

# Urgensi Pembatasan Masa Jabatan Anggota Legislatif dalam Upaya Pencegahan Penyalahgunaan Kekuasaan

Haryo Wijoyo<sup>1</sup>, Sunny Ummul Firdaus<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret

E-mail: haryowijoyo@outlook.com, firdaussunny@yahoo.com

---

## Article Information

Submitted : February 2, 2021

Accepted : February - , 2021

### Keywords :

Legislative Members; Term of Legislator Limitation; Abuse of Power

---

## Abstract

*This research analyzes the urgency of limiting the term of office of legislative members in an effort to prevent abuse of power. This research is a prescriptive normative legal research to analyze the urgency of limiting the term of office of legislative members and preventing abuse of power by legislators. This research uses primary legal materials in the form of statutory regulations and secondary legal materials in the form of legal books, legal journals and other literature. Data collection was carried out through library research. In writing this law, the author uses a statutory approach and a conceptual approach. The results of this study indicate that the laws and regulations in Indonesia do not explicitly regulate the limitation of the term of office of legislative members, and the urgency of limiting the term of office of legislative members is needed in order to avoid abuse of power and as a better regeneration of leaders.*

---

## I. Pendahuluan

Lembaga legislatif, adalah badan pemerintah dengan kuasa membuat hukum. Legislatif dikenal dengan beberapa nama, yaitu parlemen, kongres, dan assembli nasional. Dalam sistem Parlemen, legislatif adalah badan tertinggi dan menunjuk eksekutif (Jimly Asshiddiqie, 2010). Kekuasaan legislatif (*rule making function*) merupakan kekuasaan negara dalam membentuk undang-undang (Librayanto, 2008). Kekuasaan legislatif dilaksanakan oleh lembaga perwakilan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia terdiri atas Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) baik Provinsi dan kabupaten/kota. Sebagai lembaga perwakilan rakyat, anggota MPR, DPR, DPD, DPRD Provinsi dan kabupaten/kota (anggota lembaga perwakilan rakyat) dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Lembaga perwakilan merupakan salah satu unsur terpenting dalam penyelenggaraan negara yang memerlukan upaya pencegahan untuk menghindarkan dari segala

bentuk penyalahgunaan wewenangnya. Hal ini dimaksudkan agar segala yang dilakukan benar-benar merupakan apa yang menjadi amanah rakyat. Lembaga harus menjalankan perannya sebagai perwakilan untuk menampung aspirasi rakyat yang kemudian tertuang dalam berbagai macam kebijaksanaan umum yang sesuai dengan aspirasi rakyat (Yuriska, 2010).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dalam Pasal 1 ayat (3) hasil amandemen ketiga menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang sistem pemerintahan negara dikatakan bahwa “Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum”. Kalimat tersebut kemudian diikuti dengan kalimat berikutnya yang berbunyi “Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*)”. Tujuan negara hukum adalah, bahwa negara menjadikan hukum sebagai “*supreme*”, setiap penyelenggara negara atau pemerintahan wajib tunduk pada hukum (*subject to the law*). Tidak ada kekuasaan di atas hukum (*above the law*) semuanya ada di bawah *law* (*under the rule of law*). Dengan kedudukan ini tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang atau penyalahgunaan kekuasaan (Soemantri, 2014b).

Negara Hukum Pancasila dan tujuannya sebagaimana yang diuraikan di atas, seharusnya memperlihatkan pengelolaan pemerintah yang dapat memberikan arah dalam menyelenggarakan pemerintah berdasarkan hukum dan tidak berdasarkan kekuasaan belaka. Namun pada praktiknya pengelolaan pemerintahan masih masih diwarnai dengan penyalahgunaan kekuasaan. Tentu praktik penyalahgunaan kekuasaan harus dicegah.

Pencegahan penyalahgunaan kekuasaan di Indonesia salah satunya dilakukan dengan membagi bentuk kekuasaan menjadi tiga yakni Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif. Ketiga kekuasaan itu terpisah satu sama lain, baik mengenai fungsi maupun lembaga yang menyelenggarakannya (Librayanto, 2008). Konsep pembagian kekuasaan seperti itu oleh Emanuel Kant disebut sebagai *Trias Politica*. Tri berarti tiga, As berarti poros, dan *Politica* berarti kekuasaan, sehingga *Trias Politica* berarti tiga poros kekuasaan. Dengan adanya *Trias Politica*, kekuasaan dibatasi dengan memisah-misahkan kekuasaan ke dalam cabang lembaga negara yang sifatnya *checks and balances*, saling mengimbangi dan mengendalikan. Dengan demikian, kekuasaan tidak berpusat dalam satu lembaga negara dan mengurangi peluang terjadi penyalahgunaan wewenang pemegang kuasa.

Kekuasaan yang berpusat di satu lembaga, membuka peluang terjadinya penyalahgunaan wewenang dan korupsi. Dalil umum yang terkenal tentang ini adalah dari Acton mengatakan bahwa: “*power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*” yang diartikan, kekuasaan cenderung untuk korup, dan kekuasaan absolut pasti korup secara *absolute* (MD, 2006).

Kekuasaan mempunyai kecenderungan untuk bertindak dominan, menguasai dan mempengaruhi agar kekuasaan itu kokoh. Kekuasaan cenderung untuk memperkokoh dan mempertahankan kekuasaan. Oleh karena itu, hukum berfungsi membatasi kekuasaan yang ada dalam negara. Pembatasan kekuasaan ini adalah untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan (Asshiddiqie, 2015).

Pada lembaga eksekutif salah satu upaya pencegahan penyalahgunaan wewenang ialah dengan adanya pembatasan masa periode jabatan Presiden. Terjadinya kekuasaan secara terus-menerus diyakini dapat menjadi sumber dari keabsolutan dan/atau penyimpangan kekuasaan. Dengan adanya perubahan tersebut, maka periode masa jabatan Presiden menjadi lebih tegas dan terbatas, yaitu hanya dibolehkan menjabat dalam jabatan yang sama selama 2 (dua) periode saja. Dengan demikian, seseorang menjabat sebagai presiden sebanyak 6 (enam) periode seperti masa pemerintahan Presiden Soeharto tidak terulang lagi di masa sekarang.

Sedangkan pada lembaga legislatif, pengaturan mengenai pelaksanaannya berkembang sesuai dinamika politik dan demokrasi di Indonesia. Perkembangan pengaturan lembaga-lembaga negara terjadi ketika amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Terkait masa jabatan anggota lembaga perwakilan rakyat tercantum dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 yakni selama lima tahun. Namun tidak ada ketentuan yang menyebutkan bahwa anggota lembaga perwakilan rakyat sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Pengaturan pembatasan masa periode jabatan Presiden (eksekutif) tidak diterapkan pada anggota legislatif (DPR, DPD, dan DPRD). Hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang persyaratan menjadi anggota DPR, DPD, dan DPRD. Persyaratan tidak mengatur berapa kali seseorang dapat menjadi anggota DPR, DPD, atau DPRD, seseorang dapat mencalonkan diri sepanjang hidupnya. Peraturan juga tidak mengatur tentang hal-hal yang dapat menyebabkan dipecatnya seorang anggota legislatif karena yang berhak mengganti anggota Dewan Perwakilan Rakyat adalah partai politik. Dengan demikian tidak ada ketentuan yang mengatur pembatasan periode anggota lembaga perwakilan rakyat.

Merujuk pada data Indeks Persepsi Korupsi (IPK) yang dikutip dalam buku KPK pada tahun 2006, dari 123 negara yang disurvei oleh *Transparency International* (TI), Indonesia menempati peringkat ketujuh negara terkorup di dunia dengan IPK 2,4 yang sedikit meningkat dari tahun sebelumnya (2005)

yaitu 2.25 Survei IPK TI pada tahun 2007 menempatkan kembali Indonesia sebagai negara yang dipersepsikan masih sangat korup. Bahkan nilai IPK tahun 2007 turun ke angka 2,3 (Bahari, 2009).

Kasus korupsi sangat sulit terlepas dari permasalahan pemerintah, khususnya legislatif. Sepanjang tahun 2018, KPK menangani 178 kasus dan dari total perkara yang ditangani KPK, 91 di antaranya melibatkan anggota DPR atau DPRD. Sedangkan *Indonesian Corruption Watch* (ICW) mencatat ada 254 anggota Dewan menjadi tersangka korupsi sepanjang 2014-2019. Dari angka tersebut, 22 orang di antaranya anggota DPR. (Daniel Susilo, 2018) Lembaga legislatif dan lembaga yudikatif seharusnya mementingkan kepentingan rakyat. Lembaga legislatif khususnya yang merupakan wakil rakyat sendiri, namun alih-alih menjadi wakil rakyat, nampaknya anggota legislatif ini malah lebih menjadi wakil partai yang duduk di parlemen. Bukannya memperjuangkan kepentingan rakyat, mereka lebih banyak memperjuangkan kepentingan partai mereka, mengenyampingkan *public needs* (Sastra, 2017).

Berdasarkan data di atas penulis melakukan penelitian mengapa perlu pembatasan kekuasaan lembaga legislatif yang membatasi masa periode anggota legislatif untuk upaya pencegahan penyalahgunaan dalam menjalankan wewenangnya. Lembaga legislatif diharapkan tidak dapat menjalankan kekuasaannya secara absolut atau dapat bertindak secara tidak terbatas sehingga memungkinkan untuk terjadinya penyalahgunaan wewenang. Pembatasan periode anggota lembaga perwakilan rakyat perlu dikarenakan melihat keadaan Indonesia saat ini. Tidak adanya kemajuan dalam pembangunan dan kesejahteraan masyarakat, salah satunya juga bersumber dari anggota lembaga perwakilan rakyat yang tidak memiliki inovasi serta perbaikan sistem kerja. Performa Lembaga Legislatif kita minim prestasi atau pencapaian. ICW mencatat Performa DPR periode ini (2015-2019) tentu tak sebanding dengan besarnya uang rakyat yang mereka kelola. Jumlah total APBN yang dialokasikan untuk lembaga legislatif sepanjang 2015-2019 mencapai Rp 26,14 triliun. Rata-rata, anggaran DPR per tahun sebesar Rp 5,23 triliun. Kenyataan ini sejalan dengan pandangan Sartori yang menyatakan, masalah dalam sistem pemerintahan presidensial bukan terletak di lingkungan kekuasaan eksekutif, tetapi lebih pada kekuasaan legislatif (Isra, 2010).

## II. *Research Methods*

Jenis Penelitian yang digunakan penulis dalam menyusun penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka dan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan non-hukum. Sehingga, dalam penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi dimana jawaban yang

dihadapkan adalah *right*, *inappropriate*, atau *wrong* (Marzuki, 2011). Sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian perskriptif yaitu penulis akan mempelajari konsep hukum dan segala ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia terkait pembentukan kembali Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sebagai alternatif penyelesaian kasus HAM di masa lalu. Pendekatan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang, pendekatan konseptual dan pendekatan komparatif. Sumber penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan dua sumber yaitu sumber primer dan sumber sekunder. Teknik pengambilan sumber dalam penelitian ini adalah teknik studi dokumen atau teknik studi kepustakaan (*library research*). Teknik analisis bahan hukum yang akan digunakan oleh penulis adalah analisis bahan hukum dengan metode silogisme, melalui pola pikir deduktif.

### III. Hasil dan Pembahasan

#### A. Kekuasaan Lembaga Legislatif dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945

Lembaga perwakilan merupakan salah satu unsur terpenting dalam penyelenggaraan negara yang memerlukan upaya pencegahan untuk menghindarkan dari segala bentuk penyalahgunaan wewenangnya. Hal ini dimaksudkan agar segala yang dilakukan benar-benar merupakan apa yang menjadi amanah rakyat. Lembaga harus menjalankan perannya sebagai perwakilan untuk menampung aspirasi rakyat yang kemudian tertuang dalam berbagai macam kebijaksanaan umum yang sesuai dengan aspirasi rakyat (Yuriska, 2010). Menurut Miriam Budiharjo, lembaga legislatif sebagai perwakilan dari rakyat dalam menjalankan kedaulatan harus memiliki tiga fungsi yaitu (Budiharjo, 2011).

- (1) Menentukan *policy* (kebijakan) dan membuat undang-undang. Untuk itu lembaga perwakilan rakyat diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah dan hak budget.
- (2) Mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga supaya semua tindakan eksekutif sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Untuk itu parlemen diberi hak *control* khusus.
- (3) Fungsi lainnya, meliputi fungsi ratifikasi (*ratify*), yaitu mensahkan perjanjian Internasional yang dibuat oleh eksekutif. Di Amerika, lembaga legislatif bahkan memiliki wewenang untuk meng-“*impeach*” dan menuntut pejabat tinggi termasuk Presiden.

Anggota legislatif menduduki kursi lembaga perwakilan legislatif melalui mekanisme pemilihan. Di Indonesia anggota legislatif dipilih secara langsung oleh rakyat melalui sistem Pemilihan Umum yang

dilaksanakan setiap lima tahun sekali. Sebelum Pemilihan Umum tahun 2019 yang dilaksanakan serentak antara Pemilihan Presiden-Wakil Presiden dan pemilihan anggota Legislatif, pada tahun 2014 Pemilihan Anggota Legislatif didasarkan pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Pada Pemilu 2019 yang mana, terjadi Pemilihan Umum serentak antara Pemilihan Presiden-Wakil Presiden serta Pemilihan anggota Legislatif, payung hukum yang digunakan adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Anggota Legislatif yang dimaksudkan dalam penelitian ini, merupakan anggota Lembaga Legislatif Negara Indonesia, yang prosedur pemilihan anggotanya dipilih secara demokratis melalui mekanisme Pemilihan Umum.

### **1. Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat Menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan lembaga legislatif utama dalam ketatanegaraan di Indonesia. DPR merupakan Lembaga Negara yang diatur dan disebutkan secara langsung terkait dengan tugas dan fungsinya dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mengenai lembaga DPR ini, telah diatur dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat pasal 19, pasal 20, pasal 20A, pasal 21, pasal 22, pasal 22A, dan pasal 22B.

Pasal 19 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyebutkan bahwa:

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui Pemilihan Umum.
- (2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan Undang-Undang.
- (3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.

Sedangkan dalam pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mengatur mengenai kewenangan legislasi yang dimiliki oleh DPR. Pasal 20 tersebut mengatur bahwa:

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.
- (2) Setiap Rancangan Undang-Undang dibahas bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

- (3) Jika Rancangan Undang-Undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, Rancangan Undang-Undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
- (4) Presiden mengesahkan Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama menjadi Undang-Undang.
- (5) Dalam hal Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak Rancangan Undang-Undang itu disetujui, Rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan.

Berkaitan dengan fungsi dan hak-hak Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam pasal 20A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lebih lanjut, dalam pasal 20A tersebut dinyatakan bahwa:

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat.
- (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul, dan serta hak imunitas.
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak Anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam Undang-undang.

Terkait kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislasi, DPR tentunya mempunyai wewenang dalam mengusulkan sebuah Rancangan Undang-undang. Rancangan Undang-undang ini kemudian masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Melalui Prolegnas ini kinerja DPR terkait dengan legislasi menjadi tolok ukurnya. Semakin banyak Rancangan Undang-Undang yang masuk dalam Prolegnas yang disahkan menjadi Undang-Undang, maka kinerja DPR ini dianggap baik. Sebaliknya, semakin sedikit Rancangan Undang-Undang yang disahkan menjadi Undang-Undang dalam Prolegnas, kinerja DPR dianggap tidak baik. Pengaturan mengenai hak DPR dalam mengajukan Rancangan Undang-Undang ini diatur dalam pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, dalam pasal 240 ayat (1), mengatur mengenai syarat-syarat menjadi calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Syarat-syarat tersebut yaitu:

- a. telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih;
- b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. dapat berbicara, membaca, dan/atau menulis dalam bahasa Indonesia;
- e. berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas, madrasah aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah aliyah kejuruan, atau sekolah lain yang sederajat;
- f. setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- g. tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana;
- h. sehat jasmani, rohani, dan bebas dari penyalahgunaan narkotika;
- i. terdaftar sebagai pemilih;
- j. bersedia bekerja penuh waktu;
- k. mengundurkan diri sebagai kepala daerah, wakil kepala daerah, aparatur sipil negara, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali;
- l. bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat, notaris, pejabat pembuat akta tanah, atau tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- m. bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada



- badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara;
- n. menjadi anggota Partai Politik Peserta Pemilu;
  - o. dicalonkan hanya di 1 (satu) lembaga perwakilan; dan
  - p. dicalonkan hanya di 1 (satu) daerah pemilihan.

Di dalam pengaturan pasal tersebut, tidak ada persyaratan berkaitan dengan dibatasinya masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat yaitu syarat yang menyatakan bahwa anggota Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat menjadi anggota legislatif untuk masa periode ketiga atau dengan kata lain bahwa anggota Dewan Perwakilan Rakyat maksimal hanya menjabat selama dua periode saja. Pengaturan pembatasan masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, juga tidak secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 (sebagaimana telah mengalami perubahan Ketiga menurut Undang-Undang Nomo 13 Tahun 2019). Dalam pasal 76 ayat (4) menyebutkan bahwa “Masa jabatan anggota DPR adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah/janji”. Pengaturan ini masih menimbulkan tafsiran bahwa selama anggota Dewan Perwakilan Rakyat masih dipilih oleh rakyat maka dia dapat menjabat dengan sah walaupun lebih dari dua kali periode.

## **2. Kekuasaan Dewan Perwakilan Daerah Menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan salah satu Lembaga Negara baru yang dibentuk setelah amandemen ketiga (ke-3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada tahun 2001. DPD ini, dibentuk sebagai pengganti unsur utusan daerah-daerah dan golongan-golongan yang diatur dalam UUD Tahun 1945 sebelum amandemen. Utusan dari daerah-daerah menurut UUD 1945 sebelum amandemen itu, adalah wakil dari provinsi-provinsi yang jumlahnya empat (4) orang untuk setiap provinsi. Setelah amandemen, DPD adalah lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang anggotanya merupakan perwakilan dari setiap Provinsi yang dipilih melalui Pemilihan Umum. Dewan Perwakilan Daerah ini secara khusus diatur lebih lanjut dalam dalam Bab VII-A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang Dewan Perwakilan Daerah dan terdiri atas dua pasal yaitu Pasal 22C dan Pasal 22D (Soemantri, 2014).

Semangat kelahiran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan bagian dari semangat demokratisasi yang berlangsung pasca reformasi 1998 dengan runtuhnya rezim Presiden Soeharto. DPD dibentuk karena

wacana desentralisasi kekuasaan mengalir deras. Desentralisasi ini membentuk wacana berkaitan dengan otonomi daerah dan perwakilan dari daerah yang juga harus dipilih secara langsung oleh rakyat pada masing-masing daerah provinsi, bukan berdasarkan penunjukan oleh DPRD. Pasca amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ada konsepsi mengenai peningkatan dan pemberdayaan keberwakilan daerah perlu disuplai di lembaga legislatif. Hal ini membentuk pemikiran untuk meningkatkan dan memperdayakan keterwakilan daerah di dalam lembaga legislatif. Akhirnya muncul kesepakatan untuk menerapkan sistem *bicameral* meskipun *soft bicameral*, dengan alasan bahwa DPD RI merupakan bentuk perwujudan dari girah otonomi daerah. Perhatian besar terhadap fungsi legislasi dan pengawasan DPD RI menyangsikan lembaga negara ini dapat menjalankan kedua fungsi itu dengan baik dan berhasil (MD, 2003).

Struktur kekuasaan legislatif yang baru di Indonesia, DPD lahir sebagai konsekuensi dari proses reformasi kekuasaan legislatif. Dengan legitimasi yang kuat dan besar dari pada konstituennya, menjadi besar harapan dari rakyat di daerah (provinsi) kepada para anggota DPD sebagai wujud dari keterwakilan mereka. Utamanya dalam memperjuangkan aspirasi mereka di tingkat nasional. DPD dijadikan sebagai jembatan untuk menghubungkan pusat dan daerah, mengingat DPD sebagai wakil dari provinsi bukan wakil kelompok atau partai seperti DPR RI (Yusuf, 2009). Pengaturan dalam ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia bertujuan antara lain untuk:

1. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah.
2. Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah.
3. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

Berdasarkan pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, DPD RI mempunyai fungsi dan wewenang dalam legislasi, fungsi pertimbangan dan fungsi pengawasan. Fungsi legislasi anggota DPD RI sebagaimana tercantum dalam pasal 22D ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyebutkan bahwa DPD RI dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan

dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat. DPD RI juga ikut membahas Rancangan Undang-Undang terkait dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Pengaturan fungsi DPD dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bersifat terbatas, karena pelaksanaannya tersebut hanya di bidang tertentu saja yang menjadi kewenangan DPD. Pengaturan fungsi DPD ini pun dijabarkan lebih jelas dalam pasal 248 ayat (1) 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.

Fungsi legislasi dari DPD yang masih dianggap lemah hal ini kemudian memunculkan Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 92/PUU-X/2012. Berdasarkan Putusan ini, Mahkamah Konstitusi telah meletakkan konstruksi legislasi dengan mengembalikan kewenangan DPD sejalan dengan amanat UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 maka hubungan DPR, DPD, dan Presiden dalam pembentukan Undang-Undang didudukan kembali wewenangnya oleh Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, DPD RI dapat mengartikulasikan dan mengagregasikan kepentingan daerah dalam proses kebijakan nasional yang berkaitan dengan daerah. Para anggota DPD RI mempunyai kesempatan untuk melakukan transformasi aspirasi dan mandat masyarakat menjadi produk kebijakan nasional.

Dengan kewenangan yang begitu terbatas, DPD tidak dapat dikatakan mempunyai fungsi legislasi. Bagaimanapun, fungsi legislasi harus dilihat secara utuh, yaitu dimulai dari proses pengajuan sampai menyetujui sebuah rancangan undang-undang. Ketimpangan fungsi legislasi menjadi semakin nyata dengan adanya Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan DPR. Tidak hanya itu, Pasal 20A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara eksplisit menentukan bahwa fungsi legislasi hanya dimiliki oleh DPR. Dengan menggunakan cara berpikir *a contrantio*, sebagai bagian dari lembaga perwakilan

rakyat yang hanya dapat mengajukan dan ikut membahas rancangan undang-undang bidang tertentu sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 22D ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, DPD tidak mempunyai fungsi legislasi. Bagaimanapun, dalam teori perundang-undangan, fungsi legislasi harus dilihat secara utuh yaitu dilihat dari proses pengajuan sampai menyetujui sebuah rancangan undang-undang menjadi undang-undang. Ketimpangan fungsi legislasi menjadi semakin nyata dengan adanya penegasan Pasal 20 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan DPR. Tambah lagi Pasal 20A Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara eksplisit hanya menyebut DPR sebagai pemilik kekuasaan legislasi.

Pengaturan lainnya, berkaitan dengan DPD ini, adalah dalam 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. Pasal 252 ayat (5) mengatur tentang masa berakhirnya jabatan DPD yang menyebutkan bahwa “Masa jabatan anggota DPD adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPD yang baru mengucapkan sumpah/ janji”. Pengaturan berkaitan dengan pasal ini juga menimbulkan penafsiran bahwa anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat menjabat lebih dari dua periode, yang terpenting bahwa calon anggota tersebut secara sah terpilih dan ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai anggota DPD terpilih.

### **3. Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Pasca amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, wacana yang berkembang, salah-satunya berkaitan dengan otonomi daerah dimana pemerintah daerah (baik provinsi maupun kabupaten/kota) diberikan kewenangan yang seluas-luasnya dalam mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Prinsip otonomi daerah ini juga diharapkan sejalan dengan proses demokratisasi di Indonesia. Dalam kerangka amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu, negara Indonesia telah mengadopsi prinsip-prinsip baru ketatanegaraan, yakni mulai dari prinsip pemisahan/pembagian kekuasaan, prinsip *checks and balances*, hingga prinsip supremasi hukum. Berkaitan dengan pemerintahan di daerah, prinsip demokrasi tidak boleh disederhanakan hanya berkaitan dengan pengambilan keputusan dan penyelenggaraan pemerintahan yang melibatkan peran

serta masyarakat. Demokrasi juga tidak sekadar berbicara mengenai pembagian/pemisahan kekuasaan, terutama pembagian kekuasaan antara Pusat dan Daerah (Huda, 2005).

Salah satu isu penting hasil demokrasi dalam pentas ketatanegaraan Indonesia ialah lembaga legislatif daerah, yang dikenal dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Isu DPRD sangat mendesak untuk diperbincangkan, apalagi bila diletakkan dalam bingkai prinsip *checks and balances* dan paradigma pembagian/pemisahan kekuasaan. Untuk itu, sebagai salah satu bagian dari lembaga legislatif negara peran dari DPRD (provinsi dan kabupaten/kota) sangat penting. Peran legislatif dari DPRD ini diperkuat dengan adanya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, dimana dalam pasal 7 ayat (1) terkait dengan tata urutan peraturan perundang-undangan, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota termasuk di dalamnya. Kita tahu, bahwa Peraturan Daerah tersebut dibuat oleh lembaga DPRD.

Pengaturan terkait dengan Pemerintahan Daerah, termasuk DPRD, dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diatur melalui Bab VI yang terdiri dari tiga (3) pasal yaitu pasal 18, pasal 18A dan pasal 18B. Pasal 18 menyebutkan bahwa:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

(7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang

Kedudukan dan fungsi Lembaga DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kedudukan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah menempatkan DPRD sebagai institusi yang sejajar dengan pemerintah daerah. Dalam kedudukan yang sejajar itu, DPRD bersama-sama dengan Kepala Daerah melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang meliputi segala urusan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Muhammad Fauzan, 2006).

Menurut Prof. Jimly Asshiddiqie, DPRD merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memiliki tugas dan fungsi dalam rangka mengawal berjalannya pemerintahan daerah. Fungsi tersebut mencakup fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Akan tetapi sebagai tambahan, DPRD mempunyai tugas dan fungsi yang lain, yaitu sebagai lembaga yang mempunyai fungsi representasi (Asshiddiqie, 2006). Fungsi-fungsi tersebut dimiliki dan dijalankan oleh DPRD dalam kerangka mengemban amanat rakyat di propinsi dan kabupaten/kota. Dapat dijelaskan bahwa fungsi legislasi adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD untuk membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah. Untuk menjalankan fungsi legislasi, DPRD diberikan tugas dan wewenang untuk membentuk peraturan daerah bersama Kepala Daerah. DPRD menetapkan peraturan-peraturan daerah untuk kepentingan daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya yang pelaksanaannya didelegasikan kepada daerah. DPRD dapat membela kepentingan daerah dan penduduknya ke hadapan Pemerintah Pusat dan DPR dengan sepengetahuan Kepala Daerah yang bersangkutan (Kansil, 2008). Berkaitan dengan fungsi legislasi DPRD, maka setiap anggota DPRD baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota mempunyai hak dalam mengajukan Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibahas bersama oleh Kepala Daerah.

Berdasar ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, juga tidak secara tegas dan jelas terkait dengan pembatasan masa jabatan anggota DPRD ini. Pasal 318 ayat (4) menyebutkan bahwa "Masa jabatan anggota DPRD provinsi adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPRD provinsi yang baru mengucapkan sumpah/janji".

Berkaitan dengan masa jabatan anggota DPRD Kabupaten/Kota diatur dengan pasal 367 ayat (4), yang menyebutkan bahwa “Masa jabatan anggota DPRD kabupaten/kota adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPRD kabupaten/kota yang baru mengucapkan sumpah/janji”. Pengaturan berkaitan dengan pasal-pasal ini juga masih dapat menimbulkan penafsiran bahwa anggota DPRD, baik DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota dapat dipilih dan menjabat sebagai anggota DPRD untuk masa jabatan yang lebih dari dua (2) periode.

## **B. Urgensi Pembatasan Masa Jabatan Anggota Legislatif dalam Upaya Pencegahan Penyalahgunaan Kekuasaan**

Fungsi hukum dalam memberikan perlindungan, diciptakan sebagai suatu sarana atau perlindungan bagi subjek hukum. Menurut Sudikno Mertokusumo, dalam bukunya Muchsin, instrumen untuk mengatur kewajiban dan hak subjek hukum. Hukum juga berfungsi sebagai instrumen hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia (Kartasasmita, 2009). Tujuan hukum menuntut bekerjanya hukum. Hukum yang berjalan secara pasif tidak akan mempunyai kekuatan yang dapat melindungi dan mengatur kehidupan masyarakat. Maka, hukum perlu upaya dalam penegakannya. Menurut Soerjono Soekanto, sebagaimana dikutip oleh Umu Hilmy dalam Jurnal Mimbar Hukum, konsep mengenai penegakan hukum adalah kegiatan dalam menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai-nilai tanpa akhir untuk menciptakan memelihara dan mempertahankan perdamaian pergaulan hidup (Eddyono, 2010)

Ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 mengatur bahwa Indonesia adalah Negara hukum. Ditegaskan Indonesia sebagai Negara hukum tentunya tidak asing lagi dalam praktik ketatanegaraan sejak awal pendirian Negara hingga sekarang. Namun dalam praktik ketatanegaraan orang masih skeptis, apakah Negara hukum itu sudah dilaksanakan sepenuhnya. Hal ini disebabkan di dalam praktik, pengertian yang menurut teori masih perlu dikaji dengan kenyataan yang hidup dalam bermasyarakat dan bernegara. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika cita-cita universal mengenai Negara hukum yang demokratis sebagaimana diletakkan dalam konstitusi sering dilanggar bahkan bertentangan dengan HAM. Seakan-akan Negara hukum yang demokratis ini hanya mitos saja yang belum pernah terbukti dalam sejarah ketatanegaraan (Kansil, 2008).

Dalam konsep negara hukum yang demokratis, pembatasan masa jabatan merupakan suatu keniscayaan dalam praktik penyelenggaraan kehidupan ketatanegaraan. Masa jabatan merupakan instrumen hukum yang sah dalam melindungi masyarakat dari tindakan yang mengarah pada otoritarianisme

penguasa. Penguasa yang memegang tampuk kepemimpinan dalam jangka waktu yang lama dapat mengarah pada sifat otoriter seperti yang pernah terjadi di Indonesia pada masa Orde Lama dan Orde Baru. Pada masa Orde Lama, pernah terjadi pengangkatan Presiden Soekarno sebagai Presiden Seumur Hidup dengan Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963, yang mana dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 telah diatur bahwasanya masa jabatan Presiden adalah lima (5) tahun dan dapat dipilih kembali. Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963 ini jelas bertentangan dengan UUD Tahun 1945. Dengan pengangkatan Presiden Soekarno sebagai Presiden Seumur Hidup ini, mengakibatkan kekuasaan presiden menjadi tak terbatas serta dalam praktik penyelenggaraan negara banyak hal yang justru bertentangan dengan konstitusi negara yaitu UUD Tahun 1945. Misalnya saja, kekuasaan presiden dalam membentuk Undang-Undang, kekuasaan presiden dalam menyatakan perang seorang diri tanpa pertimbangan DPRGR.

Pada masa Orde Baru, Presiden Soeharto, yang terpilih kembali dalam Pemilihan Umum tahun 1997, telah menjabat selama 32 tahun. Selama masa pemerintahan Soeharto, seolah-olah kehidupan bernegara di Indonesia berjalan secara demokratis. Akan tetapi, selama masa pemerintahannya banyak pelanggaran HAM yang terjadi, praktik KKN terjadi dalam lembaga pemerintahan, kekuasaan presiden terlalu besar serta penyalahgunaan wewenang yang sering terjadi dalam pemerintahan Soeharto selama 32 tahun. Setelah reformasi, terutama amandemen Undang-Undang Dasar dilakukan sebanyak empat kali, diaturlah pembatasan masa jabatan bagi pejabat eksekutif (presiden dan wakil presiden). Namun, dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hanya mengatur berkaitan dengan pembatasan masa jabatan eksekutif, dan tidak termasuk pembatasan kekuasaan legislatif. Begitu pula Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 sebagai landasan hukum penyelenggaraan dan tahapan pemilihan umum sama sekali tidak mengatur persyaratan masa jabatan bagi calon anggota legislatif (DPR, dan DPD). Tanpa adanya batasan masa jabatan anggota legislatif ini, dilematis ketika konstitusi memberi peluang yang sama bagi setiap warga negara untuk duduk di pemerintahan, namun kenyataannya sebagian besar anggota lembaga legislatif justru diisi oleh wajah-wajah lama dengan kinerja lembaga legislatif yang sangat rendah.

Berangkat dari pembatasan masa jabatan eksekutif yang telah diatur dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka dirasa perlu untuk juga membatasi masa jabatan pada lembaga legislatif, mulai dari lembaga DPR, DPD dan DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota. Pengalaman sejarah masa lalu di Indonesia, ketika masa jabatan anggota legislatif tidak dibatasi, akan melanggar hak orang lain untuk mendapatkan kesempatan “dipilih”. Selain itu, tiadanya pembatasan masa jabatan dapat menimbulkan kesewenang-wenangan



dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh, Setya Novanto, yang telah menjabat sebagai anggota DPR tiga (3) periode, yang kemudian menjadi Ketua DPR pada tahun 2014-2019, tersangkut beberapa kasus yang merupakan bentuk penyalahgunaan kekuasaan. Pembatasan dan pengendalian kekuasaan yang efektif adalah melalui hukum. Itulah sebabnya hukum tidak dapat dipisahkan dari kekuasaan, dan kekuasaan tidak dapat dipisahkan dari hukum. Sebagai negara modern, konstitusi menegaskan bahwa salah satu ciri sistem pemerintahan Indonesia adalah menganut asas negara hukum dan bukan negara kekuasaan. Berdasarkan ketentuan konstitusi tersebut berarti pemerintah mempunyai kekuasaan yang terbatas dan tidak dibenarkan sewenang-wenang. Asas yang dianut tersebut haruslah tercermin dalam praktik penyelenggaraan negara. Artinya dalam praktik penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia, hukum harus mengendalikan kekuasaan, bukan sebaliknya (Khaerunnaila, 2015)

Upaya untuk dapat membatasi kekuasaan negara yang sangat besar, dilakukan dengan cara membagi kekuasaan menjadi kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif. Kekuasaan dibatasi dengan memisah-misahkan kekuasaan ke dalam cabang lembaga negara tersebut dengan prinsip *checks and balances*, saling mengimbangi dan bekerja sama. Dengan demikian, kekuasaan tidak berpusat dalam satu lembaga negara dan berpeluang terjadi kesewenang-wenangan pada pemegang kekuasaan yang besar. Pembatasan kekuasaan ini bertujuan untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan (Asshiddiqie, 2015). Selain itu, menurut Mahfud MD, kekuasaan yang berpusat di satu lembaga, membuka peluang terjadinya kesewenang-wenangan dan korupsi. Dalil umum yang terkenal tentang ini adalah dari Lord Acton mengatakan bahwa: "*power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*" yang diartikan, kekuasaan cenderung untuk korup, dan kekuasaan absolut pasti korup secara absolut (MD, 2006).

Menurut pendapat Sri Soemantri dalam bukunya yang berjudul "Fungsi Konstitusi dalam Pembatasan Kekuasaan" bahwa pembatasan kekuasaan yang tercantum dalam konstitusi dalam suatu Negara pada umumnya menyangkut dua hal, yaitu pembatasan kekuasaan yang berkaitan dengan isinya dan pembatasan kekuasaan yang berkaitan dengan waktu. Pembatasan kekuasaan yang berkaitan dengan isinya merupakan pembatasan kekuasaan yang berkenaan dengan tugas, wewenang serta berbagai macam hak yang diberikan kepada pemangku jabatan tertentu. Sedangkan pembatasan berkaitan dengan waktu adalah menyangkut berapa lama waktu serta berapa kali seorang pejabat dapat dipilih kembali dalam jabatan tersebut. Pembatasan kekuasaan oleh konstitusi diperlukan karena dalam setiap negara akan terdapat pusat-pusat kekuasaan, baik dalam supra struktur politik maupun infra struktur politik. Pusat-pusat kekuasaan tersebut jelas mempunyai kekuasaan. Kekuasaan itu, bagaimana

pun kecilnya cenderung disalahgunakan. Semakin kuat kekuasaan semakin kuat pula kecenderungan penyalahgunaannya (Soemantri, 2014b)

Berkaitan dengan masa jabatan anggota legislatif, pada tahun 2020 juga telah diajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi oleh seorang yang bernama Ignatius Supriyadi, S.H, LL.M yang teregister dengan nomor perkara 1/PUU-XVIII/2020. Pemohon mengajukan uji materiil terhadap pasal 76 ayat (4), pasal 252 ayat (5), pasal 318 ayat (4) dan pasal 367 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3). Isi permohonan uji materiil ini adalah bahwa pemohon berpendapat pasal-pasal tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal-pasal yang dimohonkan uji materinya, masa jabatan anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota (anggota legislatif) ditentukan selama 5 (lima) tahun yang berakhir pada saat anggota yang baru mengucapkan sumpah/janji. Dari bunyi ketentuan tersebut, secara implisit/tersirat mengandung makna bahwa anggota legislatif yang lama tidak dapat menjadi anggota baru. Artinya, anggota yang lama secara otomatis berakhir dan akan digantikan oleh anggota baru. Konsekuensi lebih lanjut adalah anggota legislatif hanya dapat dipilih untuk masa jabatan satu kali.

Pengaturan pembatasan masa periode jabatan Presiden (eksekutif) tidak diterapkan pada anggota legislatif (DPR, DPD, dan DPRD). Hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang persyaratan menjadi anggota DPR, DPD, dan DPRD. Persyaratan tidak mengatur berapa kali seseorang dapat menjadi anggota DPR, DPD, atau DPRD, seseorang dapat mencalonkan diri sepanjang hidupnya. Peraturan juga tidak mengatur tentang hal-hal yang dapat menyebabkan dipecatnya seorang anggota legislatif karena yang berhak mengganti anggota Dewan Perwakilan Rakyat adalah partai politik.

Pembatasan masa periode jabatan anggota Legislatif perlu dibatasi karena hak-hak konstitusional setiap warga negara sangat berpotensi dirugikan karena tidak adanya pembatasan masa periode anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Kemudian telah dibahas sebelumnya bahwa dalam pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, terkait persyaratan bakal calon anggota dewan tidak adanya pengaturan bahwa periode jabatan anggota legislatif dibatasi layaknya eksekutif. Pembatasan periode kerja anggota DPR (legislatif) sama pentingnya dengan pembatasan periode kerja presiden/wakil Presiden (eksekutif), agar mencegah keabsolutan dan penyalahgunaan kekuasaan. Demokrasi dan kedaulatan

rakyat, menjamin peran masyarakat dalam pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan dapat mencerminkan perasaan keadilan rakyat. Hukum dimaksudkan untuk menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat* melainkan *demokratische rechtsstaat*. (Jimly Asshiddiqie, 2015:153).

Walaupun jabatan anggota lembaga perwakilan rakyat tercantum dalam 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 yaitu selama lima (5) tahun. Akan tetapi, tidak ada yang menyebutkan bahwa anggota lembaga perwakilan rakyat sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Dengan demikian tidak ada ketentuan yang mengatur mengenai pembatasan masa jabatan Dewan Perwakilan Rakyat di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun di Undang-Undang lainnya.

Menurut Likman dan Slamet, sebagaimana dikutip dalam Noferman jika masa jabatan perodesasi dalam suatu lembaga tidak dibatasi maka kemungkinan akan terjadi hal-hal seperti berikut:

- a. Seseorang akan otoriter
- b. *Abuse of power*, menyalahgunakan kekuasaan
- c. Regenerasi kekuasaan tidak berjalan dengan baik
- d. Seseorang bisa menjadi diktator
- e. Timbulnya kultus Individu

Dengan demikian urgensi pembatasan masa jabatan yang dijabarkan di atas, dapat disimpulkan jika kekuasaan yang berkepanjangan memiliki daya rusak. Pembatasan masa jabatan juga mendorong legislator terpilih dapat berkerja dengan tulus mengabdikan kepada rakyat dan dengan adanya perodesasi diharapkan mengurangi anggota legislatif yang menjadikan legislator menjadi jenjang karir.

Sampai saat ini, jabatan publik yang dipilih langsung rakyat dalam pemilu dan tidak dibatasi masa jabatannya adalah anggota Lembaga Legislatif (DPR, DPD dan DPRD). Supaya lebih sejalan dengan prinsip demokrasi, akan lebih baik kalau masa jabatan anggota legislatif ini dibatasi. Anggota dewan legislatif juga memiliki kewenangan yang luas. Oleh karena itu, adanya pembatasan masa jabatan merupakan solusi yang tepat dan masuk akal (Khaerunnaila, 2015). Masa jabatan anggota legislatif sebaiknya maksimal dua (2) periode di tingkat yang sama, baik itu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Misalkan di tingkat DPR RI, jika ada anggota yang sudah menjabat dua periode atau setara dengan 10

tahun, maka dia tidak bisa lagi maju sebagai calon anggota DPR RI. Anggota Lembaga Legislatif yang telah dilantik menduduki jabatannya adalah orang-orang terpilih yang telah melalui seleksi ketat, mulai dari internal partai politik sampai pada pemilihan umum. Namun untuk dapat menjalankan fungsinya dengan bidang yang sangat luas, tentu diperlukan dukungan dari berbagai pihak serta pelibatan peran serta masyarakat tetap diperlukan (Khaerunnaila, 2015). Akan tetapi, dengan melihat realita yang ada di Indonesia bahwa terdapat peningkatan persentase terpilihnya wakil dewan yang telah lama menjabat, sedangkan kinerjanya menurun. Maka pembatasan masa jabatan tersebut perlu diterapkan untuk mendapatkan wakil dewan yang kredibel.

Dampak positif dengan adanya pembatasan masa jabatan oleh anggota legislatif ini adalah dapat menjadikan pengaruh yang lebih besar terhadap kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Negara Bagian dan melahirkan para Wakil Rakyat yang lebih kritis dan memperjuangkan kepentingan publik. Sehingga dengan demikian, potensi untuk dapat menyalahgunakan kekuasaan dapat dihindari. Dalam konteks demokrasi sistem pemerintahan secara total, kekuasaan lembaga legislatif perlu lebih dibatasi melalui pengawasan sosial yang ketat, sekaligus perlu dihilangkan rambu-rambu yang menyebabkan proses pengawasan menjadi tersendat. Oleh karenanya, cakupan kekuasaan politik tidak hanya meliputi ketaatan dari masyarakat, tetapi juga menyangkut pengendalian orang lain dengan tujuan untuk mempengaruhi tindakan dan aktivitas negara di bidang administratif, legislatif dan yudikatif (Charada, 2012). Hal ini merupakan salah satu tuntutan akan demokrasi, yaitu keinginan untuk melaksanakan pengawasan sosial (*social control*) atas lembaga legislatif dari kesewenang-wenangan dan potensi penyalahgunaan kekuasaan, termasuk keinginan untuk mempengaruhi kebijakan publik secara lebih luas dan lebih mendalam. Keinginan untuk melakukan pengawasan sosial dan untuk ikut mempengaruhi kebijakan publik, sebenarnya bersumber atau berakar dari konsep kedaulatan rakyat. Kontrol masyarakat terhadap kekuasaan negara bersifat nyata, walaupun terbatas. Hal ini menjadi kian gamblang saat sistem demokrasi mensyaratkan adanya keterbukaan dalam pengambilan keputusan. Secara lebih konkrit, kontrol masyarakat terhadap tindakan administrasi negara, sesungguhnya merupakan hak individual sebagai makhluk sosial. Dengan begitu, apa pun yang dilakukan oleh pemerintah diamati secara ketat oleh masyarakat, melalui media massa, lembaga swadaya masyarakat, atau saluran-saluran lainnya.

Periodisasi anggota legislatif yang tidak dibatasi dapat menyebabkan terhentinya regenerasi anggota legislatif sehingga tidak berkembang. Pembatasan periode masa anggota legislatif juga dapat mencegah terjadinya disfungsi anggota legislatif karena sudah menjabat selama dua (2) periode. Pembatasan periode masa jabatan anggota legislatif ini, maka secara kelembagaan akan

mendapatkan tenaga-tenaga dan pikiran-pikiran yang baru dan penuh dengan idealisme untuk membawa kepada penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien. Perputaran regenerasi akan berjalan lebih cepat, kader-kader partai juga akan selalu diisi dengan generasi-generasi muda yang siap menggantikan posisi seniornya. Dari situ jugalah akan ditemukan bibit-bibit baru calon-calon pemimpin negeri ini yang juga merupakan generasi-generasi muda.

Pembatasan periode masa jabatan anggota legislatif sama pentingnya dengan pembatasan periode masa jabatan pada Presiden/Wakil Presiden, agar mencegah keabsolutan kuasa dan penyalahgunaan kekuasaan. Di Indonesia upaya pembatasan kekuasaan telah diterapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang membahas masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Pembatasan periode jabatan Presiden merupakan salah satu upaya untuk mencegah terjadinya pemegang jabatan kekuasaan yang terus-menerus yang diyakini akan menjadi sumber keabsolutan dan penyimpangan kekuasaan. Urgensi pembatasan masa periode jabatan anggota legislatif adalah untuk membatasi kekuasaan yang tanpa batas serta pemberian kesempatan kepada anggota masyarakat atau warga negara untuk menjadi anggota Legislatif. Periode masa jabatan anggota legislatif sebaiknya dua (2) periode, sama dengan masa jabatan Presiden. Regenerasi penting untuk memunculkan ide-ide baru dalam berbagai hal yang berkaitan dengan tugas dan kewenangannya.

#### **IV. Kesimpulan**

Urgensi pembatasan masa jabatan anggota legislatif sangat penting dalam upaya menghindari penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Tidak adanya pembatasan masa jabatan Anggota Legislatif menjadikan kekuasaan rentan disalahgunakan dan cenderung korup serta berbahaya bagi kehidupan demokratisasi di Indonesia. Hal ini dikarenakan pembatasan kekuasaan belum diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun dalam 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, maupun dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, dan peraturan lainnya dalam Tata Tertib Aturan di DPR, DPD dan DPRD.

#### **Daftar Pustaka**

- Asshiddiqie, J. (2006). *Membangun Sistem Hukum Nasional Yang Berwibawa*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, J. (2015). *Konstitusi Bernegara Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis*. Malang: Setara Press.

- Bahari, A. (2009). *KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) dari A sampai Z*. Jakarta: Penerbit Pustaka Yustisia.
- Budiharjo, M. (2011). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Charda, S. U. (2012). Potensi Penyalahgunaan Kewenangan oleh Pejabat Administrasi Negara dalam Pengambilan dan Pelaksanaan Kebijakan Publik (Potential for Abuse of Authority by the Administrative Officers. *Jurnal Wawasan Hukum*, 27(02).
- Daniel Susilo, dan M. R. (2018). Konsepsi Kekuasaan Legislatif Presiden Dalam Undang-Undang Dasar 1945. *Mimbar Yustitia*, 2(2).
- Eddyono, L. W. (2010). Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi*, 7(3).
- Huda, N. (2005). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Isra, S. (2010). *Pergeseran Fungsi Legislasi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Jimly Asshiddiqie. (2010). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Press.
- Kansil, C. S. T. K. dan C. S. T. (2008). *Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Kartasasmita, G. (2009). DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM PERSPEKTIF KETATANEGARAAN Indonesia,. *Jurnal Majelis*, 1(1).
- Khaerunnaila, W. O. F. (2015). Urgensi Pembatasan Masa Periode Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam Upaya Pencegahan Penyalahgunaan Kekuasaan. *JIPPK, Volume 4*(Nomor 1).
- Librayanto, R. (2008). *Trias Politica dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Makasar: PUKAP.
- Marzuki, P. M. (2011). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- MD, M. M. (2003). *Demokrasi dan konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Jakarta: Penerbit Rineka Cipta.
- MD, M. M. (2006). *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: LP3ES.
- Muhammad Fauzan. (2006). *Hukum Pemerintahan Daerah: Kajian tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*. Yogyakarta: UII Press.
- Sastra, I. (2017). Check And Balances Kekuasaan Lembaga Negara Guna Menata Pemerintahan yang Baik (Good Government). *Jurnal Hukum Replik*.
- Soemantri, S. (2014a). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.

- Soemantri, S. (2014b). *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Yuriska. (2010). Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Hukum, Volume 2*(Nomor 2).
- Yusuf, M. (2009). *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*. Yogyakarta.: Graha Ilmu.