

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan Khusus Yang Mengatur dan Mengendalikan *Lame Duck Session* Pasca Pelaksanaan Pemilihan Umum

1. Pengaturan Hukum *Lame Duck Session* di Indonesia

Lame Duck Session atau yang lebih dikenal sebagai sesi bebek lumpuh, dapat terjadi dalam masa transisi pasca pelaksanaan pemilihan umum, pemilu menurut Jimly Asshiddiqie, pemilihan umum ialah sebuah cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis, berangkat dari konsep kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan atau yang biasa disebut (*representative democracy*), dalam prakteknya yang menjalankan kedaulatan rakyat adalah wakil-wakil rakyat yang duduk dilembaga perwakilan rakyat atau yang disebut juga lembaga parlemen, sehingga agar wakil-wakil rakyat benar-benar bertindak atas nama rakyat, maka wakil-wakil rakyat tersebut harus ditentukan sendiri oleh rakyat, yaitu melalui pemilihan umum (*general election*).⁶³

Pengaturan hukum mengenai *Lame Duck Session* khususnya dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, bisa dibilang belum termaktub secara eksplisit mengenai aturan formalnya khususnya dalam konstitusi Undang-Undang Dasar 1945, dimana pengaturan hukum formal yang mengatur maupun mengendalikan *Lame Duck Session* pasca pemilihan umum (Pemilu) di Indonesia sejatinya memang belum termuat didalam konstitusi negara atau yang disebut Undang-

⁶³ Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum. Op, Cit. hlm. 3.*

Undang Dasar 1945 tersebut, hal ini bisa dilihat didalam Pasal 22E Bab VIIB Tentang Pemilihan Umum Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi⁶⁴:

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan Undang-Undang.

Dapat dilihat substansi dari pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, menunjukkan bahwasannya substansi pada bab mengenai pemilihan umum sebagai instrument penting dalam penegakan demokrasi di Indonesia, hanya memuat tentang pengaturan yang bersifat umum mengenai teknis dasar hukum pelaksanaan pemilihan umum di Indonesia. Yang mana diantaranya belum adanya pengaturan tentang masa transisi atau batasan waktu periode *Lame Duck* pasca pelaksanaan pemilihan umum, namun hanya termuat asas serta jabatan-jabatan yang akan diisi dalam pelaksanaan pemilihan umum yang berkelanjutan setiap lima tahun sekali.

⁶⁴ Pasal 22E Bab VIIB Tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Selanjutnya pada peraturan turunan atau peraturan organik dari pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945 yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, juga tidak mengatur secara spesifik dalam hal pembatasan waktu atau jeda pada masa transisi pasca pemilihan umum, dapat dilihat pada Bab XII tentang Penetapan Perolehan Kursi dan Penetapan Calon Terpilih dalam UU Nomor 7 Tahun 2017, dapat diartikan bahwasannya didalam substansi bab tersebut hanya ada pengaturan mengenai prinsip dalam penetapan maupun pelantikan calon anggota Legislatif terpilih sebagai pengisi fungsi lembaga legislatif maupun calon Presiden dan Wakil Presiden sebagai pengisi fungsi lembaga eksekutif.⁶⁵

Dalam pasal 167 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, memberikan pengaturan mengenai pelaksanaan pemilu secara umum di Indonesia, adapun bunyinya yaitu:

- (1) Pemilu dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali.
- (2) Hari, tanggal dan waktu pemungutan suara Pemilu ditetapkan dengan keputusan KPU.
- (3) Pemungutan suara dilaksanakan secara serentak pada hari libur atau hari yang diliburkan secara nasional.⁶⁶

Merujuk pada pasal tersebut, sudah jelas bahwa hanya mengatur secara teknis mengenai pelaksanaan pemilu khususnya dalam hal waktu pemungutan suara didalam pelaksanaan pemilihan umum.

Sedangkan dalam pasal 167 ayat (7) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, yang berbunyi:

⁶⁵ Nuryadin, "Urgensi Pengaturan Lame Duck Session (Sesi Bebek Lumpuh) Dalam Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia." *Loc. Ci., hlm. 1810*.

⁶⁶ Indonesia, Pasal 167 ayat (1), (2), dan (3), Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

“Penetapan Pasangan Calon terpilih paling lambat 14 (empat belas hari) sebelum berakhirnya masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden”.⁶⁷

Merujuk pada pasal tersebut, lebih mengatur dalam hal pemilihan Presiden dan wakilnya yang diberikan batasan mengenai penetapan calon terpilih agar dilaksanakan dalam tempo selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari sebelum masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden berakhir. Sedangkan untuk batasan penetapan mengenai calon terpilih anggota Legislatif dalam pasal tersebut tidak diatur secara substansial mengenai batasan waktu berapa lama penetapan anggota terpilih sebelum masa jabatan anggota legislatif sebelumnya berakhir.

Pengaturan untuk mempersingkat masa transisi atau *Lame Duck Session* pasca pemilihan pemilihan umum sangatlah berguna, khususnya dalam menanggulangi penyimpangan wewenang dalam masa *Lame Duck*, seperti Lembaga Legislatif memiliki pencapaian legislasi yang melonjak dalam masa *Lame Duck Session* tersebut khususnya pada tahun pemilu 2014 dan 2019.

Tabel 4.1

Jumlah Produk Hukum Pada Masa *Lame Duck* (2014&2019)

No.	Jenis Produk Hukum	2014	2019
1	Prolegnas Prioritas	66	55
2	UU Disahkan	42	28
3	UU <i>Lame Duck</i>	30	15
4	UU Kumulatif	12	14

Sumber: <https://peraturan.go.id/>, Data Sekunder, diolah, 2024

⁶⁷ Indonesia, Pasal 167 ayat (1), Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Dari data tersebut dapat disimpulkan bahwa, DPR atau lembaga legislatif pada tahun 2014 mengeluarkan produk hukum dengan total keseluruhan berjumlah 150 buah capaian legislasi, antara lain yaitu Undang-Undang yang bersifat Prolegnas Nasional berjumlah 66 buah, Undang-Undang yang disahkan berjumlah 42, Undang-Undang *Lame Duck* berjumlah 30 buah dan Undang-Undang Kumulatif berjumlah 12 buah. Sedangkan pada tahun 2019, DPR atau lembaga legislatif mengeluarkan produk hukum dengan total keseluruhan berjumlah 112 buah capaian legislasi, adapun untuk macam-macam kategorinya antara lain yaitu Undang-Undang yang bersifat Prolegnas Nasional berjumlah 55 buah, Undang-Undang yang disahkan berjumlah 28, Undang-Undang *Lame Duck* berjumlah 15 buah dan Undang-Undang Kumulatif berjumlah 14 buah. Adapun untuk contoh perincian undang-undang *Lame Duck* diatas sebagai berikut:

Tabel 4.2

Daftar Undang-Undang Periode *Lame Duck* (2014&2019)

No.	Tahun	Undang-Undang
1	2014	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2014 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2014 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2014 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2014 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2014 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2014 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2014 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2014 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2014 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2014 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2014 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2014 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014

		Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2014
		Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014
		Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014
		Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014
		Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014
		Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014
		Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014
		Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014
		Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2014
		Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2014
		Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014
		Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014
		Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014
2	2019	Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2019
		Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2019
		Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2019
		Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2019
		Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019
		Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2019
		Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019
		Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019
		Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019
		Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019
		Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019
		Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2019
		Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2019
		Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2019
		Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2019

Sumber: <https://peraturan.go.id/>, Data Sekunder, diolah, 2024

Menurut data diatas, penulis lebih memilih tahun pemilihan umum yaitu tahun 2014 dan 2019, dikarenakan pencapaian legislasi oleh DPR untuk kedua tahun tersebut khususnya dalam masa *Lame Duck* sangat signifikan dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya, dimana tahun 2014 ialah pemilu yang ke-11 yang dilaksanakan dua kali pada tanggal 9 April 2014 untuk pemilihan anggota Legislatif dan tanggal 9 Juli 2014 untuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.⁶⁸

⁶⁸ Murniyati Yanur, Jovano Deivid Oleyver Palenewen, "Penerapan Sistem Pemilu Di Indonesia Pasca Reformasi," *Wacana : Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Interdisiplin* 09, no. 02 (2022): 515.

Sedangkan pada tahun 2019 ialah pelaksanaan pemilu serentak pertama yang jatuh pada tanggal 17 April 2019, dimana pada tanggal tersebut dilaksanakan pemungutan suara untuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dan juga pemilihan anggota Legislatif secara bersamaan, untuk tahun 2014 dan tahun 2019 pelaksanaan pemilu dilaksanakan pada bulan April dan untuk pelantikan secara garis besar dilaksanakan pada bulan Oktober. Bisa diartikan bahwa kesenjangan waktu yang cukup lama yaitu 6-5 bulan waktu masa transisi tersebut sangat potensial untuk disalahgunakan, khususnya terhadap pejabat-pejabat yang sudah tidak terpilih kembali dalam pemilu.⁶⁹

Fokus pada pengaturan hukum *Lame Duck Session* di Indonesia, dimana didalam UUD 1945 pasal 22E Tentang Pemilihan Umum dan juga Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang sudah dijelaskan diatas, keduanya belum menunjukkan adanya pengaturan secara spesifik dari substansial formal mengenai pembatasan waktu periode masa transisi yang memunculkan fenomena *Lame Duck Session*. Jika menilik kembali ada satu peraturan yang mengatur secara tersirat mengenai larangan mengeluarkan kebijakan strategis dalam masa transisi, yaitu pada pasal 2 ayat (1) dan (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 73 Tahun 2016 Tentang Pendelegasian Wewenang Pendetanganan Persetujuan Tertulis Untuk Melakukan Penggantian Pejabat di Lingkungan Pemerintah Daerah, yang berbunyi:⁷⁰

⁶⁹ *Ibid*, hlm. 516.

⁷⁰ Pasal 2 ayat (1) dan (2), Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 73 Tahun 2016, "Pendelegasian Wewenang Pendetanganan Persetujuan Tertulis Untuk Melakukan Penggantian Pejabat Di Lingkungan Pemerintah Daerah" (2016).

- (1) Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati dan Walikota atau Wakil Walikota dilarang melakukan penggantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat persetujuan tertulis dari Menteri.
- (2) Gubernur, Bupati, atau Walikota yang akan melakukan penggantian pejabat dilingkungan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota, dalam jangka waktu 6 (enam) bulan terhitung sejak tanggal pelantikan harus mendapat persetujuan tertulis dari Menteri.

Dalam pasal tersebut, secara tersirat menyatakan bahwa adanya pengaturan dalam masa *Lame Duck* hanya untuk ranah Pemerintahan Daerah, dimana agar para Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati dan Walikota atau Wakil Walikota tidak melakukan penggantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum penetapan pasangan calon terpilih sampai masa akhir jabatan pejabat sebelumnya, sehingga hal tersebut belum mengakomodasi secara hukum khususnya dalam ranah lembaga Legislatif maupun Lembaga Eksekutif yang notabennya dibutuhkan pengaturan yang lebih tinggi seperti konstitusi UUD 1945 ataupun Undang-Undang.

Urgensi pengaturan hukum didalam Undang-Undang Dasar 1945 maupun Undang-Undang mengenai *Lame Duck Session* di Indonesia sangatlah penting, khususnya pada sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan suatu negara hukum, dimana pembentukan suatu hukum nasional harus didasarkan pada Pancasila, sehingga konsep negara hukum Pancasila dalam hal proses pembentukan maupun pengimplementasian hukum dipadukan dengan berbagai unsur baik yang terkandung dalam konsep *Rechtsstaat* ataupun prinsip *Rule of Law*.⁷¹

⁷¹ Rena Aminwara5 Ady Supryadi, Fahrurrozi, Imawanto, Tin Yuliani, "Negara Hukum Pancasila Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Studi Literatur Review," *CIVICUS: Pendidikan-Penelitian-Pengabdian Pendidikan Pancasila & Kewarganegaraan* 11, no. 2 (2023): 21.

2. Pengaturan Hukum *Lame Duck Session* di Beberapa Negara

Pengaturan mengenai *Lame Duck* juga terdapat diberbagai konstitusi negara lain, melihat pengaturan *Lame Duck* belum secara spesifik didalam hukum nasional Indonesia, maka konstitusi negara lain bisa dijadikan sebagai perbandingan secara komprehensif guna memahami konsep mengenai pengaturan *Lame Duck* diberbagai negara dibawah ini yang menjadi *role model* pengaturan periode *Lame Duck Session* di dunia yang dimuat didalam konstitusi masing-masing.

a) Pengaturan *Lame Duck* di Negara Amerika Serikat

Amerika Serikat merupakan sebuah negara yang berbentuk republik federal yang terdiri dari 50 (lima puluh) negara-negara bagian, ibu kota negara ini adalah Washington D.C yang berbatasan langsung dengan *District of Columbia*, dimana ibu kota federal yang dibentuk pada tahun 1790, bentuk pemerintahan Amerika Serikat sendiri adalah republik federal yang memiliki dua dewan legilatif yaitu *Senate* dan *House of Representatives*.⁷²

Fokus pada pengaturan *Lame Duck Session* di Amerika Serikat, dalam sistem pemerintahan Amerika sudah diatur secara formal pertama kali mengenai *Lame Duck Session* yaitu pada Konstitusi Amerika Serikat Amandemen ke-20 yang diratifikasi pada tanggal 23 Januari 1933, sehingga amandemen ini menjadi yang paling penting dimana Amandemen Konstitusi ke-20 sejatinya membuat pemerintahan di Amerika lebih responsif terhadap masalah politisi Amerika yang

⁷² Adam Gopnik, "Also Known as: America, U.S., U.S.A., United States of America," Britannica.com, 2024, <https://www.britannica.com/place/United-States>.

kalah dalam pemilihan umum, atau memutuskan untuk tidak mencalonkan diri lagi, namun masih memegang jabatan untuk waktu yang singkat.⁷³

Amandemen ke-20 konstitusi Amerika Serikat memang dikhususkan untuk mengatur masalah *Lame Duck Session*, dalam amandemen tersebut setidaknya mempunyai 6 (enam) bab atau bagian substansi, yang secara khusus mengatur prinsip-prinsip mengenai periode transisi *Lame Duck* didalam sistem pemerintahan Amerika Serikat. Adapun untuk bunyi dari 6 (enam) bab substansi didalam amandemen ke-20 konstitusi Amerika Serikat sebagai berikut:⁷⁴

Section 1.

The terms of the President and Vice President shall end at noon on the 20th day of January, and the terms of Senators and Representatives at noon on the 3d day of January, of the years in which such terms would have ended if this article had not been ratified; and the terms of their successors shall then begin.

Section 2.

The Congress shall assemble at least once in every year, and such meeting shall begin at noon on the 3d day of January, unless they shall by law appoint a different day.

Section 3.

If, at the time fixed for the beginning of the term of the President, the President elect shall have died, the Vice President elect shall become President. If a President shall not have been chosen before the time fixed for the beginning of his term, or if the President elect shall have failed to qualify, then the Vice President elect shall act as President

⁷³ NCC Staff, "How the 20th Amendment Made Lame-Duck Sessions Less Lame," aol.com, 2019, <https://www.aol.com/news/20th-amendment-made-lame-duck-sessions-less-lame-110500424.html>.

⁷⁴ LII, "U.S. Constitution United State of America 20th Amendment," Corner Law School, 2022, <https://www.law.cornell.edu/constitution/amendmentxx>.

until a President shall have qualified; and the Congress may by law provide for the case wherein neither a President elect nor a Vice President elect shall have qualified, declaring who shall then act as President, or the manner in which one who is to act shall be selected, and such person shall act accordingly until a President or Vice President shall have qualified.

Section 4.

The Congress may by law provide for the case of the death of any of the persons from whom the House of Representatives may choose a President whenever the right of choice shall have devolved upon them, and for the case of the death of any the persons from whom the Senate may choose a Vice President whenever the right of choice shall have devolved upon them.

Section 5.

Section 1 and 2 shall take effect on the 15th day of October following the ratification of this article.

Section 6.

This article shall be inoperative unless it shall have been ratified as an amendment to the Constitution by the legislatures of three-fourths of the several States within seven years from the date of its submission.

Substansi dari pada Amandemen Konstitusi ke-20 Amerika Serikat lebih menekankan pada penghapusan jangka waktu yang cukup lama, khususnya bagi pelaksana fungsi eksekutif seperti Presiden dan Wakil Presiden maupun pelaksana legislatif seperti anggota kongres yang kalah dalam pemilu, namun masih menjabat untuk masa-masa terakhir setelah gagal dalam upaya pemilihan kembali.⁷⁵

⁷⁵ Jack Walter Peltason, *About America: The Constitution Of The United States Of America With Explanatory Notes* (California: World Book, 2004): hlm 81, <https://www.govinfo.gov/>. Accessed, 19 May 2024.

Pada awalnya para pejabat kongres maupun pejabat federal yang menduduki kursi mereka pada tanggal 4 Maret, dimana empat bulan setelah hari pemilihan yaitu bulan November pada tahun sebelumnya sesuai dengan pasal 1 ayat 4 Konstitusi Amerika para anggota kongres harus melakukan pertemuan seminimal mungkin sekali dalam setiap tahunnya, yang mana pertemuan tersebut harus dilakukan pada hari senin minggu pertama di bulan Desember, kecuali para anggota kongres menunjuk hari yang berbeda dengan Undang-Undang. Dengan demikian, hal ini akan memakan waktu yang cukup lama sebelum kongres yang baru bertemu, dan akan ada sesi kongres yang diperlukan setelah pemilihan November, sehingga para politisi yang tidak terpilih kembali dan yang kalah pada pemilihan sebelumnya akan masuk kedalam kategori *Lame Duck*, dan secara legitimasi tidak mewakili konstituen mereka secara efektif dalam memutuskan suatu kebijakan publik.⁷⁶

Dalam substansi Amandemen ke-20 Konstitusi Amerika Serikat mengubah dan menghapus kesenjangan waktu yang cukup lama tersebut, dimana pada bagian ke-1 (pertama) atau *Section 1* menyatakan bahwa masa jabatan Presiden dan wakilnya berakhir pada tengah hari di tanggal 20 Januari sedangkan masa jabatan Senator dan Perwakilan (DPR) pada tengah hari ditanggal 3 Januari pada tahun-tahun dimana masa jabatan akan berakhir dan masa jabatan para penggantinya akan dimulai, dimana yang sebelumnya para pejabat baru akan menduduki kursi pada 4 Maret dipersingkat menjadi 3 Januari. Sedangkan pada *Section 2* meringkas waktu pertemuan kongres yang awalnya minggu pertama di bulan Desember diubah

⁷⁶ Brian P. Smentkowski, "Twentieth Amendment United States Constitution," in *Britannica*, 2024, <https://www.britannica.com/topic/Twentieth-Amendment>. Accessed, 19 May 2024.

menjadi pada tengah hari di hari ketiga bulan Januari, hal ini tersebut juga mengindikasikan bahwa pengaturan khusus mengenai *Lame Duck Session* di Amerika sudah ada dan diatur didalam bagian atau *section* 1 (satu) sampai 6 (enam) Amandemen ke-20 Konstitusi Amerika Serikat.⁷⁷

b) Pengaturan *Lame Duck* di Negara Austria

Negara Austria merupakan negara yang terletak di benua Eropa Tengah yang berbatasan langsung dengan Jerman, sistem pemerintahan negara Austria menganut sistem republik parlementer dengan dibagi dua kekuasaan, dimana kepala pemerintahan dipimpin oleh kanselir sedangkan kepala negara dipimpin oleh Presiden, dalam konstitusi negara Austria juga mengatur secara spesifik bahwasannya setiap lembaga yang menjalankan fungsi Eksekutif tidak hanya bertanggung jawab kepada Presiden sebagai kepala negara, namun juga harus bertanggungjawan kepada parlemen, hal ini mengakibatkan kekuasaan eksekutif masing-masing ada didalam pemerintahan regional maupun federal yang terdiri atas 9 (sembilan) negara bagian (*Bundeslander*).⁷⁸

Berdasarkan pada Bab II Konstitusi Austria Tentang Undang-Undang Federal bagian A tentang Dewan Nasional menyatakan bahwa kekuasaan legislatif federasi dilaksanakan oleh Dewan Nasional dengan Dewan Federal, dimana Dewan Nasional tersebut berkedudukan di Wina ibukota Austria, sama halnya dengan parlemen

⁷⁷ Timothy P. Nokken Jeffery A. Jenkins, "Legislative Shirking in the Pre-Twentieth Amendment Era: Presidential Influence, Party Power, and Lame Duck Sessions of Congress, 1877–1933," *Studies in American Political Development* 22 (2008): 114.

⁷⁸ European Union, "Principles Countries EU Member Countries Austria," Directorate-General for Communication, last modified 2020, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-countries/austria_en.

yang menjalankan fungsi legislatif Austria juga memiliki dua kamar parlemen federal.⁷⁹ yaitu majelis rendah (*Nationalrat*) atau *House of Representative* yang dipilih secara langsung dengan prinsip keterwakilan proporsional, sedangkan majelis tinggi (*Bundesrat*) atau *Senat* yang dipilih oleh parlemen dimasing-masing daerah atau regional dengan prinsip perwakilan proporsional.⁸⁰

Substansi pada pasal 27 Konstitusi Austria mengatur mengenai batasan terhadap masa persidangan *Nationalrat* atau *House of Representative*, bahwa mengenai masa periode jabatan legislatif *Nationalrat* atau *House of Representative* berlangsung selama 5 (lima) tahun dan dihitung sejak tanggal pertama sidang pertama dilakukan, atau dalam kasus tertentu anggota dari *House of Representative* yang baru terpilih menyelenggarakan rapat perdana.⁸¹ Selanjutnya dalam ayat 2 (dua) pasal 27 menjelaskan secara spesifik mengenai periode *Lame Duck* yang cukup singkat dan efisien, ayat tersebut menjelaskan bahwa untuk anggota *House of Representative* yang baru terpilih dalam pemilihan akan diselenggarakan oleh Presiden Federal dalam waktu selambat-lambatnya 30 (tiga puluh hari) setelah pemilihan, sehingga keadaan ini lebih memungkinkan anggota yang baru terpilih tersebut dapat bertemu pada hari setelah berakhirnya tahun kelima periode legislatif.⁸²

⁷⁹ The Federal State Of Austria Parliament Austria, “*Austria Constitution Law Of 1920*” (2004), (Chapter II, Section A, Article 25), https://constitutionnet.org/sites/default/files/Austria_FULL_Constitution.pdf. Accessed, 21 Mei 2024.

⁸⁰ Austria, Parliament Austria, “*Austria Constitution Law Of 1920*” (2004), (Chapter II, Section A, Article 26).

⁸¹ Austria, Parliament Austria, “*Austria Constitution Law Of 1920*” (2004), (Chapter II, Section A, Article 27 (1)).

⁸² Austria, Parliament Austria, “*Austria Constitution Law Of 1920*” (2004), (Chapter II, Section A, Article 27 (2)).

Secara umum periode untuk persidangan biasa untuk *House of Representative* dimulai sebelum tanggal 15 September setiap tahunnya dan tidak boleh lebih dari tanggal 15 Juli setiap tahun berikutnya, sedangkan pada ayat selanjutnya menekankan bahwa Presiden Federal juga dapat mengajukan sidang luar biasa, jika pemerintahan federal atau sepertiga dari anggota (*Nationalrat*) atau *House of Representative*) atau anggota (*Bundesrat*) atau *Senat* meminta pertemuan.⁸³

Setiap persidangan akan ditutup dengan berdasarkan pemungutan suara atau voting oleh seluruh anggota *House of Representative*, dan akan dilanjutkan dengan masa sidang pembukaan anggota *House of Representative* yang baru dalam periode legislatif yang sama, sehingga akan dilanjutkan sesuai dengan tahapan terakhir yang dicapai pada penutupan sesi sidang yang sebelumnya.⁸⁴ Dengan demikian, mengindikasikan bahwa proses legislasi di Austria lebih efektif dan efisien, hal ini dikarenakan masa *Lame Duck Session* dalam persidangan dipersingkat oleh Konstitusi Austria yang secara pengaturannya pelantikan anggota *House of Representative* yang baru terpilih dalam pemilihan selambat-lambatnya harus dilakukan 30 (tiga puluh) hari pasca pemilihan umum.

c) Pengaturan *Lame Duck* di Negara Jerman

Negara Jerman merupakan negara yang menganut sistem republik parlementer federal, dengan kepala pemerintahan dipegang oleh kanselir atau *chancellor* dan kepala negara dipegang oleh Presiden yang mempunyai tanggung jawab utama

⁸³ Austria, Parliament Austria, “*Austria Constitution Law Of 1920*” (2004), (Chapter II, Section A, Article 28 (1)).

⁸⁴ Austria, Parliament Austria, “*Austria Constitution Law Of 1920*” (2004), (Chapter II, Section A, Article 28 (2)).

sebagai perwakilan dari negara Jerman itu sendiri, dengan menganut sistem federal maka negara Jerman memiliki 16 negara bagian (*Lander*) yang masing-masing setiap negara bagian mempunyai konstitusi tersendiri dan memiliki otonom yang bebas dalam mengelola organisasi internal masing-masing.⁸⁵

Konstitusi Jerman pada pasal 20, menyatakan bahwa Republik Federal Jerman merupakan negara federal yang demokratis dan sosialis, hal ini didasarkan bahwa semua kekuasaan negara berasal dari rakyat dan kekuasaan itu dijalankan oleh rakyat melalui instrument pemilihan umum serta pemungutan suara, melalui badan-badan legislatif yang akan terikat oleh perintah konstitusional dan eksekutif maupun yudikatif terikat oleh hukum dan keadilan rakyat.⁸⁶ Berdasarkan konstitusi negara Jerman, khususnya pada Bab III mengatur tentang *The Bundestag* atau Dewan Perwakilan Rakyat dan Bab IV mengatur tentang *The Bundesrat* atau Senat, pada kedua bab tersebut mengindikasikan bahwa kekuasaan legislatif dari parlemen Jerman mempunyai dua kamar.⁸⁷

Kamar pertama, *The Bundestag* atau Dewan Perwakilan Rakyat yang anggotanya dipilih langsung melalui pemilihan umum yang bebas, adil dan rahasia, dan untuk masa jabatannya *The Bundestag* adalah menjabat selama 4 (empat) tahun, pemilihan umum untuk anggota *Bundestag* diselenggarakan paling cepat 46 (empat puluh enam bulan) dan paling lambat 48 (empat puluh delapan bulan) atau pas

⁸⁵ Lucy Kinski Michael Angenendt, "Germany: Political Developments and Data in 2021 The End of the Merkel Era," *European Journal of Political Research Political Data Yearbook* 61, no. 1 (2022): 172, <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/2047-8852.12366>.

⁸⁶ [constituteproject.org](https://www.constituteproject.org), "Germany Constitution of 1949 (Rev. 2012)" (n.d.) (Chapter II, Article 20), https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2012. Accessed, 21 Mei 2024.

⁸⁷ [constituteproject.org](https://www.constituteproject.org), "Germany Constitution of 1949 (Rev. 2012)" (n.d.), (Chapter III, Article 38).

genap 4 (empat) tahun pejabat petahana *Bundestag* yang sebelumnya sudah menyelesaikan masa jabatannya, sedangkan untuk masa jabatan pejabat petahana *Bundestag* akan berakhir ketika anggota *Bundestag* yang baru terpilih melaksanakan sidang perdana.⁸⁸

Konstitusi Jerman juga memberikan ketentuan mengenai batas sidang bagi anggota baru *Bundestag* yang secara tersirat juga mempersingkat periode *Lame Duck* bagi pejabat petahana, dimana anggota *Bundestag* yang sudah terpilih dalam pemilihan harus menduduki kursi dan bersidang selambat-lambatnya pada hari ke-30 (tiga puluh) pasca pemilihan umum,⁸⁹ sehingga *Bundestag* juga harus menentukan jadwal kapan sidang ditunda maupun dilanjutkan, selanjutnya konstitusi juga menyatakan bahwa ketua *Bundestag* bisa mengadakan sidang lebih awal, namun harus dengan persetujuan sepertiga anggota dan Presiden Federal maupun Kanselir Federal juga harus menyetujui permohonan sidang lebih awal.⁹⁰

Kamar kedua, *The Bundesrat* atau Senat yang anggotanya dipilih dengan sistem perwakilan proporsional dari lembaga eksekutif masing-masing negara bagian, fungsi *Bundesrat* sendiri berwenang menyetujui atau tidak Rancangan Undang-Undang tentang pemerintah negara bagian maupun pengadilan dalam setiap wilayah hukum negara bagian, sehingga negara bagian harus berpartisipasi melalui *Bundesrat* dalam hal legislasi maupun yang berkaitan dengan Uni Eropa, walaupun dalam ketentuan masa sidang tidak diatur secara spesifik, namun untuk khusus

⁸⁸ Constituteproject.org, “Germany Constitution of 1949 (Rev. 2012)” (n.d.), (Chapter III, Article 39 (1)).

⁸⁹ Constituteproject.org, “Germany Constitution of 1949 (Rev. 2012)” (n.d.), (Chapter III, Article 39 (2)).

⁹⁰ Constituteproject.org, “Germany Constitution of 1949 (Rev. 2012)” (n.d.), (Chapter III, Article 39 (3)).

masa waktu *Lame Duck Session* di ranah parlemen pemerintahan Jerman hanya berjarak sekitar 30 (tiga puluh) hari, tidak sampai membiarkan pejabat petahana *Bundestag* maupun pejabat petahana *Bundesrat* yang gagal atau tidak terpilih kembali dalam pemilihan untuk duduk dalam jabatan terakhirnya dalam waktu berbulan-bulan.⁹¹

B. Politik Hukum Negara Dalam Mengatasi Periode *Lame Duck Session* di Indonesia

Menentukan arah strategis pengaturan hukum untuk mengatasi adanya fenomena *Lame Duck Session* di Indonesia bukanlah suatu hal yang tidak mungkin untuk dilakukan, namun untuk menentukan suatu pengaturan hukum mengenai sesuatu hal yang baru perlu melibatkan banyak sekali unsur didalamnya, khususnya dalam sistem ketatanegaraan banyak sekali unsur-unsur yang perlu diperhatikan, terutama masalah politik hukum tentunya memerlukan sinkronisasi antara politik atau kekuasaan dengan hukum itu sendiri, contohnya seperti lembaga-lembaga kekuasaan pelaksana fungsi legislatif yang didalamnya memuat peranan penting untuk membuat suatu pengaturan hukum serta pelaksana fungsi eksekutif maupun yudikatif sebagai instrument penting dari prinsip *checks and balances* dalam sistem hukum ketatanegaraan.⁹²

Negara yang berlandaskan dengan hukum tentu memiliki sistem hukum ketatanegaraan yang kompleks, dalam mengatasi sebuah fenomena khususnya

⁹¹ Constituteproject.org, “*Germany Constitution of 1949 (Rev. 2012)*” (n.d.), (Chapter IV).

⁹² Ahmad Yani, “Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori Dan Praktek Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945 (Indonesian Government System: Theory and Practice Approaches of 1945’ Constitution),” *JIKH* 12, no. 2 (2018): 122.

Lame Duck Session di Indonesia dapat menggunakan sebuah konsep sistem yang saling berhubungan antar lembaga kekuasaan, guna memberikan kebermanfaatan hukum kedepannya. Dalam konteks negara sendiri memberikan konstruksi bahwa negara diciptakan oleh manusia atau *human creation* untuk membentuk sebuah pola hubungan antar manusia dalam kehidupan bermasyarakat yang diorganisasikan guna mencapai tujuan bersama, sedangkan dalam konteks hukum ketatanegaraan sendiri dapat dikatakan lebih mengkaji fenomena dalam aspek hukum yang membentuk maupun dibentuk oleh lembaga-lembaga negara maupun lembaga pemerintahan.⁹³

Lembaga negara maupun lembaga pemerintahan memegang peran penting didalam sistem hukum ketatanegaraan, di Indonesia dalam kacamata menurut Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), merumuskan bahwasannya sistem hukum harus seminimal mungkin memuat beberapa elemen dasar yaitu:

1. Materi Hukum (tatanan hukum) yang didalamnya terdiri atas:
 - a) Perencanaan hukum
 - b) Pembentukan hukum
 - c) Penelitian hukum
 - d) Pengembangan hukum
2. Aparat hukum, yang menjalankan tugas, pokok dan fungsi seperti penegakan hukum, penyuluhan hukum, penerapan hukum dan pelayanan hukum.

⁹³ Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1*. (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006): 15

3. Saranan dan prasarana penunjang implementasi hukum untuk ditegakkan dan diterapkan.
4. Budaya hukum yang menjadi kebiasaan hukum oleh masyarakat maupun para pejabat yang memegang kekuasaan didalam negara.
5. Yang terkahir adalah pendidikan hukum untuk setiap elemen yang terdiri dari berbagai pembagian hukum seperti hukum administrasi negara, hukum tata negara, hukum perdata, hukum pidana dan lain-lain.⁹⁴

Khusus untuk materi hukum, dalam membentuk materi hukum harus juga diperhatikan politik hukum yang sudah ditetapkan, hal ini dikarenakan arah politik hukum dari waktu ke waktu akan berbeda sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan para pemegang kekuasaan.⁹⁵

Pemberlakuan pengaturan hukum untuk mengatasi periode *Lame Duck Session* harus memperhatikan arah kebijakan politik, khususnya untuk solusi dalam menyiasati adanya *Lame Duck Session* di Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar NRI 1945, dimana jika *Lame Duck* diatur didalam Undang-Undang Dasar 1945 akan memberikan kepastian hukum dan akan memberikan aturan secara umum untuk diturunkan ke undang-undang organiknya agar diatur secara rigid dan khusus mengenai periode *Lame Duck Session*. Menurut Prof Mahfud MD, memberikan penjelasan mengenai politik hukum yang merupakan *legal policy* atau garis kebijakan khususnya tentang pilihan hukum yang akan diterapkan dengan cara pembuatan hukum baru ataupun dengan cara penggantian hukum yang lama dalam

⁹⁴ Muzamil, Mawardi, *Perbandingan Sistem Hukum (Hukum Barat, Adat Dan Islam)*. (Semarang: Madina Semarang, 2014), 3.

⁹⁵ *Ibid.*

rangka untuk menggapai tujuan bernegara seperti yang sudah termuat didalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.⁹⁶

Substansi krusial yang harus diterapkan didalam perubahan Undang-Undang Dasar NRI 1945 guna mengatasi periode *Lame Duck Session* adalah mengenai masa sidang pelaksana fungsi legislatif yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan penyingkatan masa *Lame Duck*, dengan memberikan pengaturan secara spesifik kapan waktu pemilihan umum sampai waktu pelantikan pejabat baru yang sudah terpilih, hal ini juga melibatkan para lembaga kekuasaan untuk bersinergi dalam pembentukan hukum untuk mengatasi atau mengakali periode *Lame Duck* agar tidak digunakan secara sewenang-wenang sesuai kepentingan masing-masing penguasa, ada beberapa cara untuk arah politik hukum merumuskan formula pengaturan sebagai solusi untuk periode *Lame Duck* khususnya pada lembaga legislatif Dewan Perwakilan Rakyat yaitu:⁹⁷

1. Yang *pertama*, ditetapkan pelarangan untuk melakukan sidang baik untuk Dewan Perwakilan Rakyat maupun Dewan Perwakilan Daerah dari hari pemungutan suara sampai dengan hari pelantikan pejabat baru yang sudah terpilih dalam pemilihan umum, dengan ini untuk menghindari pengesahan undang-undang atau kebijakan strategis yang dikeluarkan oleh pejabat petahana yang sudah tidak mempunyai legitimasi penuh karena tidak terpilih kembali dalam pemilihan umum kecuali dalam keadaan berbahaya atau darurat.

⁹⁶ MD, *Politik Hukum Di Indonesia*. (Depok: Rajawali Pers, 2020): 1.

⁹⁷ Aditya Wahyu Saputro, Rafi Damar Bungsadewo, Rahmi Amelia, *Academic Constitutional Drafting Evaluasi Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

2. Yang *kedua*, menetapkan pengaturan secara formal dan spesifik mengenai kapan dimulainya pemilihan umum, yang mana awalnya dilaksanakan setiap bulan April pada tahun pemilu dan baru dilaksanakan pelantikan pejabat baru pada bulan Oktober, hal ini memberikan jeda waktu yang terlalu lama atau sekitar 5 (lima) bulan antara hari pemungutan suara dengan hari pelantikan pejabat terpilih. Jika berkaca pada konstitusi negara lain khususnya pada Amandemen ke-20 Konstitusi Amerika Serikat, pemilihan umum di Indonesia harus dilaksanakan pada 2 (dua) minggu terakhir bulan Juli dan pelantikan pejabat baru pada minggu pertama bulan Oktober, sehingga memangkas waktu antara hari pemungutan suara dengan hari pelantikan pejabat terpilih yang baru.⁹⁸

Politik hukum negara dapat dijadikan sebuah instrument penting dalam upaya mengatasi sebuah fenomena hukum yang ada termasuk seperti periode *Lame Duck Session*, arah kebijakan politik hukum yang bagus akan memberikan kebijakan hukum dan juga perundang-undangan dalam konteks pembentukan pengaturan hukum yang baru maupun pembaharuan hukum yang sudah usang atau lama termakan oleh zaman, sehingga dapat dikatakan juga bahwa instrument politik atau kekuasaan dijalankan melalui peraturan perundang-undangan dan instrument hukum atau perundang-undangan sendiri kerap kali terhambat dengan kebutuhan hukum mana yang perlu dibentuk dan mana hukum yang perlu dipertahankan secara

⁹⁸ Elsan Yudhistira, “Pembatasan Masa Jabatan Presiden Sebagai Upaya Menghindari Terjadinya Abuse Of Power,” *Al-Ishlah: Jurnal Ilmiah Hukum* 23, no. 2 (2020): 134, <https://doi.org/http://doi.org/10.56087/aijih.v23i2.43>.

bertahap agar bisa mewujudkan tujuan negara sesuai prinsip, supremasi hukum, kepastian hukum maupun prinsip legalitas pada hukum itu sendiri.⁹⁹

Prinsip negara hukum sejatinya akan terus bersandar pada prinsip legalitas, dimana suatu perbuatan yang dilakukan jika bertentangan dengan etika politik atau yang dianggap melanggar hukum, namun belum ada pengaturan yang mengatur atas dasar perbuatan tersebut maka tidak bisa dikenai sanksi hukum, sama halnya pejabat yang sudah tidak memiliki legitimasi penuh khususnya pejabat lembaga legislatif yang memanfaatkan periode *Lame Duck* pasca pemilihan umum untuk melakukan capaian legislasi yang cukup produktif, serta mengeluarkan kebijakan yang strategis sesuai dengan kepentingannya tidak bisa dikenakan sanksi hukum karena belum adanya pengaturan secara spesifik mengenai periode *Lame Duck Session*.¹⁰⁰

Hal ini bertentangan dengan prinsip negara hukum yang harus terus bersandar pada prinsip legalitas, yang menjelaskan bahwa segala aktivitas lembaga negara maupun pemerintahan seharusnya dilaksanakan bersama sesuai peraturan undang-undang yang sesuai, guna menjaga kepastian hukum dan hak-hak semua warga negara. Dengan demikian, pengimplementasian prinsip legalitas didasarkan pada kejelasan mengenai regulasi, transparansi maupun penegakan hukum yang tegas khususnya dalam hal pengaturan periode *Lame Duck Session* pasca pemilihan.¹⁰¹

⁹⁹ Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan: Kumpulan Karya Tulis Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M.* (Bandung: Bandung Alumni, 2002): 3-4, <https://katalogpusdaprovjateng.perpusnas.go.id/detail-opac?id=13586>.

¹⁰⁰ Rehnaningtyas Alivia Fitri Salsabila, Muhammad Atma Taher, M Irham, Muhammad Salman Al Fariji, "Penerapan Prinsip Legalitas, Yuridikitas, Dan Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia Guna Mengukuhkan Tata Kelola Yang Berkeadilan," *Didaktik: Jurnal Ilmiah Pgsd Fkip Universitas Mandiri* 9, No. 5 (2023): 3684.

¹⁰¹ *Ibid.*