaan tersebut ditetapkan dengan Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU).⁴⁸ Kemudian pada Pasal 167 ayat (8) dikatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai rincian tahapan penyelenggaraan pemilu dan pemungutan suara diatur dengan Peraturan KPU.

Berdasarkan ketentuan diatas, maka dapat dikatakan bahwa undang-undang telah memberikan kewenangan kepada KPU untuk menetapkan hari, tanggal pemungutan suara dan juga semua tahapan penyelenggaraan pemilu. Akan tetapi, dalam rangka mewujudkan hukum yang responsif dan partisipatif maka KPU terlebih dahulu harus melibatkan berbagai pihak, berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah berkenaan dengan penyusunan Peraturan KPU termasuk ketentuan yang mengatur jadwal pemungutan suara pemilu dan tahapan lainnya.⁴⁹ Namun, baik dalam UU Pemilu maupun Peraturan KPU sebagai peraturan teknis pelaksanaan pemilu tidak ditemukan indikator jelas kapan waktu pemungutan suara dan penetapan hasil pemilu serta waktu pelantikan para calon terpilih (DPR maupun Presiden dan Wakil Presiden).

Sehingga KPU tidak memiliki landasan jelas berapa lama waktu masa transisi antara hari pemungutan suara dan hari pelantikan Presiden dan Wakil Presiden Terpilih serta Anggota Legislatif Terpilih. Akibatnya,

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Sahran Raden, "Kompleksitas Pemilu 2024 dan Kedudukan Hukum (*Rechtspositie*) Komisi Pemilihan Umum dalam Menetapkan Jadwal Pemilu 2024", sulteng.kpu.go.id, diakses pada tanggal 19 Februari 2023.
<https://sulteng.kpu.go.id/berita/baca/7778/kompleksitas-pemilu-2024-dan-kedudukan-hukum-rechtspositie-komisi-pemilihan-umum-dalam-menetapkan-jadwal-pemilu-2024>

celah waktu itulah yang kemudian disebut dengan masa transisi pasca pemilu (masa transisi *lame duck session*) dan berpotensi terjadi dalam durasi waktu yang begitu lama.

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

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

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

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

5. Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional (Peraturan DPR 2/2016).

Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang”. Ketentuan ini didasarkan pada prinsip bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, sehingga segala aspek lini kehidupan dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara bahkan termasuk pemerintahan haruslah berdasar atas hukum yang berkesesuaian dengan sistem hukum nasional.

Proses pembentukan undang-undang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3). Berdasarkan UU P3, pembentukan undang-undang terdiri atas 5 (lima) tahapan, yaitu:

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

Kemudian sejak 2011 hingga kini, UU P3 sebagai salah satu landasan atau pedoman yuridis yang sangat penting dalam pembentukan undang-undang telah mengalami beberapa kali perubahan. Perubahan

tersebut bukan tanpa alasan, sebab undang-undang sebelumnya dinilai kurang relevan dengan keadaan hukum dewasa ini sehingga perlu memasukkan prinsip-prinsip baru dalam pembentukan undang-undang.

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

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

memakan waktu yang begitu lama dan terjadi pemborosan anggaran (APBN).⁵⁰

Kemudian UU P3 kembali mengalami perubahan untuk yang kedua kalinya setelah pemerintah mengesahkan dan mengundang Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada bulan Juni tahun 2022. Dalam perubahan yang kedua ini, fokus penyempurnaan Undang-Undang nomor 13 tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan antara lain:⁵¹

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

⁵⁰ Nur Ghenasyarifa Albany Tanjung, Fitriani Ahlan Sjarif, "Politik Hukum *Carry Over* Rancangan Undang-Undang dalam Sistem Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 19, No. 1, Maret, 2022, hlm.

⁵¹ Dhezya Pandu Satresna, "Pengaturan Metode Omnibus Law dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", *JAPHTN-HAN*, Vol. 2, No. 1, 2023, hlm. 71.

7. Mengubah teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

Over regulasi yang mengakibatkan terjadinya tumpang tindih undang-undang merupakan permasalahan yang menjadi asal muasal lahirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Melalui perubahan kedua UU P3 inilah, sistem pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia memperkenalkan metode “*Omnibus*”. Secara garis besar metode *omnibus* dapat diterjemahkan sebagai suatu peraturan perundang-undangan yang mengubah dan/atau mencabut beberapa ketentuan peraturan perundangan-undangan dari sektor-sektor yang berbeda untuk disatukan ke dalam 1 (satu) peraturan perundang-undangan. Sederhananya, metode *omnibus* erat kaitannya dengan upaya untuk menyederhanakan regulasi dalam kerangka *Uniform Law and Regulation* (penyederhanaan regulasi).⁵²

Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial merupakan rumusan tujuan Negara Indonesia yang termaktub dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Berdasarkan rumusan tersebut, maka negara memiliki kewajiban untuk menunaikan tujuan negara tersebut baik negara dalam kondisi normal, lebih-lebih lagi ketika negara dalam keadaan

⁵² *Ibid*, hlm. 67.

bahaya. Oleh karenanya, untuk mengatasi keadaan tersebut maka UUD NRI Tahun 1945 memberikan kewenangan subjektif konstitusional kepada Presiden untuk dapat menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Ketentuan tersebut diatur pada Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi:

- (1) *Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang.*
- (2) *Peraturan Pemerintah harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikut.*
- (3) *Jika tidak mendapat persetujuan maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut.*

Perppu yang kemudian telah ditetapkan oleh Presiden harus mendapat persetujuan DPR, kemudian jika tidak mendapatkan persetujuan, maka Perppu tersebut harus dicabut. Hal yang mendasari ketentuan tersebut adalah karena pada hakikatnya sebuah undang-undang haruslah memberi ruang bagi partisipasi masyarakat, termasuk pula Perppu yang kedudukannya sejajar dengan undang-undang, maka setidaknya partisipasi masyarakat dimanifestasikan melalui parlemen.⁵³

Dalam hierarki peraturan perundang-undangan, sebagaimana termaktub dalam Pasal 7 UU P3 dikatakan bahwa terdapat satu peraturan perundang-undangan yang kedudukannya setingkat dengan Undang-Undang (UU) yakni Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Oleh karenanya, Perppu juga dapat melaksanakan perintah

⁵³ Muhammad Rinaldy Bima, "Hal Ikhwal Kegentingan yang Memaksa sebagai Landasan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang", *Jurnal IUS*, Vol. VII, No. 1, April 2019, hlm. 100.

konstitusi ketika terdapat hal ihwal kegentingan yang memaksa. Parameter yang digunakan untuk mengukur suatu hal ihwal kegentingan yang memaksa yakni terdapat suatu kondisi yang sulit, penting dan terkadang sifatnya rumit yang tak terduga, diprediksi atau diperkirakan sebelumnya, serta perlu untuk segera ditangani dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya setingkat dengan undang-undang.⁵⁴

Menurut Bagir Manan, Presiden dalam mengeluarkan Perppu harus memenuhi kriteria-kriteria berikut:⁵⁵

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

Tidak adanya pengertian paten tentang kegentingan yang memaksa dalam rangka menerbitkan Perppu sering kali menimbulkan perdebatan diantara kalangan ahli hukum dan praktisi hukum. Kewenangan Presiden yang begitu besar untuk mengatur segala hal dalam pengelolaan

⁵⁴ *Ibid*, hlm. 101.

⁵⁵ *Ibid*.

pemerintahan (termasuk dalam penerbitan Perppu) dikhawatirkan dapat berpotensi disalahgunakan oleh Presiden demi kepentingan politiknya. Sehingga Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor 138/PUU-VII/2009 menetapkan 3 (tiga) prasyarat adanya kegentingan yang memaksa seperti yang termaktub dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yaitu:⁵⁶

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

Sehingga, walaupun Presiden memiliki kewenangan subjektifitas untuk menafsirkan kegentingan yang memaksa, akan tetapi subjektivitas tersebut harus memiliki dasar objektivitasnya, dan pembatasan itu telah disyaratkan oleh konstitusi.

⁵⁶ Ali Marwan Hsb, "Kegentingan yang Memaksa dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang". Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 14, No. 01, Maret 2017, hlm. 115

Berdasarkan analisis peraturan perundang-undangan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa peraturan perundang-undangan di Indonesia hingga saat ini belum mengatur secara eksplisit tentang mekanisme pembentukan undang-undang pada masa transisi pasca pemilihan umum atau dikenal dengan istilah masa transisi *lame duck session*. Mekanisme pengaturan yang dimaksud adalah pengaturan tentang pembatasan legislasi pada masa *lame duck session*. Pengecualian terhadap pembatasan legislasi hanya untuk RUU yang berkaitan dengan APBN ataupun kebijakan negara dalam kondisi darurat. Ketiadaan pengaturan pembatasan legislasi pada masa *lame duck session* ini berpotensi memberikan keleluasaan kepada *lame duck legislature* untuk mengenyampingkan sikap kehati-hatian dalam mengambil keputusan sehingga produk undang-undang yang dilahirkan tidak berkesinambungan dan berkelanjutan serta tidak memiliki arah yang selaras dengan kebutuhan masyarakat dan amanat konstitusi.