



SALAM

Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i

P-ISSN: 2356-1459. E-ISSN: 2654-9050

Vol. 9 No. 6 (2022), pp. 1797-1814

DOI: 10.15408/sjsbs.v9i6.26798

<http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/salam/index>



Urgensi Pengaturan *Lame Duck Session* (Sesi Bebek Lumpuh) dalam Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*

Nuryadin¹

Mahasiswa Kenegaraan Magister Hukum Universitas Indonesia



[10.15408/sjsbs.v9i6.26798](https://doi.org/10.15408/sjsbs.v9i6.26798)

Abstract

During the transition of power, a phenomenon known as the lame duck session occurred, in which an official whose term of office was about to expire, and his successor had been elected. The change of leadership from an active official to a new official who has been elected based on the election results, basically creates a time gap between the day of determining the election results and the day of the inauguration of the elected officials. Problems that then arise as a result of this are the policies taken by officials who are still active at the end of their term of office, and legal uncertainty in making policies that benefit certain parties. Based on the comparisons made, the lame duck session arrangement contained in the constitutions of other countries is in the form of tightening the election schedule and the appointment of members of parliament, which is aligned with the period of the parliamentary session. The shorter the schedule, the shorter the duration of the parliamentary lame duck session. In Indonesia, setting limits on the holding of general elections, the appointment of elected members of parliament and the schedule for holding the session period need to be contained in the constitution of the Republic of Indonesia. Considering that this arrangement is political in nature, if it is only stated in legislation, it will be easy for the House of Representatives to make changes in accordance with the interests of the majority of members of parliament.

Keywords: lame duck session, Indonesia

Abstrak

Pada masa transisi kekuasaan, terjadi sebuah fenomena yang dinamakan sebagai lame duck session, di mana pejabat yang masa jabatannya akan segera berakhir, dan penggantinya telah terpilih. Pergantian kepemimpinan dari pejabat yang masih aktif ke pejabat baru yang telah terpilih berdasarkan hasil pemilu, pada dasarnya menimbulkan sebuah celah waktu antara hari penetapan hasil pemilu dan hari pelantikan pejabat terpilih. Permasalahan yang kemudian muncul akibat hal tersebut adalah terhadap kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pejabat yang masih aktif diakhir masa jabatannya, dan ketidakpastian hukum dalam pengambilan kebijakan yang menguntungkan pihak-pihak tertentu. Berdasarkan perbandingan yang dilakukan, pengaturan lame duck session yang dimuat dalam konstitusi negara-negara lain berupa pengetatan jadwal pemilu dan pengangkatan anggota parlemen, yang diselaraskan dengan masa persidangan parlemen. Semakin singkat jadwalnya, maka durasi lame duck session parlemen menjadi lebih singkat pula. Di Indonesia pengaturan batas penyelenggaraan pemilihan umum, pengangkatan anggota parlemen terpilih dan jadwal penyelenggaraan masa sidang perlu dimuat dalam konstitusi Republik Indonesia. Mengingat pengaturan ini bersifat politis, jika hanya dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, maka Dewan Perwakilan Rakyat akan mudah untuk melakukan perubahan sesuai dengan kepentingan mayoritas anggota parlemen.

Kata kunci: Periode Bebek Lumpuh; *Lame Duck Session*; Indonesia

*Received: Mei 12, 2022, Revision: June 25, 2022, Published: September 14, 2022.

¹ Nuryadin adalah Mahasiswa Kenegaraan Magister Hukum Universitas Indonesia.

A. PENDAHULUAN

Lame duck yang dalam terjemahan kasarnya bermakna “bebek lumpuh”, merupakan suatu periode sesudah pemilihan umum (pemilu). Hal mana anggota parlemen yang lama belum selesai bertugas dalam jabatannya, tetapi anggota parlemen baru yang telah terpilih tetapi belum dilantik. Hal ini lazim disebut sebagai periode transisi. Di Indonesia sendiri tidak mengenal yang namanya istilah *lame duck session*, namun akrab dengan istilah “demisioner”. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) sendiri, demisioner adalah “keadaan tanpa kekuasaan, yang mana suatu kabinet dan sebagainya yang telah mengembalikan mandat kepada kepala negara, tetapi masih melaksanakan tugasnya sehari-hari sambil menunggu dilantiknya kabinet yang baru.”² Namun demikian, antara *lame duck* dan demisioner sangatlah berbeda, karena dalam *lame duck*, para pejabat yang lama masih memegang kekuasaan, sedangkan dalam demisioner, mereka sudah berhenti.³

Permasalahan kemudian muncul pada saat pergantian kepemimpinan dari pejabat *existing* ke pejabat baru yang terpilih berdasarkan pemilu, umumnya menimbulkan sebuah *gap* waktu di antara hari penetapan hasil pemilu dan hari pelantikan pejabat terpilih. Pada periode ini anggota atau pun pejabat lama sudah berada dalam posisi yang kekurangan legitimasi untuk membuat keputusan, apalagi untuk mengambil putusan-putusan penting yang membutuhkan partisipasi publik tinggi dan berpengaruh besar bagi kehidupan berbangsa dan negara.⁴

Terdapat 2 (dua) kemungkinan yang dapat terjadi pada masa *lame duck session*: *Pertama*, Keengganan pejabat *existing* untuk mengambil kebijakan-kebijakan strategis. Contohnya yang terjadi di Indonesia pada akhir masa kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tahun 2014. Melalui Menteri Sekretaris Kabinet, Presiden Susilo mengeluarkan SE- 05/Seskab/IV/2014 tanggal 23 April 2014, yang pada intinya melarang Para Menteri dan pimpinan lembaga pemerintah untuk tidak lagi mengambil kebijakan, keputusan, atau program yang memiliki implikasi luas selama masa menjelang dan berlangsungnya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sampai dengan menjelang masa bakti pemerintahan, guna menghindari terganggunya stabilitas kehidupan ekonomi, sosial, politik, dan keamanan kecuali dilaporkan kepada Presiden dan Wakil Presiden.⁵

Kedua, kemungkinan kedua adalah sebaliknya, produktifitas pejabat *existing* justru meningkat pada masa *lame duck session* ini. Sebagai contoh pada kasus pergantian anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) periode 2014-2019 yang digantikan dengan anggota DPR periode 2019-2024. Antara penetapan hasil rekapitulasi suara yang diumumkan pada tanggal 21 Mei 2019 sampai dengan dilaksanakannya pelantikan anggota DPR terpilih, yakni pada tanggal 1 Oktober 2019, memiliki jeda waktu sekitar 4

² Made Supriatna, “Apakah Lame Duck Session Diperlukan dalam Sistem Pemerintahan Kita?,” *IndoProgress*, last modified 2019, <https://indoprogress.com/2019/09/apakah-lame-duck-session-diperlukan-dalam-sistem-pemerintahan-kita/>.

³ Made Supriatna, “Apakah Lame Duck Session Diperlukan dalam Sistem Pemerintahan Kita?.”

⁴ Fitra Arsil, “RUU Kontroversi pada Masa Transisi,” *Republika* (Jakarta, 2019).

⁵ MA RI, *Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, Nomor 53 P/HUM/2015* (Indonesia, 2015).

(empat) bulan dengan jumlah masa sidang yang tersisa sekitar 4 (empat) kali. Menjelang akhir masa sidang terakhir, frekuensi pembahasan Rancangan Undang-undang (RUU) meningkat tidak hanya RUU yang memerlukan pembicaraan tingkat II, tetapi juga peningkatan pembahasan terhadap Rancangan Undang-Undang yang masuk dalam paripurna guna diputus sebagai Rancangan Undang-Undang inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat.⁶

Jika masa *lame duck* tidak dikelola dengan baik, kedua kemungkinan di atas tentunya akan membawa dampak negatif bagi penyelenggaraan negara. Berikut adalah dampak negatif yang dapat terjadi: *Pertama*, ketidakpastian hukum dan pengambilan kebijakan bagi pihak-pihak yang berkepentingan. Kekhawatiran pejabat *lame duck* akan implikasi keputusan strategis yang diambil pada masa akhir jabatan, berpotensi menghambat jalannya penyelenggaraan negara. Seperti misalnya pada akhir masa jabatan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, penerbitan SE-05/Seskab/IV/2014 diantaranya mengakibatkan batalnya akuisisi Bank Tabungan Negara (BTN) oleh Bank Mandiri dan penundaan proses perizinan di bidang kehutanan.⁷ *Kedua*, kurangnya legitimasi pejabat lama dalam membuat sebuah keputusan, terutama keputusan yang strategis. Serta berpotensi mereduksi nilai-nilai demokrasi dalam penyelenggaraan negara akibat rendahnya partisipasi publik. Minimnya partisipasi publik ini berkaitan dengan keterbatasan masa pembahasan dan pengambilan keputusan dalam periode *lame duck*. Pada akhirnya produk hukum atau kebijakan yang diambil dalam periode ini, menjadi tidak atau kurang merepresentasikan kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan berdasarkan apa yang telah penulis uraikan di atas, maka penulis memilih untuk mengemukakan permasalahan sebagai berikut: *Pertama*, Bagaimana prinsip mengenai *lame duck session* dalam sebuah negara demokrasi? *Kedua*, Apa urgensi pengaturan *lame duck session* di Indonesia?

B. METODE PENELITIAN

Bentuk penelitian yang penulis terapkan merupakan penelitian yuridis normatif atau penelitian hukum secara kepustakaan, yaitu dengan cara melakukan penelitian terhadap bahan pustaka ataupun data sekunder.⁸ Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah: *Pertama*, Pendekatan secara perundang-undangan (*statute approach*). Yaitu dengan cara menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengaturan mengenai *lame duck session* yang ada di Indonesia, baik yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, maupun dalam peraturan perundang-undangan lainnya. *Kedua*, Pendekatan Komparatif (*comparative approach*), penelitian dengan perbandingan produk hukum dan karakter hukum untuk yang berkaitan dengan pengaturan mengenai *lame duck session* yang ada dalam konstitusi

⁶ Arsil, "RUU Kontroversi pada Masa Transisi."

⁷ Kemenhut RI, *Surat Edaran tentang Penundaan Perizinan di Bidang Kehutanan Nomor: 1/Menhut-III/2014 tanggal 8 Juli 2014* (Indonesia, 2014).

⁸ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2007).

negara lain dengan memperbandingkan unsur-unsur yang dapat diperbandingkan (*tertium comparationis*) dengan bahan hukum yang menjadi fokus penelitian.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang dilakukan dengan cara mengkaji dan menelaah isu hukum lewat peraturan perundang-undangan, penelusuran literatur dan bahan kepustakaan yang berkaitan erat dengan masalah yang diangkat oleh penulis dalam penelitian ini untuk memahami konsep hukum dalam teks atau sumber hukum.

Alat pengumpulan data dilakukan penulis dengan menggunakan studi kepustakaan (*library research*). Dilakukan dengan cara mencari dan mengumpulkan hukum atau topik maupun mengumpulkan peraturan perundang-undangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan yang telah dibukukan maupun dari internet. Metode analisa data yang digunakan adalah metode kualitatif. Metode kualitatif dilakukan dengan cara melakukan analisis dan pengolahan data berdasarkan pemahaman peneliti terhadap data atau informasi yang diperoleh yang kemudian dinarasikan untuk memperoleh simpulan penelitian. Analisis data dilakukan dengan cara menguraikan data secara sistem di dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih satu dengan yang lain, dan efektif, sehingga memudahkan interpretasi data dan pemahaman hasil analisis data yang bersumber dari bahan hukum berdasarkan kepada konsep, teori, peraturan perundang-undangan, doktrin, prinsip hukum, pendapat pakar atau pandangan peneliti sendiri.⁹ Bentuk hasil penelitian yang dilakukan penulis adalah berupa penelitian preskriptif analitis dengan memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan keadaan/fakta yang ada berdasarkan penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan dan literatur untuk mencari makna dan memberikan saran atas permasalahan yang ada.

C. HASIL TEMUAN DAN PEMBAHASAN

1. Permasalahan

Pejabat pemerintah yang masa jabatannya akan segera berakhir dan penggantinya telah dipilih, diberi label lame duck atau “bebek lumpuh” sejak awal abad ke-20. Istilah ini bukan pujian. Kekhawatiran utama tentang bebek lumpuh adalah tidak demokratis bagi mereka untuk memberlakukan undang-undang baru atau mengambil tindakan lain yang mengikat secara hukum karena Rakyat telah memilih orang lain untuk mewakili mereka.¹⁰

Masa transisi dalam peralihan kekuasaan negara lazim terjadi sebuah fenomena lame duck session yang secara leksikal memiliki arti “bebek lumpuh”. Dror Itzhak Yuravlivker dalam disertasinya yang berjudul “The Lame Duck Congress: Fair or Foul?” memberikan definisi lame duck sebagai berikut:

⁹ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*.

¹⁰ John Copeland Nagle, “Lame Duck Logic,” *UCDavis Law Review* 2 45, no. 4 (2012): 1177–1219, https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/45/4/articles/45-4_nagle.pdf.

*"The term "lame duck" originally emerged in 18th century Britain to describe a stockbroker who owed more than he was worth yet continued to conduct business despite being "financially crippled. By the mid-19th century, the term had migrated to the United States, where it ultimately acquired the meaning we still use today: a politician still in office but whose successor has already been chosen."*¹¹

Ungkapan "bebek lumpuh" awalnya diterapkan di Inggris abad ke-18 untuk pengusaha bangkrut yang dianggap "lumpuh", seperti burung buruan yang terluka karena ditembak. Pada tahun 1830-an, penggunaan telah diperluas ke pejabat yang layanannya telah diketahui tanggal penghentiannya. Dalam penggunaan Amerika saat ini, misalnya, seorang Presiden dianggap sebagai "bebek lumpuh" setelah penggantinya dipilih dan juga setiap kali ia diketahui tidak menjadi calon untuk pemilihan Kembali.¹²

Di Amerika, setelah Amandemen ke-20, periode "*lame duck*" sangat dipersingkat, tetapi itu tidak menghentikan politisi yang sedang dalam *lame duck session* untuk mengemas sisa minggu mereka di kantor pada menit-menit terakhir dan tindakan sabotase politik.¹³ Seperti yang dikatakan Bruce Ackerman, "Sama sekali tidak demokratis bagi perwakilan yang ditolak untuk membuat undang-undang atas nama rakyat Amerika."

Salah satu masalah yang dihadirkan oleh sesi bebek lumpuh adalah bahwa mereka menciptakan lingkungan di mana perwakilan yang baru saja digantikan oleh konstituen, mereka dapat membuat keputusan tentang kebijakan penting sebelum penerus mereka dilantik menjadi anggota Kongres baru. Anggota ini tidak lagi bertanggung jawab kepada pemilih. Masalah lain adalah bahwa sesi-sesi lumpuh mempersulit orang untuk menentukan siapa yang bertanggung jawab atas hasil kebijakan. Kurangnya transparansi dan pertimbangan tergesa-gesa yang biasanya diterima oleh undang-undang selama sesi-sesi *lame duck* membatasi informasi yang diperlukan untuk membuat keputusan berdasarkan informasi di kotak suara.¹⁴

Sesi bebek lumpuh telah ditoleransi di masa lalu karena diperlukan untuk mengatasi kebutuhan nasional yang mendesak atau untuk menanggapi keadaan darurat. Tapi mereka sekarang digunakan secara teratur untuk menyelesaikan pekerjaan Kongres. Anggota hari ini sengaja menunggu sampai setelah orang memilih untuk membuat undang-undang sebuah praktik yang harus dihentikan.¹⁵

¹¹ Dror Itzhak Yuravlivker, "The lame duck Congress: Fair or foul" (University of Maryland College Park, 2013), https://drum.lib.umd.edu/bitstream/handle/1903/14445/Yuravlivker_umd_0117E_14352.pdf;sequence=1.

¹² Richard S. Beth dan Jessica Tollestrup, *Beth, Richard S., and Jessica Tollestrup. "Lame Duck Sessions of Congress, 1935-2012 (74th-112th Congresses)." , 2014. (Uruguay, 2014), tuuruguay.com.*

¹³ Richard S. Beth dan Jessica Tollestrup, *Beth, Richard S., and Jessica Tollestrup..*

¹⁴ James Wallner dan Paul Winfree, *The Implications of Regular Lame-Duck Sessions in Congress for Representative Government* (Washington DC, 2016), <https://www.heritage.org/political-process/report/the-implications-regular-lame-duck-sessions-congress-representative>.

¹⁵ James Wallner dan Paul Winfree, *The Implications of Regular Lame-Duck Sessions in Congress for Representative Government.*

Di Indonesia, persoalan yang biasa terjadi dalam masa lame duck di antaranya adalah aktivitas legislasi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang tiba-tiba meningkat pesat di akhir masa jabatannya. Bahwa adanya peningkatan aktivitas dalam proses legislasi tersebut ditandai bukan saja dengan meningkatnya kegiatan legislasi yang tinggi, namun juga akan menuai berbagai macam kontroversi jika ditelaah lebih jauh mengenai substansi yang dihasilkan. Dari segi peningkatan produktivitas kegiatan legislasi, Dewan Perwakilan Rakyat menjadi tiba-tiba sangat produktif jika dibandingkan hampir lima tahun masa bakti yang sudah dijalaninya. Lebih menarik lagi, peningkatan produktivitasnya ini terjadi pada masa-masa sidang terakhir menjelang pelantikan anggota baru atau dapat disebut sebagai masa transisi, karena anggota baru sudah terpilih secara definitif namun belum dilantik.¹⁶

Sebagai contoh, dalam kasus pergantian anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) periode 2014-2019 yang digantikan dengan anggota DPR periode 2019-2024. Antara penetapan hasil rekapitulasi suara yang diumumkan pada tanggal 21 Mei 2019 sampai dengan dilaksanakannya pelantikan anggota DPR terpilih, yakni pada tanggal 1 Oktober 2019, memiliki jeda waktu sekitar 4 (empat) bulan dengan jumlah masa sidang yang tersisa sekitar 4 (empat) kali. Menjelang akhir masa sidang terakhir, frekuensi pembahasan Rancangan Undang-undang (RUU) meningkat tidak hanya RUU yang memerlukan pembicaraan tingkat II, tetapi juga peningkatan pembahasan terhadap Rancangan Undang-Undang yang masuk dalam paripurna guna diputus sebagai Rancangan Undang-Undang inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat.¹⁷ Selain itu, dalam periode masa sidang 2019-2020 (hingga tanggal 30 September 2019), terdapat 7 Rancangan Undang-Undang yang masuk dalam Prolegnas. Hal ini tentu sangat tinggi jika dibandingkan dengan masa sidang 2018-2019 sebelumnya yang hanya terdapat 4 Rancangan Undang-Undang yang masuk dalam Prolegnas.¹⁸

Dapat kita jumpai di berbagai negara-negara yang sudah maju secara demokrasi, justru memiliki partisipasi rakyat dalam pemilu yang rendah. Sebaliknya, di negara yang cenderung otoriter, partisipasi politik dalam pemilihan umum justru relatif tinggi. Jadi, indikator kemajuan demokrasi tidak dapat dilihat dari partisipasi pemilih di bilik suara, tetapi juga dinilai dari seberapa besar ruang yang dibuka oleh para pembentuk undang-undang bagi partisipasi masyarakat dalam pembentukan kebijakan. Oleh karena itu, para pembentuk undang-undang harus membuktikan bahwa mereka memberikan kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi di berbagai forum yang dapat dengan mudah diakses oleh masyarakat umum, terlebih saat ini fasilitas teknologi sudah sangat memadai untuk melakukan hal tersebut. Bukan malah

¹⁶ Arsil, "RUU Kontroversi pada Masa Transisi."

¹⁷ Ibid.

¹⁸ DPR-RI, *Buku Memori Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 2014-2019*, ed. Sekretaris Jenderal DPR RI, 1 ed. (Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2019), www.dpr.go.id.

mengajak masyarakat beradu legitimasi dan merasa paling berhak menentukan hanya karena dipilih dalam pemilihan umum.¹⁹

Hal senada juga terjadi di Amerika Serikat, hal ini seperti menjadi contoh transisi pertama yang gagal, di mana waktu itu pada tanggal 3 Maret 1801 John Adams menunjuk Hakim Agung yaitu John Marshall, padahal keesokan harinya pada tanggal 4 Maret 1801 merupakan pergantian presiden dari John Adams ke Thomas Jefferson yang kemudian pengangkatan Hakim Agung John Marshall tersebut dicaci maki. Tindakan ini mengarah pada lahirnya keputusan *Marbury v. Madison* yang kemudian menjadi *role mode* pengujian konstitusi di dunia.²⁰

Pada tahun 1974, di mana Kongres waktu itu menyetujui pencalonan Nelson Rockefeller sebagai Wakil Presiden selama sesi *lame duck*. Setelah kemenangan Ronald Reagan pada tahun 1980, Kongres yang bodoh menemukan cara secara bipartisan untuk meloloskan resolusi anggaran yang tertunda selama tahun pemilihan. Kemudian pada tahun 1998, DPR yang dikuasai Partai Republik menyetujui pasal-pasal pemakzulan terhadap Presiden Bill Clinton.²¹

Tindakan lain jauh lebih mengkhawatirkan. Kritikus, termasuk Demokrat, menyalahkan Clinton atas pengampunan menit terakhirnya terhadap Marc Rich, kontributor keuangan partai terkenal yang telah didakwa oleh dewan juri karena pemerasan dan penghindaran 48 juta dolar pajak. Clinton memainkan peraturan presiden yang umum, yaitu badan-badan di bawah otoritasnya mengeluarkan sejumlah perubahan aturan tengah malam yang belum pernah terjadi sebelumnya.²²

2. Pengaturan *Lame Duck Session* di Berbagai Negara

a. *Lame Duck Session* di Austria

Austria adalah sebuah negara yang terletak tengah Benua Eropa yang memiliki bentuk negara Republik dengan sistem pemerintahan semi presidensial. Kepala pemerintahannya dipimpin oleh seorang *Chancellor* atau Kanselir, sedangkan kepala negaranya dipimpin oleh seorang Presiden. Konstitusi Austria mengatur bahwa kabinet bukan hanya tidak perlu bertanggung jawab kepada Presiden, tetapi juga terdapat pertanggungjawaban presiden kepada parlemen. Negara ini terdiri dari 9 (sembilan) negara bagian atau disebut dengan *bundeslander*, yang mana kekuasaan eksekutif bisa

¹⁹ Arsil, "RUU Kontroversi pada Masa Transisi."

²⁰ Ari B. Rubin, *Grounding the lame duck: The President, the final three months, and emergency powers.* (2020): 907. (The Georgetown Law Journal, 2020).

²¹ NCC, "How the 20th Amendment made lame-duck sessions less lame," *National Constitution Center*, last modified 2020, diakses Juni 12, 2022, <https://constitutioncenter.org/blog/how-the-20th-amendment-made-lame-duck-sessions-less-lame>.

²² Rubin, *Grounding the lame duck: The President, the final three months, and emergency powers.* (2020): 907.

ditemukan baik di tingkat negara-negara bagian dan di tingkat pusat.²³ Sama halnya dengan cabang kekuasaan eksekutif, Austria juga memiliki kekuasaan legislatif di masing-masing negara bagian dan satu lembaga legislatif federal.

Berdasarkan konstitusi, Perlemen Federal Austria berkedudukan di Wina serta terdiri dari dua kamar, yaitu: *Pertama, The Lower House* atau *Nationalrat* atau disebut juga dengan *House of Representative*; Kedua, *Upper House* atau *Bundesrat* atau disebut juga dengan Senat.

Pengisian anggota parlemen dari kamar *The Lower House* dilakukan melalui mekanisme pemilihan umum yang diselenggarakan berdasarkan asas keterwakilan proporsional.²⁴ Sedangkan untuk kamar *Upper House* anggotanya dipilih oleh Perlemen yang ada di negara-negara bagian berdasarkan prinsip perwakilan proporsional.²⁵ Gabungan antara *The Lower House* dan *Upper House*, bersama-sama membentuk Majelis Federal dalam sebuah sesi publik yang berfungsi untuk menetapkan Presiden Federal dan mengesahkan resolusi tentang Deklarasi Perang.²⁶

Dalam hal membentuk suatu Undang-Undang, usulan legislasi dapat bersumber dari *House of Representative* melalui usulan anggotanya ataupun usulan dari Pemerintah Federal. Senat dapat mengajukan usulan usulan legislasi kepada *House of Representative* melalui Pemerintah Federal. Undang-undang hanya dapat disahkan jika Senat tidak mengajukan keberatan dengan alasan-alasan tertentu kepada *House of Representative*. Akan tetapi, terdapat beberapa undang-undang yang tidak dapat diajukan keberatan oleh senat, yakni resolusi *House of Representative* tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan, pembubaran Dewan Perwakilan, penggunaan perkiraan Anggaran Federal, sanksi dari Anggaran Federal tetap, peningkatan atau konversi pinjaman federal, atau pelepasan properti federal.²⁷

Konstitusi Austria memberikan batasan terhadap masa persidangan *House of Representative*. Pada Pasal 27 disebutkan bahwa masa kerja *Nationalrat* berlangsung selama 4 (empat) tahun dihitung mulai tanggal hari pertama pelaksanaan sidang pertama, atau dalam keadaan tertentu sampai dengan anggota *House of Representative* yang baru terpilih menyelenggarakan rapat pertama. Pada ayat selanjutnya, disebutkan bahwa anggota yang baru terpilih dari *House of Representative* akan diadakan oleh Presiden Federal dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari setelah pemilihan. Pengaturan lebih lanjut akan ditetapkan oleh Pemerintah Federal sehingga anggota *House of Representative*

²³ European Union, "EU member countries in brief: Austria," *european-union.europa.eu*, last modified 2020, diakses Juni 19, 2022, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/country-profiles/austria_en.

²⁴ Parliament of Austria, *Austria Constitution* (Section 26, 1934), <https://www.parlament.gv.at/ENGL/>.

²⁵ Parliament of Austria, *Austria Constitution* (Section 26, 1934).

²⁶ Parliament of Austria, *Austria Constitution* (Section 26, 1934).

²⁷ Parliament of Austria, *Austria Constitution* (Section 26, 1934), Section 42.

yang baru terpilih dapat bertemu setelah akhir tahun masa sidang sebelumnya berakhir.²⁸

Masa persidangan umum ditetapkan untuk dimulai sebelum tanggal 15 September dan tidak melebihi dari tanggal 15 Juli setiap tahunnya. Di luar itu, Presiden Federal juga dapat mengajukan pertemuan jika *Pemerintah Federal* atau jika sepertiga anggota anggota *House of Representative* atau anggota Senat mengajukan pertemuan. Setiap akhir sesi persidangan ditutup dengan pemungutan suara oleh anggota *House of Representative*. Sedangkan masa sidang selanjutnya akan dimulai kembali dengan agenda melanjutkan tahapan terakhir yang dicapai dalam masa sidang sebelumnya.²⁹

Dengan pembatasan tersebut, siklus legislasi di Austria menjadi lebih stabil. *Lame duck session* dalam masa persidangan menjadi lebih singkat karena konstitusi membatasi pengangkatan anggota *House of Representative* yang baru terpilih untuk selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah pemilihan umum. Meskipun demikian, pengaturan tentang penyelenggaraan pemilihan umum ditetapkan lebih lanjut oleh Pemerintah Federal.³⁰

b. *Lame Duck Session* di Jerman

Negara Jerman atau yang secara resmi bernama Federal Republic of Germany, German Deutschland atau Bundesrepublik Deutschland adalah sebuah negara terbesar di kawasan Eropa Barat.³¹ Pada Pasal 20 Konstitusi negara Jerman, disebutkan bahwa "*The Federal Republic of Germany is a democratic and social federal state*" karena merupakan penggabungan dari dua negara berbeda paham, yakni Jerman Timur yang berpaham sosialis dan Jerman Barat yang berpaham liberalis.

Kekuasaan kepala negara dipegang oleh seorang Presiden yang dipilih oleh Konvensi Federal dengan masa jabatan selama 5 (lima tahun). Pemilihan presiden dilakukan selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sebelum masa jabatan presiden yang lama berakhir, atau bisa lebih cepat dari itu dalam kasus pengakhiran dini.³² Sedangkan kepala pemerintahan dijabat oleh Kanselir yang dibantu oleh Menteri.³³ Pemilihan Kanselir ditentukan oleh suara mayoritas Dewan Perwakilan Rakyat atas usulan Presiden. Jika orang yang diusulkan Presiden tidak terpilih maka Dewan Perwakilan Rakyat melakukan pemilihan Kanselir yang harus diselenggarakan dalam waktu 14 (empat belas) hari sejak pemilihan kanselir yang pertama, yang disetujui oleh lebih dari separuh anggotanya. Setelah hasil pemilihan Kanselir keluar, Presiden harus melantik

²⁸ Parliament of Austria, *Austria Constitution* (Section 26, 1934), Section 27.

²⁹ Parliament of Austria, *Austria Constitution* (Section 26, 1934), Section 28.

³⁰ Parliament of Austria, *Austria Constitution*.

³¹ Thomas Henry Elkins, *Countries of The World: Germany* (London UK: Chatto & Windus, 1968).

³² [Constituteproject.org.](https://www.constituteproject.org/), *Germany's Constitution of 1949 with Amendments through 2012* (Germany, n.d.), https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2012.pdf.

³³ [Constituteproject.org.](https://www.constituteproject.org/), *Germany's Constitution of 1949 with Amendments through 2012*.

Kanselir terpilih dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari setelahnya atau jika tidak, Presiden harus membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.³⁴

Kekuasaan legislatif terdiri dari Parlemen dengan dua kamar, yaitu *House of Representative (Bundestag)* dan Senat (*Bundesrat*). Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (*Bundestag*) dipilih oleh rakyat Jerman melalui pemilihan umum, langsung, bebas, setara, dan rahasia, untuk masa jabatan selama 4 (empat) tahun. Pemilihan umum untuk anggota Dewan Perwakilan Rakyat diselenggarakan paling cepat 46 (empat puluh enam bulan) dan paling lama 48 (empat puluh delapan) bulan setelah dimulainya masa jabatan legislatif *existing*. Untuk kasus pembubaran Dewan Perwakilan Rakyat, pemilihan umum anggota yang baru diselenggarakan dalam waktu 60 (enam puluh hari).³⁵ Konstitusi Jerman juga mengatur dalam Pasal 39 ayat (2), bahwa anggota Dewan Perwakilan Rakyat terpilih berkumpul selambat-lambatnya pada hari ke-30 (tiga puluh) setelah pelaksanaan pemilu.

Kamar kedua yang ada di Parlemen Jerman adalah *Bundesrat* atau Senat, yang anggotanya terdiri dari eksekutif negara bagian. Kewenangan pembentukan Undang-Undang terletak di Parlemen Jerman, yang usulannya bisa bersumber dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat atau anggota Senat (*Bundesrat*), atau pemerintah.³⁶ Seluruh Rancangan Undang-Undang (RUU), kecuali RUU inisiatif pemerintah harus diajukan pertama kali ke Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan untuk RUU mengenai Pemerintah Negara Bagian, Pengadilan Negara Bagian yang melaksanakan yurisdiksi federal, pemungutan pajak, dan anggaran pemerintah memerlukan persetujuan dari Senat.³⁷ Meskipun tidak mengatur jadwal sesi persidangan, tetapi dengan pengaturan pengisian jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat tersebut, durasi *lame duck session* di Parlemen Jerman berkisar di antara 0-30 (nol sampai tiga puluh) hari.

c. *Lame Duck Session* di Amerika Serikat

Lame Duck Session dalam sistem pemerintahan Amerika Serikat pertama kali diatur dalam Amandemen ke-20 Konstitusi Amerika Serikat. Amandemen ke-20 dilakukan pada tahun 1933.³⁸ Ketentuan mengenai *Lame Duck Session* Amerika Serikat secara prinsip diatur dalam Amandemen XX Konstitusi Amerika Serikat yang terdiri atas 6 bab (bagian) yang pada prinsipnya mengatur mengenai masa transisi dalam *lame*

³⁴ Constituteproject.org., *Germany's Constitution of 1949 with Amendments through 2012..*

³⁵ Constituteproject.org., *Germany's Constitution of 1949 with Amendments through 2012..*, section 39.

³⁶ Fatmawati, "Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral" (Universitas Indonesia, 2009).

³⁷ Fatmawati, "Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral" ., section 232.

³⁸ Jack Walter Peltason, ed. *About America: The Constitution of the United States of America with Explanatory Notes*, 2004., 1 ed. (United State America: US Department of State, n.d.), <http://public-library.uk/pdfs/5/59.pdf#>.

duck session pada sistem pemerintahan Amerika Serikat. Kemungkinan munculnya istilah sidang kongres "*lame duck session*" dalam pengertian modern dimulai pada tahun 1935 ketika Amandemen XX Konstitusi Amerika mulai berlaku, di mana dalam amandemen yang diratifikasi pada tahun 1933 tersebut pada pokoknya mengatur bahwa persyaratan Anggota mulai dan berakhir pada 3 Januari tahun ganjil, yang mana Kongres bersidang di suatu sidang reguler pada tanggal 3 Januari setiap tahun, kecuali pada sidang sebelumnya mengesahkan perubahan undang-undang, yang apabila pertemuan Kongres setelah hari pemilihan (pada November tahun genap) berlangsung, namun dilaksanakan sebelum tanggal 3 Januari berikutnya, maka kongres tersebut disebut sebagai *lame duck session*.³⁹

Di bawah Amandemen yang ke-20, kondisi *lame duck* masih bisa terjadi di Amerika Serikat, tetapi hanya sebagai akibat dari tindakan tertentu yang dilakukan baik oleh Kongres yang sudah duduk maupun oleh Presiden. *Lame duck session* dapat terjadi dalam keadaan berikut: (1) oleh undang-undang yang ditetapkan sebelumnya yang menetapkan sesi tambahan Kongres; (2) mengikuti reses dalam satu sesi tetapi mencakup pemilihan; (3) di bawah wewenang yang diberikan kepada pimpinan pada saat penundaan atau reses sidang; (4) dengan terus bertemu, mungkin dalam sesi-sesi pro forma, selama periode pemilihan; dan (5) menanggapi proklamasi presiden yang menyerukan sidang luar biasa.⁴⁰

Amandemen ke-20 didasarkan pada keyakinan bahwa Kongres tidak demokratis. Mereka tidak pantas karena mereka menyimpangkan kepentingan Rakyat, anggota Kongres yang keluar, dan anggota yang baru terpilih. Bagi Rakyat, para pendukung Amandemen Kedua Puluh menyatakan bahwa suara Rakyat dalam pemilu adalah yang tertinggi. Proposisi itu menuntut agar mandat pemilu dari Rakyat harus segera diberlakukan. Bagi anggota Kongres yang akan keluar, mereka dicirikan tidak lagi mewakili Rakyat dan tidak lagi berhak ikut serta dalam tindakan legislatif. Perwakilan Barton dengan demikian berpendapat bahwa "kekalahan seorang kandidat seringkali merupakan penolakan oleh pemilih dari undang-undang yang dia dukung".⁴¹

Teks Amandemen ke-20 tidak melarang sesi-sesi Kongres yang lumpuh, tetapi ketentuan-ketentuan konstitusional lainnya telah ditafsirkan menurut tujuannya daripada teksnya. Mahkamah Agung telah membaca Amandemen ke-11 untuk memasukkan perintah kekebalan kedaulatan negara yang luas yang sebenarnya tidak terkandung dalam teks Amandemen itu.

Sebelum Amandemen ke-20 Konstitusi, yang diratifikasi pada 23 Januari 1933 dan mulai berlaku pada tahun 1935, sesi-sesi bebek lumpuh jauh berbeda. Pemilihan kongres diadakan pada bulan November, seperti sekarang ini. Namun Kongres dimulai kembali pada hari Senin pertama bulan Desember, dan Kongres

³⁹ Beth dan Tollestrup, *Beth, Richard S., and Jessica Tollestrup. "Lame Duck Sessions of Congress, 1935-2012 (74th-112th Congresses)." , 2014.*

⁴⁰ Jhon A. Hudiburg, *Lame duck sessions of Congress, Lame Duck Sessions of Congress*, vol. 74th-115, 2020, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45154>.

⁴¹ Nagle, "Lame Duck Logic."

baru dimulai pada tanggal 4 Maret tahun ganjil. Ini menjamin bahwa sesi terakhir Kongres akan menjadi sesi yang berlangsung dari tanggal 1 Desember hingga 4 Maret. Durasi sesi tidak memungkinkan Kongres untuk melakukan bisnis yang berarti tentang masalah keuangan, tetapi meninggalkan politisi di tempat yang tidak bertanggung jawab kepada pemilih selama beberapa bulan tambahan.⁴²

Amandemen ke-20 Umumnya dikenal sebagai "*Lame Duck Amendment*", Amandemen ke-20 ini dirancang untuk menghapus periode waktu yang terlalu lama yang akan terus dijalankan oleh presiden atau anggota Kongres yang kalah setelah upayanya gagal untuk terpilih kembali. Awalnya, pejabat federal mengambil kursi mereka pada tanggal 4 Maret (tanggal yang bertepatan dengan dimulainya proses pemerintah pada tahun 1789), empat bulan setelah hari pemilihan, dan per Pasal I, bagian 4, anggota Kongres "harus berkumpul setidaknya sekali dalam setiap Tahun, dan Rapat tersebut akan diadakan pada hari Senin pertama bulan Desember, kecuali menurut Undang-undang menentukan hari yang berbeda". Ini berarti bahwa akan ada 13 bulan sebelum Kongres baru bertemu, dan akan ada sesi Kongres yang diperlukan setelah pemilihan November. Karena mereka dicopot dari jabatannya, politisi yang kalah akan menjadipejabat lame duck, tidak mampu secara efektif mewakili merekakonstituen atau mempengaruhi kebijakan publik.⁴³

Berikut adalah kutipan bagian dari amandemen ke-20 Amerika Serikat yang mengatur mengenai *lame duck*:⁴⁴

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.

Pertanyaan yang kadang-kadang sering diajukan, Mengapa amandemen Konstitusi yang ke-20 diperlukan? Konstitusi (sebelum amandemen ke-20 ini) tidak memberikan tanggal kapan masa jabatan Senator dan Perwakilan akan dimulai. Itu memang menetapkan masa jabatan Senator 6 tahun dan Anggota DPR 2 tahun. Dimulainya masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden pertama dan Senator dan Perwakilan yang menyusun Kongres Pertama ditetapkan oleh suatu undang-undang Kongres (Kontinental) yang diadopsi pada 13 September 1788, dan undang-undang itu menyatakan "bahwa Rabu pertama di bulan Maret berikutnya menjadi waktu untuk

⁴² NCC, "How the 20th Amendment made lame-duck sessions less lame."

⁴³ Brian P. Smentkowski, "Twentieth Amendment United States Constitution," *Britannica*, last modified 2013, diakses Juni 18, 2022, <https://www.britannica.com/topic/Twentieth-Amendment>.

⁴⁴ CLS, "20th Amendment," *Cornell Law School*, diakses Juni 18, 2022, <https://www.law.cornell.edu/constitution/amendmentxx>.

memulai proses di bawah Konstitusi.” Kebetulan hari Rabu pertama di bulan Maret adalah tanggal 4 Maret, dan karenanya masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden dan Anggota Kongres dimulai pada tanggal 4 Maret. Karena Konstitusi menetapkan bahwa masa jabatan Senator adalah 6 tahun dan masa jabatan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat adalah 2 tahun, maka perubahan ini tidak dapat dilakukan tanpa mengubah ketentuan jabatan Senator dan Perwakilan, yang pada hakekatnya merupakan perubahan UUD.⁴⁵

d. *Lame Duck* Dalam Hukum Indonesia

Negara Indonesia merupakan negara dengan sistem pemerintahan presidensial. Pasca masa reformasi 1998, proses pengisian pemerintahan di Indonesia baik itu eksekutif maupun legislatif dilakukan melalui proses Pemilihan Umum (selanjutnya disebut dengan Pemilu) dengan sistem terbuka. Pemilu yang demokratis pasca reformasi diawali dengan adanya masa transisi politik, di mana pasca terjadinya gelombang Reformasi pada tahun 1998, Indonesia sempat mengalami kekosongan pemerintahan sementara yang menuntut segera terbentuknya pemerintahan yang baru berdasarkan kehendak rakyat yang dipilih melalui Pemilu. Terkait dengan penyelenggaraan pemilu pada masa transisi pemerintahan, Samuel P. Huntington menyatakan bahwa pemilihan umum yang dilaksanakan dalam masa transisi dapat dimaknai sebagai berikut:⁴⁶

1. Tanda berakhirnya rezim non demokratis, sekaligus sebagai pelebagaan demokrasi dan pembangunan kembali kohesi sosial yang telah retak akibat dari adanya tarik-menarik dukungan atau pun penolakan antara berbagai kelompok sosial yang ada dalam masyarakat;
2. Pelantikan pemerintahan baru dalam rezim demokratis yang menggantikan pemerintahan otoriter yang telah tumbang;
3. Perwujudan konsolidasi sistem demokrasi yaitu suatu usaha untuk menjaga secara ketat kembalinya rezim *status quo* untuk menduduki kursi kekuasaan.

Huntington juga menyatakan, terjadi hubungan antara berbagai macam kelompok agar dapat meraih kekuasaan. Setidaknya terdapat 3 (tiga) macam interaksi, yaitu: a). interaksi antara pemerintah dan kelompok oposisi; b). interaksi antara kelompok pembaharu dan konservatif; dan c). interaksi antara kelompok moderat dan ekstrim dalam kelompok oposisi.⁴⁷

Menurut pendapat Matori Abdul Djilil, Pemilihan umum merupakan proses dalam rangka memberikan kepastian terhadap peralihan suatu kepemimpinan dan

⁴⁵ Govinfo, *Commencement Of The Terms Of The President, Vice President, And Members Of Congress, Etc. Authenticated U.S Government Information* (United State America, n.d.), <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-CONAN-1992/pdf/GPO-CONAN-1992-10-21.pdf>.

⁴⁶ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991).

⁴⁷ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century.*, page 154.

kekuasaan (*transfer of leader and power*) secara konstitusional untuk melahirkan pemimpin yang legitimatif.⁴⁸

Pada tahun 2004 merupakan tahun yang bersejarah bagi rakyat Indonesia. Pada tahun ini, untuk pertama kalinya Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat,⁴⁹ di mana mulai dari Pemilu tahun 2004 hingga Pemilu 2019 yang lalu, pelaksanaan Pemilu dilakukan dengan menggunakan instrumen hukum yaitu Undang-Undang yang mengatur mengenai Pemilihan Umum, yang mana dari Pemilu ke Pemilu, Undang-undang tersebut mengalami perubahan.

Peraturan yang mengatur mengenai Pemilihan Umum dalam proses demokrasi di Indonesia hanya mengatur mengenai prinsip-prinsip pelaksanaan Pemilu, namun secara eksplisit tidak mengatur mengenai batasan waktu periode transisi pemerintahan (baik itu kekuasaan eksekutif maupun legislatif) pasca seluruh tahapan Pemilihan Umum dilaksanakan, sebagai salah satu contoh: Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (merupakan perubahan terakhir yang mengatur pelaksanaan Pemilu 2019) dalam Bab XII mengenai Penetapan Perolehan Kursi dan Penetapan Pasangan Calon Terpilih hanya mengatur prinsip penetapan dan pelantikan baik itu Calon Presiden dan Wakil Presiden Terpilih maupun Calon Legislatif Terpilih.⁵⁰

Dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 pada Pasal 167 ayat (7) untuk Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, diberikan batasan waktu dalam menetapkan pasangan calon terpilih yaitu ditetapkan paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum berakhirnya masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden, sedangkan untuk penetapan calon anggota legislative terpilih tidak secara eksplisit diatur batasan waktu (tidak ada diatur jangka waktu berapa lama sebelum berakhirnya masa akhir jabatan anggota legislatif sebelumnya) dalam menetapkan calon anggota legislatif terpilih.

Mengenai pelaksanaan Pemilu (khususnya mengenai waktu pemungutan suara) dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum pada Pasal 167 ayat (1), (2), dan (3) diatur bahwa Pemilu dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali, di mana hari, tanggal, dan waktu pemungutan dilaksanakan secara serentak pada hari libur atau hari yang diliburkan secara nasional dan waktu pelaksanaan tersebut ditetapkan dengan Keputusan KPU.⁵¹

D. KESIMPULAN

Lame duck session merupakan sebuah fenomena kenegaraan yang lazim ditemukan baik di negara-negara dengan sistem presidensial, semi presidensial,

⁴⁸ Matori Abdul Jalil dan Marulak Pardede, "Implikasi Sistem Pemilihan Umum Indonesia," *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 3, no. 1 (2014): 85–99, <https://www.rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/download/58/52>.

⁴⁹ Abdul Bari Azed, *Sistem-Sistem Pemilihan Umum*. UI Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2000)., 1 ed. (Depok Jawa Barat: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000).

⁵⁰ *Undang-Undang Pemilihan Umum, UUU No. 7 Tahun 2017, LN No. 182 Tahun 2017, TLN No. 6109*. (Indonesia, 2017), <https://peraturan.go.id/common/dokumen/ln/2017/uu7-2017bt.pdf>.

⁵¹ *Undang-Undang Pemilihan Umum, UUU No. 7 Tahun 2017, LN No. 182 Tahun 2017, TLN No. 6109*., Pasal 167.

maupun parlementer. Fenomena ini merupakan keniscayaan yang timbul akibat adanya jeda waktu antara pengumuman hasil pemilihan umum anggota parlemen sampai dengan hari pelantikan. Pada masa ini, anggota parlemen yang baru sudah terpilih sesuai dengan pengaturan pemilihan umum yang ada di masing-masing negara, sehingga seharusnya anggota parlemen incumbent tidak lagi mengambil keputusan-keputusan penting dalam masa *lame duck session* ini.

Sejatinya, fenomena ini tidak hanya ditemukan di ranah parlemen saja, tetapi organ-organ negara yang menjalankan fungsi eksekutif juga berpotensi mengalami *lame duck session*. Untuk itu beberapa negara mengatur perodesasi pengisian jabatan lembaga-lembaga negara yang menjalankan fungsi legislatif maupun eksekutif.

Berdasarkan perbandingan yang dilakukan, pengaturan *lame duck session* yang dimuat dalam konstitusi negara-negara lain berupa:

1. Penetapan jadwal pemilu dan pengangkatan anggota parlemen (maupun pimpinan cabang kekuasaan eksekutif), yang diselaraskan dengan masa persidangan parlemen. Semakin singkat jadwalnya, maka durasi *lame duck session* parlemen menjadi lebih singkat pula. Meskipun tidak dimungkinkan adanya pembatasan wewenang anggota parlemen secara definitif, karena masih dalam periode jabatan anggota *incumbent*, tetapi diharapkan singkatnya waktu itu bisa meminimalisir aktivitas anggota parlemen selama masa *lame duck*.
2. Pengaturan batas penyelenggaraan pemilihan umum, pengangkatan anggota parlemen terpilih dan jadwal penyelenggaraan masa sidang perlu dimuat dalam konstitusi Republik Indonesia. Mengingat pengaturan ini bersifat politis, jika hanya dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, maka Dewan Perwakilan Rakyat akan mudah untuk melakukan perubahan sesuai dengan kepentingan mayoritas anggota parlemen.

Berdasarkan pembahasan yang telah diulas dalam penulisan ini, maka penulis menyarankan agar:

- 1) Pengaturan mengenai penyelenggaraan pemilihan umum, pelantikan anggota parlemen terpilih dan pengaturan jadwal persidangan parlemen perlu dimuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Hal ini bertujuan untuk membatasi aktivitas anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang telah berada dalam periode *lame duck*, sehingga segala bentuk keputusan yang diambil dalam masa ini bisa lebih *accountable dan legitimate*.
- 2) Untuk anggota Dewan Perwakilan Rakyat, sebaiknya tidak menggunakan masa *lame duck* untuk mengambil keputusan-keputusan yang strategis, pengecualian untuk pengambilan keputusan yang bersifat penting dan mendesak. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat agar lebih memperhatikan aspek keterwakilan dan partisipasi publik terutama dalam *law making process* pembuatan Undang-Undang.

REFERENSI:

- Arsil, Fitra. "RUU Kontroversi pada Masa Transisi." *Republika*. Jakarta, 2019.
- Azed, Abdul Bari. *Sistem-Sistem Pemilihan Umum*." UI Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2000). 1 ed. Depok Jawa Barat: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000.
- Beth, Richard S., dan Jessica Tollestrup. *Beth, Richard S., and Jessica Tollestrup. "Lame Duck Sessions of Congress, 1935-2012 (74th-112th Congresses)." , 2014. Uruguay, 2014. tuuguay.com.*
- CLS. "20th Amendment." *Cornell Law School*. Diakses Juni 18, 2022. <https://www.law.cornell.edu/constitution/amendmentxx>.
- constituteproject.org. *Germany's Constitution of 1949 with Amendments through 2012. Germany,* n.d. https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2012.pdf.
- DPR-RI. *Buku Memori Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 2014-2019*. Diedit oleh Sekretaris Jenderal DPR RI. 1 ed. Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2019. www.dpr.go.id.
- Elkins, Thomas Henry. *Countries of The World: Germany*. London UK: Chatto & Windus, 1968.
- European Union. "EU member countries in brief: Austria." *europa.eu*. Last modified 2020. Diakses Juni 19, 2022. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/country-profiles/austria_en.
- Fatmawati. "Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral." Universitas Indonesia, 2009.
- Govinfo. *Commencement Of The Terms Of The President, Vice President, And Members Of Congress, Etc. Authenticated U.S Government Information*. United State America, n.d. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-CONAN-1992/pdf/GPO-CONAN-1992-10-21.pdf>.
- Huntington, Samuel P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.
- Jalil, Matori Abdul, dan Marulak Pardede. "Implikasi Sistem Pemilihan Umum Indonesia." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 3, no. 1 (2014): 85-99. <https://www.rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/download/58/52>.
- Jhon A. Hudiburg. *Lame duck sessions of Congress. Lame Duck Sessions of Congress*. Vol. 74th-115, 2020. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45154>.
- Nagle, John Copeland. "Lame Duck Logic." *UCDavis Law Review* 45, no. 4 (2012): 1177-1219. https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/45/4/articles/45-4_nagle.pdf.

- NCC. "How the 20th Amendment made lame-duck sessions less lame." *National Constitution Center*. Last modified 2020. Diakses Juni 12, 2022. <https://constitutioncenter.org/blog/how-the-20th-amendment-made-lame-duck-sessions-less-lame>.
- Parliament of Austria. *Austria Constitution*. Section 26, 1934. <https://www.parlament.gv.at/ENGL/>.
- Peltason, Jack Walter. ed. *About America: The Constitution of the United States of America with Explanatory Notes*, 2004. 1 ed. United State America: US Department of State, n.d. <http://public-library.uk/pdfs/5/59.pdf#>.
- RI, Kemenhut. *Surat Edaran tentang Penundaan Perizinan di Bidang Kehutanan Nomor: 1/Menhut-II/2014 tanggal 8 Juli 2014*. Indonesia, 2014.
- RI, MA. *Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, Nomor 53 P/HUM/2015*. Indonesia, 2015.
- Rubin, Ari B. *Grounding the lame duck: The President, the final three months, and emergency powers.* (2020): 907. *The Georgetown Law Journal*, 2020.
- Smentkowski, Brian P. "Twentieth Amendment United States Constitution." *Britannica*. Last modified 2013. Diakses Juni 18, 2022. <https://www.britannica.com/topic/Twentieth-Amendment>.
- Soekanto, Soerjono. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2007.
- Supriatna, Made. "Apakah *Lame Duck Session* Diperlukan dalam Sistem Pemerintahan Kita?" *IndoProgress*. Last modified 2019. <https://indoprogess.com/2019/09/apakah-lame-duck-session-diperlukan-dalam-sistem-pemerintahan-kita/>.
- Wallner, James, dan Paul Winfree. *The Implications of Regular Lame-Duck Sessions in Congress for Representative Government*. Washington DC, 2016. <https://www.heritage.org/political-process/report/the-implications-regular-lame-duck-sessions-congress-representative>.
- Yuravlivker, Dror Itzhak. "The lame duck Congress: Fair or foul." University of Maryland College Park, 2013. https://drum.lib.umd.edu/bitstream/handle/1903/14445/Yuravlivker_umd_0117_E_14352.pdf;sequence=1.
- Undang-Undang Pemilihan Umum, UUU No. 7 Tahun 2017, LN No. 182 Tahun 2017, TLN No. 6109*. Indonesia, 2017. <https://peraturan.go.id/common/dokumen/ln/2017/uu7-2017bt.pdf>.

Nuryadin