

**URGENSI PEMBATASAN MASA PERIODE ANGGOTA DEWAN
PERWAKILAN RAKYAT DALAM UPAYA PENCEGAHAN
PENYALAHGUNAAN KEKUASAAN**

TESIS

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Memperoleh Gelar
Magister Ilmu Hukum (M.H.)



Oleh:

WA ODE FATIHATUL KHAERUNNAILLA

NIM. 156010100111023

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
MALANG
2018**

TESIS

Judul :

URGENSI PEMBATASAN MASA PERIODE ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM UPAYA PENCEGAHAN PENYALAHGUNAAN KEKUASAAN

Oleh :

**Wa Ode Fatihatul Khaerunnaila
NIM. 156010100111023**

telah dipertahankan di depan majelis penguji
pada tanggal 18 Juli 2018
dan dinyatakan memenuhi syarat

Komisi Pembimbing


Dr. Tunggul Ansari Setia Negara, S.H., M.Hum.
Ketua


Dr. Abdul Madjid, S.H., M.Hum.
Anggota

Malang, 17 OCT 2018

Universitas Brawijaya
Pascasarjana Ilmu Hukum
Dekan

Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum


Dr. Rachmad Safa'at, S.H., M.Si.
NIP. 19620805 198802 1 001


Dr. Istislam, S.H., M.Hum.
NIP. 19620823 198601 1 002



TESIS

Judul :

URGENSI PEMBATASAN MASA PERIODE ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM UPAYA PENCEGAHAN PENYALAHGUNAAN KEKUASAAN

Oleh :
Wa Ode Fatihatul Khaerunnaila
NIM. 156010100111023

telah dipertahankan di depan majelis penguji
pada tanggal 18 Juli 2018
dan dinyatakan memenuhi syarat

Komisi Pembimbing


Dr. Tunggul Ansari Setia Negara, S.H., M.Hum.
Ketua


Dr. Abdul Madjid, S.H., M.Hum.
Anggota

Malang, 17 OCT 2018

Universitas Brawijaya
Pascasarjana Ilmu Hukum
Dekan

Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum


Dr. Rachmad Safa'at, S.H., M.Si.
NIP. 19620805 198802 1 001


Dr. Istislam, S.H., M.Hum.
NIP. 19620823 198601 1 002



RINGKASAN

Wa Ode Fatihatul Khaerunnaila, 156010100111023, Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Mei 2018, URGENSI PEMBATASAN MASA PERIODE ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM UPAYA PENCEGAHAN PENYALAHGUNAAN KEKUASAAN, Dr. Tunggul Anshari S.N., S.H.,M.H., Dr. Abdul Madjid, S.H.,M.H.

Pada Tesis ini, Penulis mengangkat permasalahan mengenai Urgensi Pembatasan Masa Periode Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Upaya Pencegahan Penyalahgunaan Kekuasaan. Pemilihan tema tersebut dilatar belakangi oleh Adanya upaya pembatasan kekuasaan negara untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan dan mengembangkan mekanisme *checks and balances* antara cabang-cabang kekuasaan. Di Indonesia pembatasan kekuasaan telah diterapkan dalam konstitusi yang membahas masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Pembatasan periode jabatan Presiden merupakan upaya untuk mencegah terjadinya pemegang jabatan kekuasaan yang terus-menerus yang diyakini akan menjadi sumber keabsolutan dan penyimpangan kekuasaan. Ketentuan tersebut tidak berlaku bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Tidak ada pengaturan yang menyebutkan bahwa calon anggota Legislatif yang pernah menjabat sebagai anggota legislatif selama 2 (dua) periode tidak bisa mencalonkan diri lagi seperti halnya Presiden. Banyaknya anggota dewan yang terjerat kasus korupsi membuat persepsi publik terhadap lembaga legislatif negatif. Indonesia menganut prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan dan kepastian hukum bagi masyarakat.

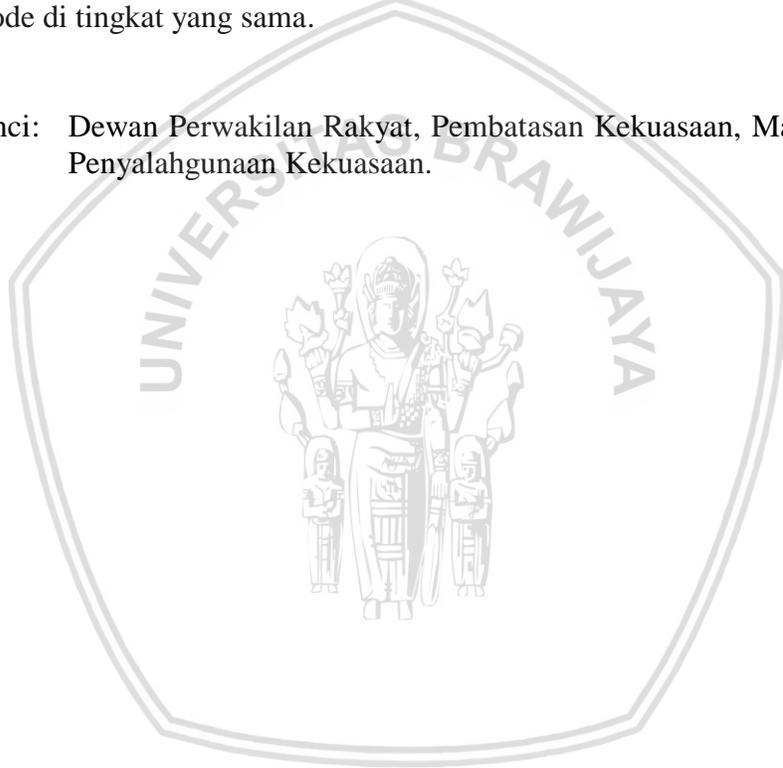
Berdasarkan permasalahan tersebut diatas, maka Penulis mengangkat rumusan masalah sebagai berikut: (1) Mengapa diperlukan pembatasan masa periode anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam upaya mencegah penyalahgunaan kekuasaan? (2) Bagaimana harapan pengaturan pembatasan masa periode anggota dewan perwakilan rakyat di masa depan?

Pada penelitian Tesis ini menggunakan metode penelitian dengan jenis penelitian hukum normatif. Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Jenis dan bahan hukum yang digunakan yaitu, bahan hukum primer dan sekunder, yang diperoleh melalui studi kepustakaan dan searching internet. Analisis bahan hukum dilakukan dengan perspektif analitis.

Adapun teori hukum yang digunakan untuk menjawab permasalahan dalam Tesis ini adalah Teori Negara Hukum, Teori Kekuasaan, dan Teori Kepastian Hukum. Melalui hasil dan pembahasan dalam penelitian ini, diperoleh kesimpulan,

Diperlukan adanya pembatasan masa periode anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam upaya mencegah penyalahgunaan kekuasaan, karena: (1) Indonesia adalah Negara hukum, negara yang berdasarkan pada Konstitusi dan terdapat pusat-pusat kekuasaan dalam negara. (2) Dapat melindungi hak-hak konstitusional warga negara. (3) Pembatasan periode kerja anggota Dewan Perwakilan Rakyat sama pentingnya dengan pembatasan periode kerja presiden/wakil presiden, agar mencegah keabsolutan dan penyalahgunaan kekuasaan. (4) Adanya kekosongan hukum pembatasan masa periode kerja Dewan Perwakilan Rakyat. (5) Korupsi sebagai bentuk penyalahgunaan kekuasaan anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Harapan pengaturan pembatasan masa periode anggota dewan perwakilan rakyat di masa depan, yaitu Masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat maksimal dua periode di tingkat yang sama.

Kata Kunci: Dewan Perwakilan Rakyat, Pembatasan Kekuasaan, Masa Periode, Penyalahgunaan Kekuasaan.



SUMMARY

Wa Ode Fatihatul Khaerunnailla, 156010100111023, Master of Law, Faculty of Law, Brawijaya University, May 2018, THE URGENCY OF LIMITATION OFFICE PERIODS OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES IN AN EFFORT TO PREVENT ABUSE OF POWER, Dr. Tunggal Ansari SN, SH, MH, Dr. Abdul Madjid, SH, MH

In this thesis, the Researcher take the issue of The Urgency Of Limitation Office Periods Of The House Of Representatives In An Effort To Prevent Abuse Of Power. This theme background of this research by the presence of limitation and control state power in efforts to prevent abuse of power and develop a mechanism of checks and balances between the division of power. In Indonesia limitation of power has been applied in the constitution that regulate the position office period of the President and Vice President. Limitation office period of President is an attempt to prevent incumbents continuous power which is to be the reason of the absolute of power. There is no regulations apply to members of the House of Representatives. There is no regulation that says that prospective members of the Legislature who had served as a member of the legislature for 2 (two) periods can not re-officiate like a President. The number of board members who tangled case of corruption made public perception of negative. Indonesia is subscribe to the principles of democracy or people sovereignty which ensures citizen participation in the decision making process in the state, so many legislation is applied and enforced represents to find of justice and legal certainty.

Based on the issue above, the Researcher took the formulation of the problem as follows: (1) Why is indispensable limitation on the office period of members of the House of Representatives in an effort to prevent abuse of power? (2) How do you expect the limitation regulation the period of The House Of Representatives in the future?

In this thesis study using research methods with normative law research. The method used is the statute approach and conceptual approaches. Types and materials used are, primary and secondary legal materials, obtained through library research and internet searching. Analysis of legal materials made with analytical prescriptive.

The legal theory used to answer the problem issue in this thesis is the theory of the Rule of Law, Theory of Power and Theory of Legal Certainty. Through the results and discussion of this study, have concluded, needs to do a limitation of the period members of the House of Representatives in an effort to prevent abuse of power, because: (1) Indonesia is a state of law, a state based on the Constitution and there are centers of power in the state. (2) to protect the constitutional rights of citizens.

(3) Limitation period the House of Representatives members' work is as important as the work period limitation president / vice president, in order to prevent the absoluteness and abuse of power. (4) The no regulation on limiting the period of work of the House of Representatives. (5) Corruption as abuse of power member House of Representatives. And Regulating expectations is limiting the period of the legislature in the future, The term of office periods of The House of Representatives a maximum of two periods at the same level.

Keywords: The House of Representative, Limitation of Power, Office Period, Abuse of Power.



KATA PENGANTAR

Segala puji Penulis panjatkan kepada Allah SWT karena telah memberikan rahmat serta hidayah-Nya yang tiada tara sehingga Penulis dapat menyelesaikan Tesis ini sesuai dengan yang Penulis inginkan.

Penulis menyadari bahwa penyusunan Tesis yang berjudul “Urgensi Pembatasan Masa Periode Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Upaya Pencegahan Penyalahgunaan Kekuasaan” ini tidak mungkin diselesaikan tanpa bantuan dan dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini, Penulis menyampaikan Terima Kasih kepada:

1. Orang tua saya tercinta, Ayah dan Ibu saya, Haeruddin dan Ratnilam, serta ketiga adik-adik saya, Ahmad Fattah Khaerunnailla, Muhammad Fajar Khaerunnailla, Fitrah Almasyahrin Khaerunnailla, dan Wa Ode Rahmawati. Limpahan doa, kasih sayang, dan semangat dari mereka semua sehingga saya dapat menyelesaikan Tesis ini dengan baik.
2. Bapak Dr. Rachmad Safa’at, S.H.,M.Si. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.
3. Bapak Dr. Istislam, S.H.,M.Hum. selaku Ketua Program Studi Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.



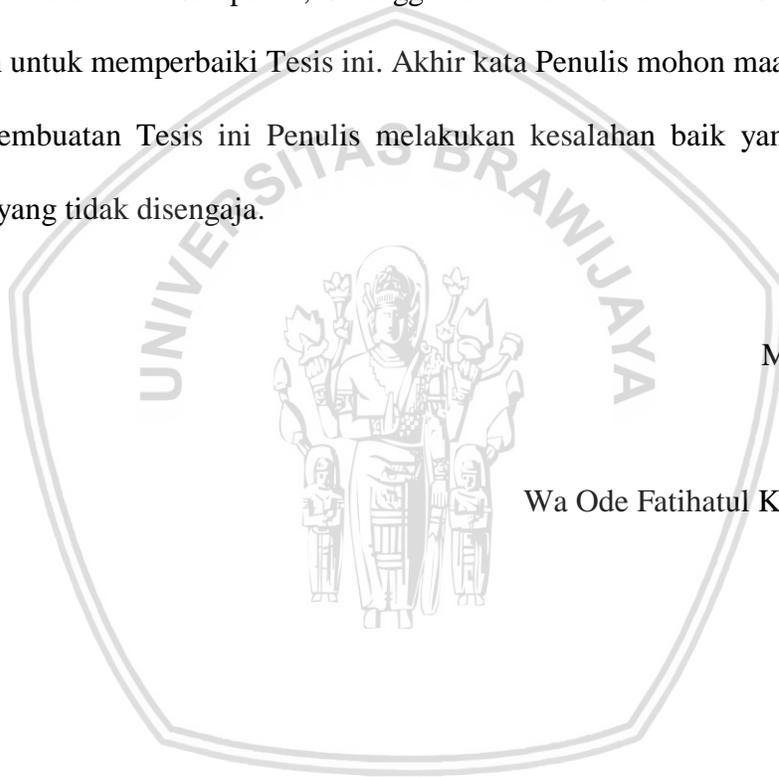
4. Bapak Dr. Tunggul Anshari S.N.,S.H.,M.H. selaku Dosen Pembimbing Utama saya, atas segala waktu, bimbingan, ilmu, dan kesabarannya dalam menghadapi saya.
5. Bapak Dr. Abdul Madjid.,S.H.,M.H. selaku Dosen Pembimbing Kedua saya, atas segala waktu, bimbingan, ilmu, dan kesabarannya dalam menghadapi saya.
6. Dosen-dosen di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya yang saya tidak sebutkan satu-per-satu, atas semua dedikasi, ajaran, ilmu, bimbingan, dan nasehat, yang menjadikan saya Mahasiswa yang dapat membanggakan semua pihak.
7. Kakanda Misbah Silawane, selaku Spesialis Pembimbing saya, atas bimbingan dan semangatnya dalam membantu saya sehingga saya bisa segera menyelesaikan Tesis ini.
8. Arisna Damayanti dan Asmina, selaku Motivator dan Supporter saya.
9. Sahabat saya Eka Putria Pitoy dan Atika Zahra Nirmala, Arief Heryogi, teman-teman Mahasiswa kelas A Magister Ilmu Hukum angkatan 2015, dan Teman-teman Mahasiswa Kelas Konsentrasi Hukum Penyelenggaraan Negara.

Semoga Tesis ini kiranya memberi sumbangsih pemikiran dan manfaat bagi akademis dan masyarat umum. Selaku Penulis, saya berharap semoga hasil penelitian dan pembahasan Tesis ini bisa menambah pengetahuan dan pemahaman baru bahwa perlunya pembatasan masa periode Dewan Perwakilan Rakyat dalam upaya pencegahan penyalahgunaan kekuasaan. Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih jauh dari kata sempurna, sehingga kritik dan saran akan selalu penulis harapkan untuk memperbaiki Tesis ini. Akhir kata Penulis mohon maaf jika dalam proses pembuatan Tesis ini Penulis melakukan kesalahan baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja.

Malang, 2018

Penulis

Wa Ode Fatihatul Khaerunnaila



DAFTAR ISI

PENGESAHAN TESIS	i
RINGKASAN	ii
SUMMARY	iv
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	ix

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian	1
1.2. Rumusan Masalah	9
1.3. Tujuan Penulisan	9
1.4. Manfaat Penulisan	9
1.5. Kerangka Teoritik	10
1.5.1. Teori Negara Hukum	10
1.5.2. Teori Kekuasaan	16
1.5.3. Teori Kepastian Hukum	19
1.6. Metode Penelitian	19
1.6.1. Jenis Penelitian	20
1.6.2. Jenis Pendekatan	20
1.6.3. Sumber Bahan Hukum	21
1.6.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	21
1.6.5. Teknik Analisa Bahan Hukum	23
1.7. Sistematika Penulisan	23
1.8. Desain Penelitian	24

BAB II KAJIAN PUSTAKA

2.1. Kajian Umum Tentang Lembaga Legislatif	26
2.2. Kajian Umum Tentang Dewan Perwakilan Rakyat	33
2.3. Kajian Umum Tentang Pembagian/Pemisahan Kekuasaan	35

2.4. Kajian Umum Tentang Penyalahgunaan Kekuasaan	40
 BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN	
3.1. Urgensi Pembatasan Masa Periode Anggota Dewan Perwakilan Rakyat	44
3.1.1. Indonesia Negara Hukum	44
3.1.2. Perlindungan Hak Konstitusional dalam Negara Hukum	52
3.1.3. Hubungan Hukum Antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dalam Konstitusi	55
3.1.4. Adanya Kekosongan Hukum Pembatasan Masa Periode Dewan Perwakilan Rakyat	70
3.1.5. Korupsi Sebagai Bentuk Penyalahgunaan Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat	76
3.2. Harapan Pengaturan Pembatasan Masa Periode Anggota Dewan Perwakilan Rakyat di Masa Depan	80
 BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN	
4.1. Kesimpulan	87
4.2. Saran	88
 DAFTAR PUSTAKA	 89

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pengaturan tentang Lembaga-Lembaga Negara yang tercantum dalam konstitusi berkembang sesuai dinamika politik dan demokrasi di Indonesia. Perkembangan pengaturan lembaga-lembaga negara terjadi ketika amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ada lembaga negara yang kewenangannya dikurangi seperti Majelis Permsyawaratan Rakyat (MPR), ada lembaga negara yang kewenangannya diperkuat dan diperbanyak seperti DPR (DPR), dan ada pula pembentukan lembaga negara baru yaitu Mahkamah Konstitusi (MK).

Amandemen konstitusi dilakukan agar penyelenggaraan negara dapat lebih demokratis, kedaulatan rakyat terlaksana sebaik-baiknya, diharapkan hak asasi manusia lebih terjamin, dan pembangunan berjalan efektif dan efisien serta transparan pada masa yang akan datang.¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memuat cita-cita penyelenggaraan negara, yaitu:

“Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.”²

¹ Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm.237.

² Alinea keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Konstitusi hasil amandemen yang mengatur mengenai hubungan antar lembaga negara mengacu pada sistem saling kontrol dan mengimbangi atau *checks and balances* sehingga tidak ada satu lembaga negara yang lebih berkuasa dan lebih tinggi kedudukannya dibandingkan dengan lembaga negara lain. Tidak ada satu lembaga negara yang melaksanakan tugas dan kewenangannya tanpa peranan dan kontrol dari lembaga negara lain. Pengaturan ini dimaksudkan agar setiap lembaga negara dapat berhati-hati dalam melaksanakan kewenangannya dan agar selalu mengacu pada konstitusi karena akan dikontrol dan diimbangi oleh lembaga negara lain. Dengan demikian celah atau peluang untuk menyalahgunakan kewenangan negara akan dapat berkurang. Lembaga negara perlu mendapat perhatian karena nasib dan masa depan bangsa berada di tangan lembaga negara.

Pembahasan tentang Lembaga Negara berkaitan dengan konsep kekuasaan negara, dimana pembentukan lembaga negara dikaitkan dengan upaya negara untuk melaksanakan cabang-cabang kekuasaan negara. Konsep kekuasaan negara yang paling terkenal sejak dahulu sampai saat ini adalah Trias Politika yang dikenalkan oleh Baron De Montesquieu (1689-1755), tidak ada negara modern yang menerapkannya murni sesuai aslinya, menyesuaikan dengan kebutuhan dan kepentingan masing-masing negara.³ Lembaga-lembaga negara yang termasuk 3 (tiga) cabang kekuasaan negara, yaitu:

³ Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm.7.

- (i) Kekuasaan Eksekutif atau pelaksana undang-undang (Presiden dan Wakil Presiden),
- (ii) Kekuasaan Legislatif atau pembentuk undang-undang (Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Majelis Permusyawaratan Rakyat),
- (iii) Kekuasaan Yudikatif atau pengawal undang-undang (Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung).⁴

Upaya pembatasan kekuasaan oleh negara dapat dilakukan dengan cara yaitu menerapkan prinsip membagi kekuasaan secara vertikal maupun pemisahan kekuasaan secara horizontal. Kekuasaan dibatasi dengan memisahkan kekuasaan-kekuasaan itu ke dalam cabang-cabang lembaga negara yang sifatnya *checks and balances*, saling kontrol mengimbangi dan mengendalikan. Dengan demikian, kekuasaan tidak berpusat dalam satu lembaga negara yang akan berpeluang terjadinya kesewenang-wenangan dan penyalahgunaan kekuasaan.⁵ Pembatasan kekuasaan ini adalah bertujuan untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan.⁶

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:

⁴*Ibid*, hlm.164.

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm.129.

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Bernegara Praksis Kenegaraan Bermartabat Dan Demokratis*, (Malang: Setara Press, 2015), hlm.151.

“power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely” yang diartikan “Kekuasaan cenderung untuk korup, dan kekuasaan absolut pasti korup secara absolut”⁷

Kekuasaan punya 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.⁸

Di Indonesia upaya pembatasan kekuasaan Lembaga Negara terdapat dalam UUD 1945, yang diterapkan kepada masa periode jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Karena itu pada Pasal 7 dilakukan perubahan ketentuan yang sebelum amandemen yang menetapkan sebagai berikut:

“Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali.”⁹

Setelah amandemen menjadi:

“Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.”¹⁰

Upaya pembatasan masa periode jabatan Presiden adalah salah satu upaya pemerintah untuk mencegah terjadinya kekuasaan yang terus-menerus yang diyakini dapat menjadi sumber dari keabsolutan dan penyimpangan kekuasaan. Dengan perubahan tersebut, maka periode masa jabatan Presiden menjadi lebih

⁷ Lord Acton, dalam Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES, 2006), hlm.221.

⁸ Miriam Budiarto, Ibrahim Ambong, *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo, 1993), hlm.214.

⁹ Pasal 7 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum amandemen

¹⁰ Pasal 7 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen

tegas dan terbatas, yaitu hanya dibolehkan menjabat pada 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.

Pengaturan pembatasan masa periode jabatan layaknya Lembaga Eksekutif seperti di atas tidak diterapkan bagi anggota Legislatif. Berdasarkan pasal 51 ayat 1 dalam UU No.8 Tahun 2012 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD, yang menetapkan:

“Bakal Calon anggota DPR, DPD, dan DPRD adalah Warga Negara Indonesia dan harus memenuhi persyaratan:

- 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. cakap berbicara, membaca, dan menulis dalam bahasa Indonesia;*
- e. berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas, madrasah aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah aliyah kejuruan, atau pendidikan lain yang sederajat;*
- f. setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, UUD 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;*
- g. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;*
- h. sehat jasmani dan rohani;*
- i. terdaftar sebagai Pemilih;*
- j. bersedia bekerja penuh waktu;*
- k. mengundurkan diri sebagai kepala daerah, wakil kepala daerah, pegawai negeri sipil, 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/pengacara, notaris, pejabat pembuat akta tanah (PPAT), 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.¹¹”*

Berdasarkan bunyi pasal tersebut, maka sejumlah persyaratan bagi calon anggota DPR tersebut, bahwa tidak ada persyaratan mengenai apakah bakal calon dapat mencalonkan diri kembali dalam pemilihan umum berikutnya apabila sudah pernah terpilih dua kali atau lebih. Dengan demikian, selama bakal calon anggota DPR tersebut memenuhi syarat bakal calon seperti di atas, dapat mencalonkan diri kembali ketika pemilu berikutnya. Tidak ada pengaturan yang menyebutkan dalam persyaratan bahwa calon anggota Legislatif (khususnya Dewan Perwakilan Rakyat) yang pernah menjabat sebagai anggota Legislatif selama 2 (dua) periode tidak bisa mencalonkan diri lagi seperti halnya pembatasan masa jabatan Presiden. Tidak ada pula kewajiban Anggota legislatif bisa dipecat karena pelanggaran seperti halnya peraturan yang mengikat seorang Presiden dan Kepala Daerah (Eksekutif), karena yang berhak mengganti anggota DPR adalah partai politik.

¹¹ 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

Aturan pembatasan masa periode jabatan DPR bisa bermanfaat untuk menghasilkan anggota legislatif yang serius bertugas untuk Negara dan sebagai wakil rakyat, bukan sekedar menggunakan kekuasaan untuk kesejahteraan pribadi dan keluarganya. Karena dengan dibatasinya periode jabatan Dewan Perwakilan Rakyat, minimal akan membatasi pikiran calon anggota DPR bahwa menjadi anggota DPR adalah sebuah pengabdian selama 5 (lima) tahun dan selesai di akhir masa periode, bukannya sebuah kekuasaan absolut yang dapat dinikmati sampai tua tanpa adanya peraturan yang membatasi masa jabatan. Anggota DPR tertentu yang sangat jauh dari tupoksinya sebagai anggota dewan yang terhormat. Beberapa tahun terakhir ini semakin banyak anggota legislatif yang terjerat tindak pidana korupsi.

Alasan lain yang membuat Penulis merasa pembatasan masa periode jabatan anggota DPR perlu dibatasi adalah, bahwa 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 UU No.8 Tahun 2012 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD, 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.

Tidak dibatasinya periode masa kerja DPR juga menyebabkan tidak terjadinya regenerasi anggota legislatif sehingga tidak berkembang. Pembatasan periode masa kerja DPR juga dapat mencegah terjadinya disfungsi anggota DPR karena sudah menjabat selama 2 (dua) periode. Dengan dibatasinya periode masa kerja Dewan Perwakilan Rakyat, hak-hak konstitusional setiap warga Negara dapat diberikan, kita akan mendapatkan tenaga-tenaga dan pikiran-pikiran yang baru dan penuh dengan idealisme untuk membawa negeri ini ke arah yang lebih baik. Dari situ jugalah akan ditemukan bibit-bibit baru calon-calon pemimpin negeri ini yang juga merupakan generasi-generasi muda yang penuh idealisme.

Dianut dan dipraktekannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat, menjamin peran masyarakat dalam mengambil keputusan, sehingga setiap peraturan yang berlaku dapat mencerminkan perasaan keadilan rakyat. Hukum dimaksudkan untuk menjamin keadilan bagi semua orang. Dengan demikian, Indonesia sebagai negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat* melainkan *demokratische rechtsstaat*.¹²

Bagi penulis, perintah ini bukan sekedar catatan kosong tanpa makna, melainkan merupakan spirit dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dan pemerintahan yang bersih (*Claen Governance*). Dan inilah tugas kenegaraan setiap warga negara guna mencapai cita-cita kebangsaan yang terkandung dalam Fondasi Bangsa Indonesia, Pancasila kita, mulai dari unsur Penataan moralitas individu sampai pada penataan pranata sosial.

¹² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Bernegara Praksis Kenegaraan Bermartabat Dan Demokratis*, (Malang: Setara Press, 2015, hlm.153.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka rumusan masalah yang diangkat dalam penulisan tesis ini adalah:

1. Mengapa diperlukan pembatasan masa periode anggota DPR dalam upaya mencegah penyalahgunaan kekuasaan?
2. Bagaimana harapan pengaturan pembatasan masa periode anggota DPR di masa depan?

1.3. Tujuan Penulisan

Tujuan dari penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis perlu adanya pembatasan masa periode anggota DPR dalam upaya mencegah penyalahgunaan kekuasaan.
2. Untuk mendeskripsikan harapan pengaturan pembatasan masa periode anggota DPR di masa depan.

1.4. Manfaat Penulisan

Adapun hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian diharapkan dapat bermanfaat dalam pengembangan ilmu pengetahuan. Dimana didalamnya dapat memberi

sumbangan pemikiran yang bermanfaat dalam pengembangan ilmu tata negara, khususnya pada pelaksanaan penyelenggaraan negara dan kepastian hukum.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah

Sebagai bahan masukan dalam upaya pencegahan penyalahgunaan kekuasaan pada DPR agar membuat dan mematuhi hukum sesuai amanat konstitusi sehingga cita-cita bangsa Indonesia dapat terwujud seperti yang diharapkan.

b. Bagi Masyarakat

Sebagai bahan masukan dan sumbangan pemikiran dalam bidang hukum, khususnya dapat memberikan kepastian hukum dengan adanya pembaruan hukum terhadap urgensi pembatasan masa periode anggota DPR sebagai lembaga negara wakil rakyat di Indonesia.

1.5. Kerangka Teoritik

Untuk menemukan jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini, penulis akan menggunakan teori-teori hukum sebagai landasan untuk menganalisis. Teori-teori tersebut, yaitu:

1.5.1. Teori Negara Hukum

Landasan teori yang akan digunakan untuk menganalisis permasalahan dalam penelitian ini adalah teori Negara Hukum. Istilah “Negara Hukum” dalam

penelitian ini dipergunakan sebagai terjemahan dari istilah *Rule of Law* dalam bahasa Inggris, atau *Rechtstaat* dalam bahasa Jerman, yang secara umum mengandung pengertian identik, yaitu supremasi hukum atas orang dan pemerintah yang terikat oleh hukum.

“Konsep Rechtstaat, sebagaimana saat awal dikembangkannya pada abad ke-19 di Jerman, rechtstaat mengandung pengertian sebagai suatu negara yang di atur menurut hukum nalar atau “a state governed by the law of reason”, suatu konsep yang menekankan kebebasan, persamaan, dan otonomi dari tiap-tiap individu dalam suatu tertib hukum yang ditentukan oleh undang-undang. Dalam makna demikian rechtstaat juga sangat menekankan pentingnya kepastian hukum. Tujuan utama rechtstaat adalah untuk melindungi kebebasan individu warga negara dari kekuasaan negara. Undang-undang dinilai sebagai cerminan dari kehendak rakyat, sementara kehendak rakyat adalah basis utama dari gagasan rechtstaat itu. Sementara itu di Anglo-Saxon, khususnya Inggris, pemikiran tentang negara hukum sangat di pengaruhi oleh pemikiran A.V. Dicey (1835-1922). Menurut Dicey, negara hukum (rule of law) ditandai oleh ciri-ciri atau unsur-unsur: supremasi hukum, persamaan dihadapan hukum, dan konstitusi merupakan konsekuensi dari keberadaan hak-hak individu.”¹³

Menurut Dicey maka supremasi hukum kutipan daari dari pengadilan-pengadilan di negara inggris berdasarkan hukum klasik, adalah:

“hukum menduduki tempat tertinggi, lebih tinggi dari kedudukan raja, terhadapnya raja dan pemerintahnya harus tunduk, dan tanpa hukum maka tidak ada raja dan tidak ada pula kenyataan hukum ini.”¹⁴

¹³ I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Komstitusional*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm 79.

¹⁴ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*, (Bandung: Refika Aditama, 2009), Hlm.1-4

Dengan demikian sejak kelahiran konsep negara hukum ini, dimaksudkan sebagai upaya untuk membatasi kekuasaan-kekuasaan para penguasa negara agar tidak menyalahgunakan kekuasaan dan kewenangannya untuk menindas rakyatnya (*abuse of power*). Kehidupan manusia harus teratur dan diatur oleh hukum, agar timbul keteraturan, konsekuensinya hukum harus mengatur manusia.

Dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang sistem pemerintahan Indonesia dikatakan bahwa “*Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum*”. Kalimat tersebut kemudian diikuti dengan kalimat berikutnya yang menetapkan “*Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (rechtstaat), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (machtstaat)*”.¹⁵ Tujuan negara hukum adalah, bahwa negara menjadikan hukum sebagai “*supreme*”, setiap penyelenggara negara atau pemerintahan wajib tunduk dan wajib menaati hukum yang berlaku (*subject of the law*). Tidak ada kekuasaan di atas hukum (*above the law*). Dengan kedudukan hukum sebagai supreme maka tidak ada kekuasaan atau kesewenang-wenangan untuk menyalahgunakan atau menyelewengkan kekuasaan (*abuse of power*).¹⁶

Sementara itu Sri Soemantri mengemukakan ada beberapa ciri-ciri yang ditemukan dalam negara hukum, sebagai berikut:

- 1) Adanya perlindungan terhadap HAM warga negara;
- 2) Adanya pembagian kekuasaan dalam negara;

¹⁵ Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2014), hlm.151.

¹⁶ Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-undang*, (Malang: Universitas Muhammadiyah Malang), 2003, hlm.11.

- 3) Adanya pengawasan oleh badan-badan peradilan;
- 4) Perbuatan siapa pun harus berdasarkan pada hukum yang berlaku, baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis;
- 5) Adanya persamaan kedudukan dihadapan hukum.¹⁷

Bagir manan dengan mengutip pendapat J.T. van den Berg mengemukakan bahwa Negara Indonesia sebagai negara hukum harus memiliki syarat minimal (negara hukum klasik), yaitu:

- 1) Ada Undang-Undang Dasar sebagai hukum tertulis yang mengatur hubungan pemerintah dengan warga negara;
- 2) Ada pembagian kekuasaan dalam negara (*machtenscheiding*) yang secara khusus menjamin suatu kekuasaan kehakiman yang merdeka;
- 3) Ada pemencaran kekuasaan negara/pemerintah (*spreading van de staatsmacht*);
- 4) Ada jaminan terhadap HAM;
- 5) Ada jaminan persamaan di muka hukum dan juga jaminan perlindungan hukum;
- 6) Ada asas legalitas. Pelaksanaan kekuasaan pemerintah juga harus didasarkan atas hukum yang sudah berlaku.¹⁸

Ciri-ciri sebuah negara hukum seperti di atas, secara umum terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, meskipun

¹⁷ Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2014), hlm.151.

¹⁸ Anwar C., *Teori Dan Hukum Konstitusi*, (Malang: Setara Press, 2015), hlm.56.

dengan corak berbeda, ada pada batang tubuh, kecuali syarat asas legalitas yang belum tegas, akan tetapi kalau kita perhatikan pasal demi pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sering kali di akhir kalimat dikatakan akan di atur lebih lanjut dalam Undang-Undang. Untuk melengkapi syarat negara hukum klasik menjadi negara hukum modern, maka perlu pula dicermati apakah dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdapat adanya kewajiban negara (pemerintah) untuk menghantarkan bangsa pada masyarakat adil dan makmur. Terhadap hal tersebut, pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara jelas mengaturnya.

Berdasarkan penelusuran Jimly Asshiddiqie yang dimulai dengan memaparkan konsep negara hukum (*rechtstaat*) dari Julius Stahl, konsep *the rule of law* dari A.V.Dicey, konsep negara hukum dari *The International Commission of Jurist*, pembedaan negara hukum formil dan materiel dari Utrecht, pembedaan konsep *rule of law* yang dalam artian formil dan materiel dari Wolfgang Friedman. Selanjutnya, Jimly Asshiddiqie, merumuskan prinsip pokok yang harus dimiliki oleh suatu negara di zaman sekarang sebagai pilar penyangga berdiri tegaknya suatu negara yang dapat disebut Negara Hukum (*Teh Rule of Law*, atau pun *Rechtstaat*) dalam arti yang sebenarnya, sebagai berikut:

- 1) Supremasi hukum (*Supremacy Of Law*)
- 2) Persamaan dalam hukum (*Equalinty Before Teh Law*)
- 3) Asas legalitas (*Due Proccess Of Law*)

- 4) Pembatasan kekuasaan
- 5) Organ-organ eksekutif independen
- 6) Peradilan bebas dan tidak memihak
- 7) Peradilan tata usaha negara
- 8) Peradilan tata negara (*Constitutional Court*)
- 9) Perlindungan hak asasi manusia
- 10) Bersifat demokrasi (*Demokratische Rechtstaat*)
- 11) Mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtstaat*)
- 12) Transparansi dan kontrol sosial.¹⁹

Penggunaan teori negara hukum sebagai landasan teori didasari oleh beberapa alasan. Pertama, bahwa Indonesia adalah negara hukum, negara yang berdasarkan pada Konstitusi. Ketika para Pendiri Negara (*the Founding Father*) memutuskan untuk mendirikan bangsa Indonesia, yang pertama-tama dilakukan adalah mempersiapkan Rancangan Undang-Undang Dasar. Gagasan tentang Negara Hukum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memiliki akar sejarah yang kuat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kedua, ajaran teori negara hukum menekankan pada prinsip supremasi hukum atas orang dan bahwa pemerintah terikat oleh hukum. Kekuasaan negara harus ditentukan batasan-batasannya oleh hukum sehingga pemerintah pun harus tunduk pada hukum.

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm.154.

Hukum tertinggi di negara yang menganut paham Negara Hukum adalah undang-undang dasar atau sering juga disebut konstitusi negara. Prinsip ini dinamakan prinsip atau doktrin konstitusionalisme. Salah satu materi muatan konstitusi adalah adanya penghormatan dan ada pengakuan terhadap hak dasar atau hak asasi manusia yang kemudian diterima sebagai bagian dari hak-hak konstitusional warga negara. Oleh karena itu, konstitusi melindungi hak-hak konstitusional individu. Perlindungan terhadap hak-hak konstitusional itu akan diwujudkan apabila kekuasaan negara dibatasi oleh konstitusi. Pembatasan tersebut bukan hanya menyangkut pengertian bahwa kekuasaan itu tidak boleh berada disatu tangan atau dipisahkan, melainkan juga menyangkut cara bagaimana kekuasaan itu dilaksanakan dalam periode atau jangka waktu batasan tertentu sesuai hukum.

1.5.2. Teori Kekuasaan

Bangsawan Inggris yang terkenal dengan Teori Kekuasaan, Lord Acton (John Emerich Edward Dalberg-Acton) dalam suratnya kepada Bishop Mandell yakni,

“power tends to corrupt, and absolute power corrupt absolutely, yang artinya kekuasaan cenderung untuk korupsi, dan kekuasaan absolut menimbulkan korupsi yang absolut pula. Terkait dengan tindak pidana korupsi yang sudah menjadi Trans-National Crime, faktor kekuasaan tentu menjadi faktor utama pemicu perilaku koruptif. Hal ini sejalan dengan pendapat Lord Acton tersebut..”²⁰

²⁰ Ermansjah Djaja, *Meredesain Pengadilan Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm.4.

Sedangkan, Miriam Budiardjo lebih melihat pendapat dari Lord Acton mengenai dictum tersebut melalui pendekatan politik bukan menggunakan pendekatan hukum sehingga maknanya menjadi lebih luas. Adapun maksud dari adagium tersebut berdasarkan ilmu politik yang telah berkembang yakni,

“Seseorang yang mempunyai kekuasaan akan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaannya, dan manusia yang mempunyai kekuasaan absolut sudah pasti menyalahgunakan kekuasaannya”.²¹

Alasan penulis menggunakan dictum oleh Lord Acton karena penyalahgunaan kekuasaan atau penyelewengan kekuasaan di Indonesia sudah sejalan dengan makna yang terkandung di dalam pendapat Lord Acton tersebut. Perilaku-perilaku koruptif yang berbuah tindak pidana korupsi memang didasari dari adanya penyalahgunaan kekuasaan yang diamanatkan pada manusia.

“Hubungan antara “korupsi” dan “kekuasaan” juga pernah diungkapkan oleh seorang ahli hukum pidana yang juga ahli dalam strategi pemberantasan tindak pidana korupsi yakni Romli Atmasasmita. Beliau berpendapat bahwa korupsi berkaitan pula dengan kekuasaan, karena dengan kekuasaan itu penguasa dapat menyalahgunakan kekuasaannya untuk kepentingan pribadi, keluarga atau kroninya”.²²

Menurut pengamatan sejarah, kekuasaan mempunyai sifat, yakni kekuasaan cenderung merangsang penguasa untuk lebih berkuasa lagi. Kekuasaan menginginkan akan lebih banyak lagi kekuasaan.²³ Kekuasaan cenderung dominan, menguasai dan mempengaruhi agar kekuasaan itu kuat. Kekuasaan cenderung

²¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1993), hlm.52.

²² Ermansjah Djaja, *Meredesain Pengadilan Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm.4.

²³ Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, (Jakarta: Bina Cipta, t.t.), hlm.4.

untuk memperkokoh dan mempertahankan kekuasaan. Oleh karena itu Konstitusi yang membatasi kekuasaan yang ada dalam negara, dan agar kekuasaan itu mampu melaksanakan tugasnya mencapai tujuan nasional.²⁴

Oleh karena itu, dalam konsep negara hukum, sumber untuk memperoleh dan melaksanakan kekuasaan serta pembatasan akan kekuasaan harus secara jelas dan tegas diatur dalam peraturan perundang-undangan. Inilah esensi kekuasaan menurut konsep negara hukum (*rule of law; rechtsstaat*). Oleh karena itu, *rule of law* mengandung makna bahwa kekuasaan harus diberi bentuk hukum dan bahwa kekuasaan harus dilaksanakan dengan berdasarkan hukum.²⁵

Kekuasaan itu sendiri, tergantung dari bagaimana cara penguasa atau pemegang kuasa dalam menggunakan kekuasaan itu. Artinya, baik dan buruknya kekuasaan harus diukur dengan manfaatnya untuk mencapai suatu tujuan yang sudah ditentukan. Karena bagi penguasa diperlukan syarat antara lain kejujuran dan rasa pengabdian yang tinggi terhadap kepentingan masyarakat.²⁶

“Kekuasaan sebuah lembaga negara yang dalam konteks rule of law oleh Roberto M. Unger didefinisikan melalui gagasan tentang sifat-sifat yang netral (neutrality), seragam (uniformity), dan dapat diprediksikan (predictability). Pelaksanaan kekuasaan pemerintah harus dilaksanakan di dalam batasan-batasan peraturan dan hukum yang berlaku bagi orang-orang dengan berbagai sifat dan tindakan.”²⁷

²⁴ Miriam Budiarjo, Ibrahim Ambong, *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo, 1993), hlm.214.

²⁵ A.A.G. Peters dan Koesriani S., *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Buku III, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1990), hlm.52.

²⁶ Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 2002), hlm.71.

²⁷ Roberto M. Unger, *Teori Hukum Kritis: Posisi Hukum dalam Masyarakat Modern*, (Bandung: Nusamedia, 2007), hlm.234.

1.5.3. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi dalam upaya penegakan hukum. Soedikno Mertokusumo dalam bukunya mengatakan bahwa kepastian hukum merupakan perlindungan yustiable terhadap tindakan sewenang-wenang, berarti bahwa kepastian hukum menjamin perlindungan hukum terhadap tindakan sewenang-wenang.²⁸ Secara historis kepastian hukum muncul sejak ada gagasan pemisahan kekuasaan yang dinyatakan oleh Montesquieu, bahwa dengan adanya pemisahan kekuasaan, maka tugas penciptaan undang-undang itu ditangan pembentuk undang-undnag.²⁹ Tujuan hukum yang mendekati realitis adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum positivism lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan kaum fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.³⁰

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji kaidah-kaidah

²⁸ E. Fernando Manullang, *Mengapa Hukum Berkeadilan*, (Jakarta: Kompas, 2007), hlm.92.

²⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2008), hlm.158.

³⁰ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, (Jakarta: Penerbit Toko Gnung Agung, 2002), hlm.82-82.

atau norma-norma dalam hukum positif.³¹ Penelitian hukum normatif merupakan suatu cara untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, dan doktrin-doktrin hukum untuk menjawab permasalahan hukum yang diangkat.³² Penulis mengkaji dan menganalisis mengenai Pembatasan Masa Periode Anggota DPR Dalam Upaya Pencegahan Penyalahgunaan Kekuasaan. Penelitian hukum normatif ini dimaksudkan bahwa, permasalahan hukum yang menjadi objek kajian dianalisis berdasarkan pada sumber-sumber berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku dan teori-teori yang berkaitan dengan isu hukum dalam penelitian ini

1.6.2. Jenis Pendekatan

Dalam penelitian ini metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah peraturan perundangan³³ yakni dengan permasalahan hukum yang diteliti. Selain itu penelitian ini juga menggunakan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Dengan menggunakan pendekatan konsep maka penulis perlu menelaah pandangan-pandangan sarjana hukum mengenai isu hukum³⁴ dalam penelitian ini yakni pembatasan masa periode anggota DPR dalam upaya pencegahan penyalahgunaan kekuasaan.

³¹ B.Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, (Bandung, Mandar Maju, 2008), hlm.92.

³² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2005), hlm.35

³³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2013), hlm.136.

³⁴ *Ibid*, hlm.178.

1.6.3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun peraturan-perundang-undangan yang dijadikan bahan hukum primer dalam penelitian ini yaitu:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan DPR Daerah;
- 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan DPR Daerah.
- 4) Peraturan DPR Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib

Bahan Hukum Sekunder dalam penelitian ini adalah buku-buku terkait hukum, social dan politik. Sumber bahan hukum di peroleh dari studi kepustakaan.

1.6.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik memperoleh bahan hukum dilakukan dengan cara mengumpulkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kebutuhan penelitian kemudian diklasifikasikan untuk memudahkan peneliti dalam melakukan penelitian agar

ruang lingkup penelitian tidak keluar dari batasan permasalahan yang diteliti.³⁵ Pengumpulan bahan hukum di peroleh dari studi kepustakaan. Peneliti juga mengumpulkan berbagai informasi penunjang yang berkaitan dengan Dewan Perwakilan Rakyat, Pembatasan Kekuasaan, dan Pencegahan Penyalahgunaan Kekuasaan.

1.6.5 Teknik Analisa Bahan Hukum

Teknik analisis dalam penelitian ini menggunakan metode Perskriptif Analitis. Yang dimaksud dengan *analyzing* adalah proses penyederhanaan kata kedalam bentuk yang lebih mudah untuk diinterpretasikan. Dalam hal ini, analisa data yang dilakukan penulis adalah, yaitu mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum.³⁶ Analisa adalah kegiatan dalam penelitian yang berupa melakukan kajian atau tela'ah yang mendalam terhadap hasil pengolahan bahan hukum yang didapat, dengan memberikan pemikiran beserta penafsiran dengan dibantu dengan teori-teori yang telah diuraikan sebelumnya.³⁷ Metode analisis dilakukan dengan cara membaca kemudian menginterpretasikan atau menafsirkan maksud dari peraturan perundang-undangan, literatur, dan sumber bahan hukum lainnya terkait permasalahan dalam penelitian ini.

³⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986), hlm.255

³⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2010), Hlm.22.

³⁷ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009) Hlm.183.

1.7. Sistematika Penulisan

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini membahas mengenai Latar Belakang Penelitian, Rumusan Masalah, Tujuan Penulisan, Manfaat Penulisan, Kerangka Teoritik, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Bab ini mendeskripsikan tentang Teori-Teori atau Pendapat Para Ahli serta kajian yang berkaitan dengan Pembatasan Masa Periode Anggota DPR Dalam Upaya Pencegahan Penyalahgunaan Kekuasaan yaitu, Kajian Umum Tentang Dewan Perwakilan Rakyat, Kajian Umum Tentang Pembatasan Kekuasaan, dan Kajian Umum Tentang Penyalahgunaan Kekuasaan.

BAB III : HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini menganalisis dan mengkaji permasalahan yang telah dirumuskan sebelumnya, yaitu urgensi pembatasan masa periode anggota DPR dalam upaya mencegah penyalahgunaan kekuasaan, dan harapan pengaturan pembatasan masa periode anggota DPR di masa depan.

BAB IV : KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini merupakan bab akhir dari penelitian. Berisi uraian secara singkat kesimpulan berupa hasil dari analisis serta pembahasan dalam penelitian ini, dan berisi saran penulis untuk kepentingan teoritis, praktis, dan untuk kepentingan penelitian lebih lanjut.

1.8. Desain Penelitian



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1. Kajian Umum Tentang Lembaga Legislatif

Kekuasaan legislatif atau parlemen menurut David M.Olson, berbeda dengan cabang kekuasaan negara lainnya dari beberapa atribut yang dimilikinya. Pertama, perbedaan dari sifat dasar atributnya, yaitu bahwa parlemen adalah institusi perwakilan yang primer dalam sebuah masyarakat yang demokratis. Kedua, parlemen berbeda juga dari fungsinya, yaitu menjadi instrument utama dalam demokrasi yang menentukan dan menetapkan undang-undang dan kebijakan publik lainnya. Ketiga, parlemen juga berbeda dengan cabang kekuasaan lainnya dari karakteristik prosedur dan organisasinya. Dari perbedaan itulah maka parlemen memiliki atribut konstitutif yang menjadi organ negara yang anggotanya dipilih secara geografis, dan yang setiap anggotanya memiliki hak dan kewajiban yang sama.³⁸

Lembaga legislatif adalah kekuasaan pemerintah yang mengurus pembuatan hukum, sejauh hukum tersebut memerlukan kekuatan undang-undang (*statutory force*). Pembuatan hukum selalu dilakukan sebelum pelaksanaan hukum tersebut. Oleh karena itu, sekilas lembaga legislatif selalu lebih penting dari lembaga eksekutif yang menjalankan hukum ataupun lembaga yudikatif yang menghukum para pelanggar hukum. Fungsi legislatif dapat disepakati bahwa

³⁸ Efriza, *Studi Parlemen; Sejarah, Konsep, dan Lanskap Politik*, (Malang: Setara Press, 2014), hlm.37.

legislatif berfungsi sebagai kekuasaan yang besar dan tertinggi di setiap pemerintah independen. Kekuasaan legislatif di negara konstitusional modern terletak di tangan lembaga legislatif sebagai kekuasaan yang merupakan hasil pilihan rakyat. Oleh karena itu sifat pemilihan umum yang sudah mengacu pada kedaulatan politik di suatu negara modern berhubungan erat dengan komposisi lembaga kegiatannya.³⁹

2.2. Kajian Umum Tentang DPR

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan DPR Daerah yang dimaksudkan dengan DPR adalah DPR sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. “DPR adalah lembaga wakil rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.”⁴⁰ DPR adalah lembaga negara yang berfungsi sebagai wakil rakyat dan mempunyai wewenang dalam legislasi. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa bahwa “anggota DPR dipilih secara langsung melalui pemilihan umum, susunan keanggotaan DPR diatur dalam undang-undang”.⁴¹

DPR merupakan lembaga negara yang memiliki susunan kedudukan, tugas, fungsi, dan kewajiban. Susunan Keanggotaan DPR terdiri dari anggota

³⁹ C.F.Strong, *Konstitusi Konstitusi Politik Modern*, (Bandung: Nusa Media, 2008), hlm.11-12.

⁴⁰ Pasal 3 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib

⁴¹ Pasal 19 ayat (1),(2),dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

partai politik berdasarkan hasil pemilihan. “Keanggotaan DPR memiliki jumlah kursi anggota sebanyak 560 anggota”.⁴² Dapil atau daerah pemilihan anggota DPR pusat adalah di wilayah daerah provinsi dan kabupaten/kota. “Jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota adalah paling sedikit 3 kursi dan paling banyak 10 kursi”.⁴³ “Masa jabatan anggota DPR 5 tahun dan berakhir saat anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah/janji”.⁴⁴

DPR sebagai lembaga legislatif dan sebagai lembaga wakil rakyat berperan sebagai lembaga penyalur aspirasi rakyat. DPR memiliki fungsi dan peran yang berimbang jika disejajarkan dengan fungsi perangkat kelembagaan yang lain seperti eksekutif dan yudikatif. Kedudukan DPR dalam sistem penyelenggaraan kekuasaan negara mengalami perubahan yang signifikan sejak amandemen keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disahkan. “DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang”.⁴⁵ Meskipun kewenangan membentuk undang-undang ada di Dewan Perwakilan Rakyat, namun “pembahasan sebuah Rancangan Undang-Undang harus dilakukan secara bersama-sama dengan pemerintah, untuk mendapat persetujuan bersama”.⁴⁶

2.2.1. Susunan dan Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat

⁴² Pasal 21 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

⁴³ Pasal 22 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

⁴⁴ Pasal 8 ayat (4) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib

⁴⁵ Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁴⁶ Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

DPR merupakan lembaga tinggi negara yang memiliki susunan dan keanggotaan sebagai berikut:

- 1) DPR terdiri dari anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum.⁴⁷
- 2) Anggota DPR berjumlah lima ratus enam puluh orang.⁴⁸
- 3) Masa jabatan anggota DPR adalah lima tahun dan berakhir bersamaan pada saat anggota baru mengucapkan sumpah/janji.⁴⁹
- 4) Keanggotaan DPR diresmikan dengan Keputusan Presiden.⁵⁰
- 5) Anggota DPR sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama yang dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung dalam rapat paripurna DPR.⁵¹

2.2.2. Fungsi, Tugas, dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat

DPR merupakan lembaga tinggi negara yang bertugas menjalankan fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.⁵² Dalam menjalankan fungsinya, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan

⁴⁷ Pasal 2 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib

⁴⁸ Pasal 8 ayat (1) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib

⁴⁹ Pasal 8 ayat (4) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib

⁵⁰ Pasal 17 ayat (4) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib

⁵¹ Pasal 8 ayat (2) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib

⁵² Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

pendapat.⁵³ Lebih lanjut, DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hal imunitas.⁵⁴ Pengaturan tentang hak-hak yang diberikan kepada DPR sebenarnya menunjukkan *bargaining position* atas independensi DPR terhadap lembaga negara lainnya dengan mengedepankan kepentingan rakyat di atas kepentingan eksekutif yang sedang berkuasa.

Adapun fungsi DPR berdasarkan Peraturan DPR Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib, sebagai berikut:⁵⁵

- 1) Fungsi Legislasi, yang dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- 2) Fungsi Anggaran, yang dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden
- 3) Fungsi Pengawasan, yang dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN

Adapun tugas DPR berdasarkan Peraturan DPR Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib, sebagai berikut:⁵⁶

- 1) Menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan prolegnas;

⁵³ Pasal 20A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁵⁴ Pasal 20A ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁵⁵ Pasal 5 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib

⁵⁶ Pasal 7 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib

- 2) Menyusun, membahas, dan menyebarluaskan rancangan undang-undang
- 3) Menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- 4) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah;
- 5) Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;
- 6) Memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;
- 7) Menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan
- 8) Melaksanakan tugas lain yang diatur dalam undang-undang.

Adapun wewenang DPR berdasarkan Peraturan DPR Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib, sebagai berikut:⁵⁷

- 1) Membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- 2) Memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang;
- 3) Membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
- 4) Memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama
- 5) Membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;

⁵⁷ Pasal 6 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib

- 6) Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- 7) Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain;
- 8) Memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang;
- 9) Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
- 10) Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
- 11) Memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- 12) Memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
- 13) Memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden; dan
- 14) Memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden.

2.2.3. Hak dan Kewajiban DPR

Selain wajib menjalankan fungsi tugas dan wewenangnya, setiap Anggota DPR juga memiliki hak dan kewajiban yang melekat pada masing-masing individu setiap wakil rakyat. Adapun hak dan kewajiban DPR adalah sebagai berikut:

1. DPR mempunyai hak:⁵⁸
 - a. Hak interpelasi, yaitu hak DPR untuk meminta keterangan pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan berbangsa dan bernegara.
 - b. Hak angket, yaitu hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan berbangsa dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
 - c. Hak menyatakan pendapat, yaitu hak DPR sebagai lembaga menyatakan pendapat terhadap kebijakn pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau situasi dunia internasional disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket atau terhadap dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hokum berupa pengkhianatan terhadap Negara,

⁵⁸ Pasal 164 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib

penyuapan, tindakan pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

2. Hak Anggota DPR terdiri dari:⁵⁹
 - a. hak mengajukan usul rancangan undang-undang;
 - b. hak mengajukan pertanyaan;
 - c. hak menyampaikan usul dan pendapat;
 - d. hak memilih dan dipilih;
 - e. hak membela diri;
 - f. hak imunitas;
 - g. hak protokoler;
 - h. hak keuangan dan administratif;
 - i. hak pengawasan;
 - j. hak mengusulkan dan memperjuangkan program pembangunan dapil;
 - k. hak melakukan sosialisasi undang-undang.
3. Kewajiban Anggota DPR adalah:⁶⁰
 - a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
 - b. melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;

⁵⁹ Pasal 11 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib

⁶⁰ Pasal 12 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib

- c. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
- e. memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;
- f. menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara;
- g. menaati tata tertib dan kode etik;
- h. menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain;
- i. menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala;
- j. menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.
- k. memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya

2.3. Kajian Umum Tentang Pembagian/Pemisahan Kekuasaan

Dalam konsep negara hukum terdapat unsur dalam menyelenggarakan sistem ketatanegaraan yaitu adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan. Tujuannya adalah untuk melindungi hak-hak asasi manusia maka kekuasaan di dalam negara harus dipisah-pisahkan atau dibagi-bagikan ke dalam beberapa

organ negara.⁶¹ Organisasi negara pada prinsipnya terdiri dari tiga kekuasaan penting, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang. Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk menjalankan undang-undang. Kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan untuk mempertahankan undang-undang. Dalam praktiknya tiga cabang kekuasaan ini terwujud dalam bentuk lembaga-lembaga negara.⁶²

Intelektual yang awal mula memperdebatkan kekuasaan ini adalah John Locke dan Montesquieu. John Locke memisahkan kekuasaan negara dalam kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan federative. Menurut John Locke, ketiga kekuasaan ini harus dipisahkan satu dari yang lainnya agar pemerintah tidak sewenang-wenang dalam mengelola negara. Setengah abad kemudian dengan diilhami oleh pemisahan kekuasaan dari John Locke, Baron De Montesquieu (1689-1755), seorang ahli politik dan filsuf Prancis mengatakan bahwa sistem pemerintahan negara memiliki tiga kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Dimana kekuasaan tersebut harus terpisah mengenai fungsi (tugas) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang melaksanakan. Isi ajaran Montesquieu mengenai pemisahan kekuasaan negara (*the separation of power*) dikenal dengan istilah

⁶¹ B.Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan, dan Hak Asasi Manusia (Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia)*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2003), hlm.13.

⁶² Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm.126.

“*Trias Politika*”. *Trias Politika* berasal dari bahasa Yunani yang berarti “Politik Tiga Serangkai”.⁶³

*“Montesquieu menganut paradigma pemisahan kekuasaan secara absolut. Bahwa ada pemisahan yang mutlak antara cabang kekuasaan yang satu dengan yang lainnya. Masing-masing cabang kekuasaan tidak bisa saling mencampuri, ataupun mengawasi satu sama lain. Terkait dengan pandangan tersebut. Hans Kelsen menerangkan konsep kekuasaan secara absolut merujuk pada organisasi politik. Pemikiran ini mendalilkan bahwa ketiga cabang kekuasaan itu dapat ditentukan sebagai tiga fungsi negara yang dikoordinasikan secara berbeda, dan dimungkinkan untuk melakukan pembedaan sekaligus pembatasan bagi masing-masing cabang kekuasaan tersebut. Namun dalam perkembangannya, sulit untuk menerapkan prinsip pemisahan kekuasaan mutlak secara konsisten (pure separation of power). Oleh karena dalam menjalankan fungsi-fungsi negara, tidak mungkin masing-masing cabang kekuasaan melaksanakannya secara sendiri-sendiri.”*⁶⁴

Pemikiran yang selanjutnya dikembangkan adalah perlunya menjamin bahwa masing-masing kekuasaan tidak akan melampaui batas kekuasaannya. Oleh sebab itu diperlukanlah mekanisme pengawasan dan keseimbangan (*check and balances*). Melalui mekanisme ini setiap cabang kekuasaan dapat mengawasi dan mengimbangi cabang kekuasaan lainnya. Pemikiran ini sedikit menggeser model *pure separation of power* ke arah *separation of power* yang bermodel *checks and balances*. Selanjutnya Jimly Asshiddiqie secara mendetail mengutip pendapat G. Marshal,

“Pertama, doktrin pemisahan kekuasaan membagi secara jelas fungsi legislatif sebagai pembuat aturan, eksekutif sebagai

⁶³ *Ibid*, hlm.127-131.

⁶⁴ Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen*, (Depok: Rajawali Pers, 2017), hlm.21-22.

pelaksana, dan yudikatif sebagai penilai konflik dan perselisihan karena penerapan atau pelanggaran terhadap aturan yang dibuat. Kedua, kedudukan itu menjadikan tidak boleh menduduki jabatan di cabang kekuasaan yang lain. Ketiga, menentukan perihal masing-masing tidak dapat saling turut campur dan intervensi, sehingga independensi masing-masing cabang menjadi tinggi. Keempat, adanya prinsip checks and balances yang merupakan model saling kontrol antara lembaga, agar tidak tercipta penyalahgunaan. Kelima, kesederajatan antara cabang dengan menggunakan model koordinatif dan bukan model subordinatif.”⁶⁵

Dalam praktiknya, Trias Politika di banyak negara tidak dilaksanakan secara konsekuen. Ada kecenderungan untuk menafsirkan Trias Politika tidak lagi sebagai pemisahan kekuasaan (*separation of power*), tetapi sebagai pembagian kekuasaan (*division of power*) yang diartikan bahwa fungsi pokoklah yang berbeda, tetapi untuk selebihnya kerjasama diantara fungsi-fungsi diperlukan untuk kelancaran organisasi. Sistem ketatanegaraan Indonesia menganut teori pembagian kekuasaan, bukan pemisahan kekuasaan. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak menganut pemisahan kekuasaan dalam arti materiil (*separation of power*), tetapi menganut pemisahan kekuasaan dalam arti formal (*division of power*).⁶⁶ Yang dimaksud dengan pemisahan kekuasaan dalam arti materiil adalah pemisahan kekuasaan dalam arti pembagian kekuasaan yang di pertahankan dengan tegas dalam tugas-tugas kenegaraan yang secara jelas memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan kepada tiga organ yaitu

⁶⁵ *Ibid*, hlm.23-28.

⁶⁶ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm.133.

legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan pemisahan kekuasaan dalam arti formal adalah pembagian kekuasaan itu tidak dipertahankan dengan tegas.⁶⁷

*“Limitasi kekuasaan sangat erat kaitannya dengan teori pemisahan kekuasaan (separation of power) dan pembagian kekuasaan (division of power). Meskipun banyak jenis penggunaan istilah, semisal division of power, separation of powers, distribution of powers, dan allocation of powers, namun Jimly Asshidiqie, dengan melihat penggunaan istilah oleh M.C.J. v. Vile, Colin Munro, Artur Mass, maupun O. Hood Phillips menyatakan bahwa pada dasarnya istilah-istilah tersebut memiliki arti yang sama saja, dan sangat bergantung pada konteks pengertiannya yang dianut”.*⁶⁸

Seiring dengan perkembangan zaman dan ilmu pengetahuan kehidupan bernegara mengalami banyak perubahan. Konsep negara mulai mengalami pergeseran yang pada awalnya negara merupakan negara yang berdasarkan pada kekuasaan beralih pada konsep negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*). Ajaran negara berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat* dan *the rule of law*) mengandung pengertian bahwa hukum adalah kewajiban dan supreme bagi setiap penyelenggara negara untuk tunduk pada hukum (*subject to the law*). Tidak ada kekuasaan di atas hukum (*above to the law*).⁶⁹ Tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang atau penyalahgunaan kekuasaan. Sehingga tunduk pada hukum mengandung pengertian pembatasan kekuasaan seperti halnya ajaran pemisahan

⁶⁷ C.S.T.Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta: Aksara Baru, 1985), hlm.14.

⁶⁸ Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen (Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi)*, (Depok: Rajawali Pers, 2017), hlm. 18.

⁶⁹ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Jakarta: FH UII Press, 2003), hlm.11.

dan pembagian kekuasaan. Negara berlandaskan hukum memuat unsur pemisahan atau pembagian kekuasaan.⁷⁰

2.4. Kajian Umum Tentang Penyalahgunaan Kekuasaan

Kekuasaan negara menetapkan, melaksanakan dan menegakkan kepatuhan terhadap hukum, apalagi dalam negara kesejahteraan (*welfare state*), dimana negara berhak ikut campur hampir diseluruh bidang kehidupan rakyat, sehingga penggunaan kekuasaan negara itu mempunyai potensi melanggar hak-hak rakyat yang ada dalam negara tersebut, bahkan hak-hak rakyat yang paling mendasar pun dapat dilanggar.

*“Power tends to corrupt, and absolute power tends to corrupts absolutely”*⁷¹

Demikian adegium yang dikemukakan oleh Lord Acton. Dengan demikian, moral kekuasaan tidak boleh hanya diserahkan pada niat, ataupun sifat-sifat pribadi seseorang yang kebetulan sedang memegangnya. Betapun baiknya seseorang, yang namanya kekuasaan tetaplah harus diatur dan dibatasi.

Setiap kekuasaan, cenderung untuk disalahgunakan. Oleh sebab itu, dengan adanya kebebasan bertindak terkadang dapat menimbulkan kerugian bagi warga negara. Maka diadakan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, yang merupakan jaminan agar negara tidak sampai dalam keadaan negara menjurus

⁷⁰ *Ibid*, hlm.11.

⁷¹ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII PRESS, 2005), hlm.37.

kearah diktator yang berarti bertentangan dengan ciri negara hukum. Adanya pembatasan kekuasaan negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau secara horizontal. Pembatasan kekuasaan ini adalah untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan maupun wewenang dan mengembangkan mekanisme saling kontrol antara cabang-cabang kekuasaan.⁷²

Adanya pembatasan kekuasaan Negara dan dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau horizontal. Setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk menjadi sewenang-wenang, seperti dikemukakan Lord Acton "*Power tends to corrupt, and absolute power tends to corrupts absolutely*". Kekuasaan wajib untuk harus dibatasi dengan cara memisah-misahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang atau organ-organ yang bersifat *checks and balances* saling kontrol dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lainnya. Pembatasan kekuasaan juga dilakukan dengan membagi-bagi kekuasaan itu ke dalam beberapa organ yang tersusun secara vertikal. Dengan demikian, kekuasaan tidak terpusat dan terkonsentrasi dalam satu organ atau satu lembaga yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan.⁷³

Dengan pertimbangan bahwa menghindari penyalahgunaan kekuasaan itulah, maka kekuasaan harus dibatasi oleh konstitusi. Konstitusi sebagai pembatas agar menjamin tidak adanya kesewenang-wenangan cabang-cabang kekuasaan

⁷² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Bernegara Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis*, (Malang: Setara Press, 2015), hlm.88.

⁷³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm.129.

Negara. Pembatasan ini dimaksudkan agar kekuasaan tersebut tidak berubah menjadi kekuasaan yang absolut dan mudah koruptif. Dikatakan Walter F. Murphy (1994),

“constitutionalism can prevent a majority from effectively depriving minorities of participation rights, while democracy can prevent paralysis that may be associated with rigid constitutionalism”.

Konstitusi menjamin hak-hak warga Negara, dan mengatur penyelenggaraan Negara dengan pembagian sedemikian rupa, sehingga kekuasaan eksekutif diimbangi oleh kekuasaan legislative dan kekuasaan yudikatif.⁷⁴

Doktrin pembatasan kekuasaan juga diungkapkan Annen Junji yang mengatakan, bahwa konstitusiobalisme dimaknai dalam bentuk limitasi terhadap kekuasaan politik melalui suatu konstitusi. Pendapat senada juga dikemukakan oleh Scott Gordon, yang menganggap konstitusionalisme sebagai suatu system politik yang memberlakukan pembatasan-pembatasan terhadap pelaksanaan kekuasaan politik. Pandangan lain juga dari Charles Howard McIlwan, yang menginginkan pembatasan kekuasaan pemerintahan secara mutlak demi mencegah kekuasaan yang sewenang-wenang.⁷⁵

Sementara itu Soedjatmoko, salah seorang anggota Dewan Konstituante yang dibentuk berdasarkan pemilu 1955, juga sepakat bahwa karakteristik dasar dari konstitusionalisme ialah adanya pembatasan kekuasaan politik. Dalam

⁷⁴ Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen (Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi)*, (Depok: Rajawali Pers, 2017), hlm.12.

⁷⁵ *Ibid*, hlm.14

penyusunan konstitusi Indonesia, Soedjatmoko mengemukakan bahwa ciri-ciri dasar Negara konstitusional adalah sebagai berikut:

“Fungsi dalam konstitusi di dalam masyarakat itu ialah, tentunya menentukan batas-batas dari pada kekuasaan politik terhadap kebebasan anggota masyarakat itu, akan tetapi disamping itu juga hal lain yang ingin saya tegaskan, fungsinya konstitusi didalam suatu masyarakat yang bebas itu ialah untuk menentukan prosedur serta alat-alatnya untuk menyalurkan dan menyesuaikan pertentangan politik serta pertentangan kepentingan yang terdapat dalam tubuh masyarakat.”⁷⁶

Prinsip-prinsip pemisahan atau pembagian kekuasaan dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan negara dan kemungkinan menjadi sumber penindasan dan tindak sewenang-wenang penguasa. Pengaturan dan pembatasan kekuasaan itulah yang menjadi ciri konstitusionalisme dan sekaligus tugas utama konstitusi. Sehingga kemungkinan kesewenang-wenangan kekuasaan dapat dikendalikan dan diminimalkan. Moral kekuasaan tidak boleh hanya diserahkan pada niat, ataupun sifat-sifat pribadi seseorang yang kebetulan sedang memegang kuasa. Betapapun baiknya seseorang, kekuasaan tetaplah harus diatur dan dibatasi, sehingga kebaikan orang tidak larut ditelan oleh hukum besi kekuasaan itu.⁷⁷

⁷⁶ *Ibid*, hlm.15

⁷⁷ *Ibid*, hlm.138.

BAB III

HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Urgensi Pembatasan Masa Periode Anggota Dewan Perwakilan Rakyat

3.1.1. Indonesia Negara Hukum

Indonesia adalah Negara hukum, negara yang berdasarkan pada Konstitusi. Ketika para Pendiri Negara (*the Founding Father*) memutuskan untuk mendirikan bangsa Indonesia, yang pertama-tama dilakukan adalah mempersiapkan Rancangan Undang-Undang Dasar. Setiap Negara di dunia mempunyai Konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Negara adalah organisasi kekuasaan.⁷⁸ Karena dalam setiap Negara selalu terdapat pusat-pusat kekuasaan. Kekuasaan adalah kemampuan untuk memaksakan kehendak kepada pihak lain atau kemampuan untuk mengendalikan pihak lain. Sementara kekuasaan itu sendiri cenderung untuk disalahgunakan. Hal ini dikatakan Lord Acton bahwa:

*“Power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely”*⁷⁹

Yang diartikan bahwa kekuasaan cenderung korup, kekuasaan mutlak korup secara mutlak. Sehingga dengan adanya berbagai kemungkinan yang dapat dilakukan oleh kekuasaan dalam organisasi kekuasaan Negara, maka perlu ada usaha untuk membatasi dan mengendalikan kekuasaan tersebut. Pembatasan dan

⁷⁸ Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2014), hlm.20.

⁷⁹ Lord Acton, dalam Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES, 2006), hlm.221.

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 indonesia menegaskan bahwa salah satu ciri sistem pemerintahan di indonesia menganut asas negara hukum dan bukan negara kekuasaan. Sehingga berdasarkan ketentuan dalam konstitusi tersebut berarti pemerintah mempunyai kekuasaan yang dibatasi konstitusi dan tidak dibenarkan sewenang-wenang. Asas tersebut harus tercermin dalam praktek penyelenggaraan negara. Artinya dalam praktek penyelenggaraan ketatanegaraan indonesia, hukum harus mengendalikan kekuasaan dan kekuasaan harus taat kepada hukum.

Dalam konteks ini timbul pertanyaan bahwa, mengapa kekuasaan harus dikendalikan, jawabannya adalah menurut Lord Acton, kekuasaan itu cenderung disalahgunakan. Maka disinilah diperlukan peran dari hukum untuk mengendalikan kekuasaan. Hukum (sebagai konstitusi) dibuat adalah untuk membatasi kekuasaan negara. Kekuasaan itu identik dengan politik, atau setidaknya karena politik atau setiap aktifitas politik selalu bertujuan untuk mencapai kekuasaan. Oleh karena itu agar kekuasaan negara dan organ negara tidak disalahgunakan, maka hukum harus mengendalikan kekuasaan itu. Oleh karenanya, maka demi tegaknya hukum dan demi terlaksananya cita-cita dari negara hukum dan demokrasi yang selaras dengan cita-cita dan tujuan reformasi

maka pemerintah hendaknya dapat bertindak secara tegas atas hukum dan konstitusi negara.

Upaya pembatasan kekuasaan dalam Negara yang paling efektif adalah dengan hukum, yaitu melalui konstitusi atau undang-undang dasar. Karena dalam Negara terdapat pusat-pusat kekuasaan, maka melalui konstitusi dapat membatasi kekuasaan dalam Negara, dapat dilihat dari materi muatan yang terdapat dalam konstitusi. Setiap konstitusi dalam sebuah Negara sekurang-kurangnya meliputi pengaturan tentang:⁸⁰

1. Jaminan adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia
2. Susunan kekuasaan suatu Negara yang mendasar
3. Pembagian dan pembatasan tugas-tugas kenegaraan yang juga mendasar.

Mengingat kekuasaan itu sendiri dapat disalahgunakan, maka hal itu akan berdampak pada timbulnya perbuatan yang sewenang-wenang oleh mereka yang bertindak atas nama Negara. Untuk mencegah kemungkinan tersebut, hakikat dibentuknya konstitusi adalah untuk melakukan pembatasan kekuasaan. Konstitusi membatasi kekuasaan dalam Negara, dapat diketahui dari materi muatan yang terdapat dalam konstitusi seperti disebutkan diatas.

⁸⁰ Ibid, hlm.20.

Dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang asli atau yang lama tentang system pemerintahan Negara, angka I menjelaskan bahwa:

“Indonesia adalah Negara yang berdasarkan atas hukum (rechtstaat).”

Pernyataan ini kemudian diikuti oleh kalimat sebagai penegasan sebagai berikut:

“Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (rechtstaat), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (machtstaat).”

Kemudian didalam angka II tentang system konstitusional menjelaskan lebih lanjut bahwa:

“Pemerintah berdasarkan atas system konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).”

berdasarkan penjelasan diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa:

1. Negara Indonesia berdasarkan atas hukum
2. Negara Indonesia tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka
3. Pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi, tidak bersifat absolutisme.

Secara tegas disebutkan dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechstaat*) tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*). Dari prinsip Indonesia adalah negara hukum dapat dikemukakan dua pemikiran, yaitu Pertama bahwa kekuasaan tertinggi di dalam negara Indonesia adalah hukum yang dibuat oleh rakyat melalui wakil rakyat di lembaga legislatif. Jadi kedaulatan hukum

sebagai pemaknaan lebih lanjut dari paham kedaulatan rakyat. Kedua, bahwa aturan pokok sistem pemerintahan negara berdasarkan kekuasaan. Pemaknaan dari kalimat “tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka” dapat disimpulkan bahwa tidak ada suatu kekuasaan di Indonesia yang tidak berdasarkan hukum.

Perjalanan sejarah ketatanegaraan kita menunjukkan hubungan antara hukum dan kekuasaan itu tidak seimbang. Kekuasaan menguasai hukum, baik dalam bentuk produk legal formal seperti peraturan perundang-undangan maupun dalam bentuk praktek penyelenggaraan ketatanegaraan yang bertolak belakang dengan amanat konstitusi. Alasan pembeda yang digunakan adalah perkembangan zaman yang menghendaki kearah tersubordinasinya hukum dibawah kekuasaan negara.⁸¹ Karena itu pula tuntutan kepastian dalam hukum dalam praktek penyelenggaraan negara adalah tuntutan konstitusional dalam rangka menegakkan prinsip-prinsip hukum.

Sri Soemantri mengemukakan ada beberapa ciri-ciri yang ditemukan dalam negara hukum, sebagai berikut:⁸²

1. Adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia dan warga negara;
2. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara;
3. Adanya pengawasan oleh badan-badan peradilan;
4. Perbuatan siapa pun harus berdasarkan pada hukum yang berlaku, baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis;

⁸¹ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, Dan Konstitusi*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), Hlm.45.

⁸² Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2014), hlm.151.

5. Adanya persamaan kedudukan dihadapan hukum.

Ciri-ciri negara hukum di atas secara umum terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, meskipun dengan corak agak berbeda, dengan mudah kita jumpai pada batang tubuh, kecuali syarat asas legalitas yang belum tegas, akan tetapi kalau kita perhatikan pasal demi pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sering kali di akhir kalimat dikatakan akan di atur lebih lanjut dalam Undang-Undang. Keharusan adanya Undang-Undang (organik) merupakan bahasa lain dari asas legalitas. Untuk melengkapi syarat negara hukum klasik menjadi negara hukum modern, maka perlu pula dicermati apakah dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdapat adanya kewajiban negara (pemerintah) untuk menghantarkan bangsa pada masyarakat adil dan makmur. Terhadap hal tersebut, pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara jelas mengaturnya.

“Berdasarkan penelusuran Jimly Asshiddiqie yang dimulai dengan memaparkan konsep negara hukum (*rechtstaat*) dari Julius Stahl, konsep negara hukum (*the rule of law*) dari A.V.Dicey, konsep negara hukum dari *The International Commission of Jurist*, pembedaan negara hukum formil dan materiel dari Utrecht, pembedaan konsep *rule of law* dalam arti formil dan materiel dari Wolfgang Friedman. Selanjutnya, Jimly Asshiddiqie, merumuskan dua belas prinsip pokok yang harus dimiliki oleh suatu negara di zaman sekarang sebagai

pilar penyangga berdiri tegaknya suatu negara modern sehingga dapat disebut Negara Hukum (*The Rule of Law*, atau pun *Rechtstaat*) dalam arti yang sebenarnya, sebagai berikut:⁸³

1. Supremasi hukum (*Supremacy Of Law*)
2. Persamaan dalam hukum (*Equality Before The Law*)
3. Asas legalitas (*Due Process Of Law*)
4. Pembatasan kekuasaan
5. Organ-organ eksekutif independen
6. Peradilan bebas dan tidak memihak
7. Peradilan tata usaha negara
8. Peradilan tata negara (*Constitutional Court*)
9. Perlindungan hak asasi manusia
10. Bersifat demokrasi (*Demokratische Rechtstaat*)
11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtstaat*)
12. Transparansi dan kontrol sosial.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memuat baik cita-cita, dasar-dasar, maupun prinsip-prinsip penyelenggaraan negara. Cita-cita pembentukan negara kita kenal dengan istilah tujuan nasional yang tertuang dalam alinea keempat.

⁸³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm.154.

Cita-cita tersebut akan dilaksanakan dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berdiri diatas lima dasar yaitu Pancasila sebagaimana juga dicantumkan dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai konsekuensi dari supremasi konstitusi dan hirearki perundang-undangan dalam suatu sistem hukum, maka perubahan konstutusi mengharuskan adanya perubahan sistem dan kelembagaan, serta pelaksanaannya oleh pihak yang berwenang. Maka upaya membangun sistem kelembagaan harus dilakukan berdasarkan nilai-nilai dan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁸⁴

Konstitusi hasil perubahan yang mengatur mengenai hubungan antar lembaga negara mengacu pada sistem saling control dan mengimbangi (*checks and balances*) sehingga tidak ada satu lembaha negara yang lebih berkuasa dan lebih tinggi kedudukannya dibanding lembaga negara lain. Demikian pula tidak ada satu lembaga negara yang melaksanakan kewenangannya tanpa peranan dan partisipasi lembaga negara lain. Pengaturan ini mendorong setiap lembaga negara untuk behati-hati dalam melaksanakan kewenangan dan agar senantiasa mengacu pada konstitusi karena akan dikontrol dan diimbangi oleh lembaga negara lain. Dengan demikian peluang penyalahgunaan wewenang negara akan dapat diminimalisir.

⁸⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Bernegara Praksis Kenegaraan Bermartabat Dan Demokratis*, (Malang: Setara Press, 2015, hlm.148.

3.1.2. Perlindungan Hak Konstitusional Dalam Negara Hukum

Hak konstitusional adalah hak asasi manusia yang dijamin oleh konstitusi, baik jaminan itu dinyatakan secara tegas ataupun tersirat. Karena dicantumkan dalam konstitusi atau undang-undang dasar maka ia menjadi bagian dari konstitusi atau undang-undang dasar sehingga seluruh cabang kekuasaan negara wajib menghormatinya. Oleh sebab itu, pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak konstitusional sebagai bagian dari konstitusi sekaligus berarti pembatasan terhadap kekuasaan negara. Sebagai bagian dari konstitusi maka hak-hak konstitusional itu harus dilindungi, sehingga warga negara sebagai pemilik hak dapat mempertahankan hak-haknya. Perlindungan terhadap hak-hak konstitusional sebagai salah satu ciri atau unsur negara hukum. Perlindungan hak konstitusional disini dimaksud sebagai pembatasan kekuasaan negara atau untuk menciptakan “perodesasi jabatan yang terbatas” dimana kekuasaan absolut tidak diberikan kepada cabang-cabang kekuasaan negara.

Dalam kaitannya dengan kekuasaan, maka dari sudut pandang ilmu hukum tata negara, pemilu merupakan proses pergantian kekuasaan secara konstitusional. Pemilu adalah kegiatan politik yang merupakan awal dari keikutsertaan rakyat dalam proses pengambilan keputusan sebagai rekrutmen kepemimpinan dan legitimasi pelaksanaan kekuasaan.⁸⁵

Kemudian terkait perlindungan hak asasi manusia dalam konsep Negara hukum dan prinsip demokrasi nasional berdasarkan konstitusi Negara Indonesia

⁸⁵ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, Dan Konstitusi*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), Hlm.61

yakni, pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 yang menetapkan:

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”⁸⁶

Pasal 28D ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 yang menetapkan:

“Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.”⁸⁷

Pasal 28H ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 yang menetapkan:

“setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.”⁸⁸

Hak-hak konstitusional setiap warga negara tersebut 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 DPR Daerah, terkait persyaratan bakal calona anggota dewan tidak adanya pengaturan bahwa periode jabatan anggota legislatif dibatasi layaknya eksekutif. Pembatasan periode kerja

⁸⁶ pasal 28D ayat (1) UUD 1945

⁸⁷ Pasal 28D ayat (3) UUD 1945

⁸⁸ Pasal 28H ayat (2) UUD 1945

anggota DPR sama pentingnya dengan pembatasan periode kerja presiden/wakil presiden, agar mencegah keabsolutan dan penyalahgunaan kekuasaan.

Tidak dibatasinya periode masa kerja kerja DPR juga menyebabkan tidak terjadinya regenerasi anggota legislatif sehingga tidak berkembang. Pembatasan periode masa kerja DPR juga dapat mencegah terjadinya disfungsi anggota DPR karena sudah menjabat selama 2 (dua) periode. Dengan dibatasinya periode masa kerja Dewan Perwakilan Rakyat, hak-hak konstitusional setiap warga Negara dapat diberikan, kita akan mendapatkan tenaga-tenaga dan pikiran-pikiran yang baru dan penuh dengan idealisme untuk membawa negeri ini ke arah yang lebih baik. 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 yang penuh idealisme.

Dianut dan dipraktekannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat dalam konstitusi menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan organ-organ yang berkuasa saja, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat* melainkan *democratische rechtsstaat*. Hukum adalah sarana untuk mencapai

tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara hukum maupun gagasan negara demokrasi dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum.⁸⁹

Bagi penulis, perintah ini bukan sekedar catatan kosong tanpa makna, melainkan merupakan spirit dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dan pemerintahan yang bersih (*Clean Governance*). Dan inilah tugas kenegaraan setiap warga negara guna mencapai cita-cita kebangsaan yang terkandung dalam Fondasi Bangsa Indonesia, Pancasila kita, mulai dari unsur Penataan moralitas individu sampai pada penataan pranata sosial. Bagi penulis mengartikan politik dari perspektif yang substansial, politik adalah alat mencapai kebahagiaan, ini merupakan definisi sederhana tentang politik. sebab politik merupakan supra sistem bernegara yang melingkupi seluruh bagian kehidupan, atau dengan arti lain bahwa politik adalah ramuan dari hasil ijtihad para *founding fathers* bangsa indonesia dalam kacamata keberagaman (SARA), demi mewujudkan cita-cita kebangsaan.

3.1.3. Hubungan Hukum Antara DPR dan Presiden dalam UUD 1945

Lembaga-lembaga Negara adalah alat-alat perlengkapan Negara atau Susunan organisasi negara yang diatur dalam konstitusi baik sebelum maupun setelah perubahan. Susunan lembaga-lembaga Negara yang diatur dalam konstitusi adalah sebagai berikut:

⁸⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Bernegara Praksis Kenegaraan Bermartabat Dan Demokratis*, (Malang: Setara Press, 2015, hlm.153.

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
2. Presiden dan Wakil Presiden
3. DPR (DPR)
4. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)
5. Mahkamah Agung (MA)
6. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)
7. Mahkamah Konstitusi (MK)
8. Komisi Yudisial

Agar terdapat batasan pembahasan tentang Lembaga Negara yang akan dibahas dalam penulisan ini, maka Lembaga Negara yang dimaksud dalam penulisan ini dibatasi hanya kepada lembaga Negara yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu Presiden (Eksekutif) dan DPR (Legislatif). Lembaga-lembaga Negara tersebut merupakan organ konstitusi yang diberi kewenangan besar oleh konstitusi sehingga mempunyai peranan besar pula dalam penyelenggaraan Negara. Dalam konteks struktur ketatanegaraan, maka lembaga Negara adalah lembaga atau institusi yang meaksanakan cabang-cabang kekuasaan yang ada dalam Negara.

a) Eksistensi Presiden dalam Konstitusi

Ketentuan tentang Presiden dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil amandemen adalah:

1. Presiden memegang kekuasaan Pemerintahan Negara

Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menerangkan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Isi pasal ini menjadi bukti bahwa konstitusi kita menganut sistem presidensial dalam sistem pemerintahan dengan menetapkan Presiden sebagai pejabat yang memegang kekuasaan pemerintahan.

2. Hak Presiden mengajukan Rancangan Undang-Undang

Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menerangkan bahwa Presiden berhak mengajukan RUU kepada majelis Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden memiliki hak mengajukan Rancangan undang-undang; membahas rancangan undang-undang yang diajukan Dewan Perwakilan Rakyat; serta memberi persetujuan atau penolakan terhadap rancangan undang-undang. Perimbangan kekuasaan kedua lembaga dalam hal pembentukan undang-undang merupakan salah satu wujud pelaksanaan sistem saling control dan mengimbangi (check and balances) antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

3. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat melalui pemilu

Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menerangkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan dalam pemilu dan secara langsung oleh rakyatnya.

4. Masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden maksimal dua kali

Pasal 7 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menerangkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden menjabat selama lima tahun atau satu periode, dan sesudahnya dapat secara langsung dipilih kembali dalam jabatan yang sama, namun hanya untuk satu kali saja masa jabatan. Pasal ini merupakan salah satu perubahan besar dalam reformasi konstitusi Indonesia. Pembatasan masa jabatan tersebut dipandang sangat penting mengingat sudah menjadi karakter kekuasaan apabila semakin lama menjabat maka akan semakin menguat dan meluas yang akan menjadikan kekuasaan yang absolut dan otoriter sehingga akan mengancam demokrasi dan hak asasi manusia. Pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden ini lazim dimuat dalam konstitusi Negara lain terutama Negara-negara demokratis. Dalam perkembangannya pembatasan kekuasaan dengan membatasi masa jabatan ini juga diterapkan kepada Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagaimana diatur dalam undang mengenai kepala daerah.

5. Alasan Pemakzulan Presiden dan Wakil Presiden

Pasal 7A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menerangkan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, apabila telah terbukti melakukan pelanggaran hukum yang berupa pengkhianatan kepada Negara, penyuapan, korupsi, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela. Dari rumusan pasal ini, alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil

Presiden dalam masa jabatannya dapat dibagi tiga kategori yaitu pelanggaran hukum, perbuatan tercela, dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

6. Larangan pembubaran DPR oleh Presiden

Pasal 7C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menerangkan bahwa Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR.

7. Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan Perang, Menbuat perdamaian, dan perjanjian dengan Negara lain

Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menerangkan bahwa (1) Presiden dengan mendapat persetujuan dari DPR dapat menyatakan Perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan Negara lain. (2) Presiden dalam kewenangannya untuk membuat perjanjian internasional lainnya yang dapat menimbulkan akibat yang luas bagi kehidupan rakyat apabila yang terkait dengan beban keuangan Negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan UU harus dengan persetujuan DPR. Dalam pasal ini menegaskan bahwa Presiden mempunyai kekuasaan yang cukup besar dalam konstitusi, namun dalam hal tertentu Presiden hanya dapat melaksanakan kekuasaannya tersebut setelah terlebih dahulu melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat. Ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan Presiden setelah meminta persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

8. Pertimbangan DPR dalam pengangkatan Duta Besar oleh Presiden

Pasal 13 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menerangkan bahwa (2) Presiden memperhatikan pertimbangan DPR dalam hal mengangkat Duta. (3) Presiden memperhatikan pertimbangan DPR dalam hal menerima penempatan Duta Negara lain dengan. Dalam pasal ini memberikan kewenangan kepada DPR untuk memberi pertimbangan kepada Presiden.

9. Pertimbangan Mahkamah Agung dan DPR kepada Presiden dalam pemberian grasi, rehabilitasi, amnesti, dan abolisi

Pasal 14 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menerangkan bahwa Presiden wajib memperhatikan pertimbangan DPR dalam memberi amnesti dan abolisi.

b) Eksistensi DPR dalam Konstitusi

Ketentuan tentang DPR dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil amandemen adalah:

1. Anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum

Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menerangkan bahwa Anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum secara langsung oleh rakyat.

2. DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang

Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menerangkan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. DPR mempunyai hak penuh dalam membentuk undang-undang. Presiden tidak lagi memegang kekuasaan membentuk undang-undang, dan hanya diberi hak mengajukan rancangan undang-undang

3. Pembahasan dan persetujuan bersama DPR dan Presiden terhadap setiap rancangan undang-undang

Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menerangkan bahwa Setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Dalam pasal ini menjelaskan bahwa sistem saling control dan saling mengimbangi (*checks and balance*) antara DPR dan Presiden agar tidak terjadi monopoli kekuasaan oleh satu lembaga Negara atau cabang kekuasaan Negara yang dapat mengarah kepada penyalahgunaan kekuasaan.

4. Pengesahan oleh Presiden terhadap rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama

Pasal 20 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menerangkan bahwa Presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU. Walaupun kekuasaan membentuk undang-undang ada pada Dewan Perwakilan Rakyat, pPresiden juga mempunyai peran dalam pelaksanaan kekuasaan tersebut. Ini merupakan bagian dari tugas

Presiden sebagai kepala pemerintahan administrative tertinggi Negara Indonesia.

5. Rancangan undang-undang tetap sah walau tidak disahkan oleh Presiden asalkan telah disetujui bersama dan melampaui waktu 30 hari

Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menerangkan bahwa RUU yang telah disetujui bersama oleh Presiden dan DPR jika tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari semenjak RUU itu disetujui, RUU itu sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

6. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat

Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menerangkan bahwa *DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.*

7. Hak Dewan Perwakilan Rakyat

Pasal 20A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menerangkan bahwa *DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat, dalam melaksanakan fungsinya.* Hak interpelasi adalah hak untuk mengajukan pertanyaan resmi kepada Presiden. Hak ini dilaksanakan apabila terjadi peristiwa yang dianggap penting atau menjadi isu public atau nasional. Hak angket adalah hak untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kasus tertentu yang dianggap besar dan menyangkut kepentingan rakyat atau nasional oleh Dewan Perwakilan

Rakyat. Hak menyatakan pendapat adalah hak DPR untuk menyatakan pendapat terhadap suatu peristiwa, kondisi, atau perkembangan keadaan, baik hal tersebut terkait dengan Presiden atau pemerintah maupun terkait dengan Negara, masyarakat, dan rakyat.

8. Hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat

Pasal 20A ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menerangkan bahwa setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul, serta hak imunitas. Adanya hak imunitas menjamin bahwa Anggota DPR tidak akan dituntut atas ucapannya selama diucapkan dalam forum rapat DPR sehingga diharapkan anggota DPR berkata benar untuk membela keadilan dan kebenaran serta kesejahteraan dan kemakmuran seluruh bangsa.

9. Hak anggota DPR mengajukan usul rancangan undang-undang

Pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menerangkan bahwa *Anggota DPR berhak mengajukan usulan RUU*. Dengan hak ini, maka hak anggota DPR sama dengan hak Presiden terkait pengajuan rancangan undang-undang. Dalam hal ini anggota DPR mempunyai kedudukan yang sama dengan Presiden.

Pengaturan tentang Lembaga-Lembaga Negara di Indonesia dalam konstitusi mengalami perkembangan sesuai dinamika politik dan demokrasi di Indonesia serta pengaruh global. Perkembangan fundamental terkait lembaga-

lembaga negara terjadi setelah diadakan amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada awal reformasi. Ada lembaga negara yang dikurangi kewenangannya seperti Presiden, ada yang dikurangi kewenangannya dan menurun kedudukannya seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), ada yang diperkuat kewenangannya seperti DPR (DPR).

Adapun adanya perubahan hubungan Presiden dengan DPR menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah perubahan dapat kita lihat, sebagai berikut: Perihal kekuasaan legislatif. Presiden tidak lagi memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang, menurut Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen menyebutkan bahwa Presiden berhak untuk mengajukan RUU kepada DPR. Selanjutnya dalam bunyi Pasal 20 ayat (1) ditegaskan lagi bahwa DPR memegang kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang. Presiden hanya berhak mengajukan RUU, sedangkan DPR lah yang memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Dengan demikian kekuasaan utama membuat undang-undang yang semula ada di tangan Presiden beralih kepada DPR. Dalam hal kewenangan dalam pemberian grasi, rehabilitasi, amnesti dan abolisi, Presiden tidak lagi berwenang sepihak. Menurut Pasal 14 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Presiden memperhatikan pertimbangan DPR untuk memberikan amnesti dan abolisi,

Selanjutnya Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, juga mempertegas lagi bahwa Presiden dalam membuat

perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan atau mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang-Undang harus dengan persetujuan DPR. Demikian pula dalam pengangkatan dan penerimaan duta, Presiden harus terlebih dahulu memperhatikan pertimbangan dari DPR. Adapun untuk penerimaan duta yang harus memperhatikan DPR banyak mendapat kritik oleh beberapa kalangan karena dinilai terlalu berlebihan.

Hubungan Presiden dengan DPR juga dipertegas dalam Pasal 7C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen bahwa Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR. Namun lain halnya dengan Presiden, pada Pasal 7A diterangkan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan pada masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR. Adapun beberapa hak Presiden yang tercantum dalam konstitusi, berdasarkan ketentuan yang baru implementasi kekuasaan prerogatif itu dikaitkan dengan peran dan fungsi DPR. Ada yang harus mendapat pertimbangan DPR, ada yang ditentukan harus disetujui DPR, atau ada juga yang pelaksanaannya ditentukan harus diatur terlebih dahulu dengan Undang-Undang yang tentunya melibatkan peran DPR.

Sebagaimana diatur dalam pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, DPR memiliki kekuasaan membentuk undang-undang, ini menunjukkan adanya kewenangan untuk memperkuat posisi DPR sebagai lembaga legislatif. Namun kewenangan DPR dalam pembentukan

undang-undang sama kuatnya dengan kewenangan yang dimiliki oleh Presiden yaitu masing-masing memiliki lima puluh persen hak suara, karena setiap undang-undang harus memperoleh persetujuan bersama antara Presiden dan DPR.

Disamping itu untuk melaksanakan peran dan tugasnya, perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga memberikan DPR berbagai fungsi, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan yang tercantum pada Pasal 20A ayat (1). Sedangkan untuk melaksanakan fungsinya dalam Pasal 20A ayat (2) DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Selain itu ayat (3) dalam pasal yang sama menyebabkan setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.

DPR memiliki fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Fungsi anggaran terkait dengan kewenangan yang dimiliki oleh DPR untuk menyetujui atau tidak menyetujui anggaran yang diajukan oleh pemerintah. Disinilah keterlibatan DPR dalam administrasi pemerintahan, yaitu mengontrol agenda kerja dan program pemerintahan yang terkait dengan perencanaan dan penggunaan anggaran negara. Dalam melakukan fungsi pengawasan DPR diberikan hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat, serta hak yang dimiliki oleh setiap anggota DPR secara perorangan yaitu hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.

Secara rinci Dewan Perwakilan Rakyat juga memiliki wewenang lainnya yang ditentukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu :

- 1) Mengusulkan pemberhentian Presiden sebagai tindak lanjut hasil pengawasan; (pasal 7A)
- 2) Melantik Presiden dan atau Wakil Presiden dalam hal Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak dapat melaksanakan sidang untuk itu; (pasal 9)
- 3) Memberikan pertimbangan atas pengangkatan duta dan dalam hal menerima duta negara lain (pasal 13)
- 4) Memberikan pertimbangan kepada Presiden atas pemberian Amnesti dan Abolisi; (Pasal 14 ayat 2)
- 5) Memberikan persetujuan atas pernyataan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain; (pasal 11)
- 6) Memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan; (Pasal 23F)
- 7) Memberikan persetujuan atas pengangkatan anggota Komisi Yudisial; (pasal 24B ayat 3).
- 8) Memberikan persetujuan atas pengangkatan Hakim Agung (Pasal 24A ayat 3);
- 9) Mengajukan 3 dari 9 orang anggota hakim konstitusi; (pasal 24C ayat 3)

Secara lebih spesifik, penjabaran atas 3 (tiga) fungsi dasar dari DPR adalah sebagai berikut:⁹⁰

1. Terkait dengan fungsi legislasi, DPR memiliki tugas dan wewenang:
 - a. Menyusun Program Legislasi Nasional (Prolegnas)
 - b. Menyusun dan membahas Rancangan Undang-Undang (RUU)
 - c. Menerima RUU yang diajukan oleh DPD (terkait otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan SDA dan SDE lainnya; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah)
 - d. Membahas RUU yang diusulkan oleh Presiden ataupun DPD
 - e. Menetapkan UU bersama dengan Presiden
 - f. Menyetujui atau tidak menyetujui peraturan pemerintah pengganti UU (yang diajukan Presiden) untuk ditetapkan menjadi UU
2. Terkait dengan fungsi anggaran, DPR memiliki tugas dan wewenang:
 - a. Memberikan persetujuan atas RUU tentang APBN (yang diajukan Presiden)
 - b. Memperhatikan pertimbangan DPD atas RUU tentang APBN dan RUU terkait pajak, pendidikan dan agama
 - c. Menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK

⁹⁰ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (*online*), **Tugas dan Wewenang**, <http://www.DewanPerwakilanRakyat.go.id/tentang/tugas-wewenang>, di akses 10 April 2017

- d. Memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara maupun terhadap perjanjian yang berdampak luas bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara
3. Terkait dengan fungsi pengawasan, DPR memiliki tugas dan wewenang:
 - b. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, APBN dan kebijakan pemerintah
 - c. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD (terkait pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan SDA dan SDE lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama)

Dengan berbagai fungsi, hak, dan wewenang yang dimiliki DPR jelaslah bahwa secara legal formal Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah memberikan kekuasaan dan kedudukan kuat kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Dengan demikian perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah menjadikan DPR kuat dan sejajar dengan segala kewenangannya dengan Presiden. Hal demikian karena tugas DPR sebagai lembaga perwakilan menjadi alat kontrol bagi Presiden sebagai penggerak roda pemerintahan. Kekuasaan yang dimiliki DPR telah dicantumkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Artinya, apa yang

dilakukan oleh DPR telah mempunyai legitimasi konstitusional. Besarnya kekuasaan DPR hendaknya dipahami sebagai upaya untuk mewujudkan *checks and balances* serta menciptakan pemeritahan yang bersih.

3.1.4. Adanya Kekosongan Hukum Pembatasan Masa Periode Dewan Perwakilan Rakyat

Tanpa adanya upaya pembatasan kekuasaan akan menghasilkan pemeritah yang sentralis dan otoriter. Sudah tepat bahwa pembatasan kekuasaan dilakukan dengan membagi-bagi kekuasaan itu ke dalam beberapa cabang kekuasaan negara yang tersusun secara vertikal, yaitu Presiden sebagai Eksekutif, DPR sebagai Legislative, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai Lembaga Yudikatif. Dengan demikian, kekuasaan tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi dalam satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan. Pembatasan kekuasaan ini adalah untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan dan mengembangkan mekanisme *checks and balances* antara cabang-cabang kekuasaan. Hal ini hendaknya menjadi dasar pemahaman bahwa memberi kekuasaan atau memberi supremasi kepada DPR tanpa adanya pengawasan dan upaya pembatasan kekuasaan hanya akan membentuk lembaga kekuasaan yang absolut.

Kekuasaan yang berpusat disatu cabang dan tidak ada pembatasan akan membuka peluang terjadinya kesewenang-wenangan dan korupsi. Dalil umum yang terkenal tentang ini adalah pernyataan 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”⁹¹. Kekuasaan punya kecenderungan untuk bertindak dominan, menguasai dan mempengaruhi agar kekuasaan itu kokoh. Kekuasaan cenderung untuk memperkokoh dan mempertahankan kekuasaan. Oleh karena itu, Konstitusi yang membatasi kekuasaan yang ada dalam negara, dan agar kekuasaan itu mampu melaksanakan tugasnya mencapai tujuan nasional.⁹²

Di Indonesia upaya pembatasan kekuasaan telah diterapkan dalam konstitusi 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. Sebelum amandemen, Presiden dan Wakil Presiden setelah selesai masa periode dapat dipilih kembali tanpa adanya pembatasan masa jabatan sehingga pada masa sebelum reformasi dan konstitusi belum di amandemen. Karena itu pada Pasal 7 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil amandemen menyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan saja.

⁹¹ Lord Acton, dalam Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES, 2006), hlm.221.

⁹² Miriam Budiarto, Ibrahim Ambong, *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo, 1993), hlm.214.

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. Dengan perubahan tersebut maka periode masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden menjadi lebih tegas, yaitu hanya boleh memegang jabatan yang sama selama 2 (dua) periode. Dengan demikian seseorang menjabat presiden sebanyak enam periode masa pemerintahan seperti Presiden Soeharto, tidak terulang lagi.

Ketentuan tersebut tidak berlaku bagi anggota Legislatif. Menurut pasal 51 ayat 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan DPR Daerah menetapkan:

“Bakal Calon anggota DPR, DPD, dan DPRD adalah Warga Negara Indonesia dan harus memenuhi persyaratan:

- 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. cakap berbicara, membaca, dan menulis dalam bahasa Indonesia;*
- e. berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas, madrasah aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah aliyah kejuruan, atau pendidikan lain yang sederajat;*
- f. setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, UUD 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;*
- g. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;*
- h. sehat jasmani dan rohani;*
- i. terdaftar sebagai Pemilih;*
- j. bersedia bekerja penuh waktu;*
- k. mengundurkan diri sebagai kepala daerah, wakil kepala daerah, pegawai negeri sipil, 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/pengacara, notaris, pejabat pembuat akta tanah (PPAT), 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.”⁹³*

Berdasarkan bunyi pasal tersebut diatas maka sejumlah persyaratan bagi calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, di atas dapat kita ketahui bahwa tidak dipersyaratkan mengenai apakah yang bersangkutan bisa mencalonkan diri kembali dalam pemilu berikutnya jika sudah pernah terpilih sebelumnya. Dengan demikian, selama bakal calon anggota DPR tersebut memenuhi syarat di atas, ia dapat mencalonkan diri kembali dalam pemilu berikutnya. Tidak ada pengaturan yang menyebutkan dalam persyaratan bahwa calon anggota Legislatif yang pernah menjabat sebagai anggota legislatif selama 2 (dua) periode tidak bisa

⁹³ 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

mencalonkan diri lagi seperti halnya Presiden. Tidak ada pula kewajiban Anggota legislatif bisa dipecat karena pelanggaran seperti halnya peraturan yang mengikat seorang Presiden, karena yang berhak mengganti anggota DPR adalah partai politik.

Peraturan lain yang juga mengatur tentang DPR adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan DPR Daerah, dan Peraturan DPR Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib. Sama halnya dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan DPR Daerah diatas, tidak adanya ketentuan secara tegas yang mengatur pembatasan masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam pasal 76 ayat (4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan DPR Daerah, menetapkan:

“Masa jabatan anggota DPR adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah/janji.”

Penganturan lebih lanjut mengenai jabatan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat ada dalam Peraturan DPR Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib, pada Pasal 8 ayat (4) menetapkan:

“Masa jabatan Anggota adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat Anggota yang baru mengucapkan sumpah/janji”

Kemudian Pasal 27 ayat (4) menetapkan:

“Masa jabatan pimpinan DPR sama dengan masa keanggotaan DPR.”

Pengaturan masa jabatan Dewan Perwakilan Rakyat tidak diatur dalam UUD 1945, tetapi di dalam peraturan internal (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan DPR Daerah, dan Peraturan DPR Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib). Meskipun tidak ada satu ketentuan yang mengatur secara jelas dan tegas tentang masa jabatan DPR tersebut. DPR adalah lembaga legislative, salah satu cabang kekuasaan negara (mewakili kepentingan rakyat untuk membentuk peraturan), kedudukan kekuasaan legislatif adalah sederajat dengan kekuasaan eksekutif yang dikepalai oleh Presiden. Tentu sangat menurunkan derajat wibawa lembaga legislatif jika pengaturan masa jabatan Presiden diatur dalam dalam UUD 1945, sementara untuk masa jabatan Pimpinan dan keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat hanya diatur dalam undang-undang dan peraturan tata tertib (peraturan internal).

Aturan pembatasan periode kerja DPR bisa bermanfaat untuk menghasilkan anggota legislatif yang benar-benar bekerja untuk Negara, bukan sekedar mencari pekerjaan/profesi untuk kesejahteraan pribadi dan keluarganya. Karena dengan dibatasinya periode kerja Dewan Perwakilan Rakyat, minimal akan membatasi pikiran calon anggota DPR bahwa menjadi anggota DPR adalah

sebuah pengabdian selama 5 (lima) tahun kemudian berakhir, bukannya sebuah pekerjaan yang dapat dinikmati sampai tua tanpa adanya peraturan yang membatasi masa jabatan. Ketika hal ini dilihat dari peran dan fungsi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, maka yang kita temukan adalah ketidak-sesuaian perilaku para anggota DPR tertentu yang sangat jauh dari tupoksinya sebagai anggota dewan yang terhormat, yang mengemban amanah reformasi dan harapan besar masyarakat Indonesia. Bukan hanya persoalan etis saja, persoalan hukum juga bukan menjadi hal yang baru bagi masyarakat indoneisa. Beberapa tahun terakhir ini ada banyak anggota legislatif yang terjerat tindak pidana korupsi.

3.1.5. Korupsi Sebagai Bentuk Penyalahgunaan Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat

Permasalahan lain yang menjadi sorotan masyarakat hari ini pada kinerja DPR yang tak kunjung menghasilkan kerja yang maksimal. Masyarakat tidak lagi mudah percaya pada anggota dewan (parlemen), dan khususnya partai politik. Banyaknya anggota dewan yang terjerat kasus korupsi membuat persepsi publik terhadap lembaga legislatif negatif. berdasarkan survey yang dilakukan oleh Global Corruption Barometer (GCB) melalui Transparency International Indonesia (TII), pada 7 Maret 2017 bahwa DPR sebagai lembaga paling korup. Survei tersebut dilakukan terhadap 1.000 responden yang tersebar secara proporsional di 31 provinsi. Para responden diberikan pertanyaan berdasarkan 5 indikator, yaitu: tingkat korupsi, kinerja pemerintah, suap layanan publik, korupsi

di lembaga negara, dan masyarakat melawan korupsi. Berdasarkan hasil survei tersebut, DPR menjadi lembaga paling atas yang disebut sering melakukan praktik korupsi. Sebanyak 54% responden menilai lembaga perwakilan rakyat tersebut sebagai lembaga terkorup. Sementara urutan kedua terdapat birokrasi (50%), DPRD (47%), Dirjen Pajak (45%), Kepolisian (40%), kementerian (32%), pengadilan (32%), pengusaha (25%), dan tokoh agama (7%).⁹⁴ Fakta bahwa banyaknya anggota DPR yang terlibat kasus korupsi tidak dapat terbantahkan. Berdasarkan data Kimisi Pemberantasan Korupsi (KPK), sejak 2004-2016 terdapat sekitar 124 anggota legislatif yang terjerat kasus korupsi di KPK.⁹⁵ Data ini belum termasuk kasus yang ditangani Kepolisian dan Kejaksaan. Sepanjang tahun 2016, sejumlah anggota DPR terjerat dalam kasus korupsi yang ditangani KPK. dan survei Global Corruption Barometer menempatkan DPR sebagai lembaga paling korup. Apalagi DPR juga cukup berambisi akan merevisi Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi.

Penulis merasa ada yang melenceng jauh dari paradigma politik yang semestinya. Saat ini kondisi politik yang terjadi di tanah air adalah para pelaku politik mengartikan politik sebagai kompetisi perebutan kekuasaan. Bisa kita lihat mulai dari perbedaan pandangan antara legislatif dan eksekutif yang pada akhirnya berujung ketidakselarasan antara dua lembaga tinggi negara ini. Sehingga harapan masyarakat yang menjadi tujuan awal pembentukan negara ini

⁹⁴ News IDN Times (online), *Survey Terbaru Lembaga DPR Jadi Lembaga Terkorup*, <https://news.idntimes.com/indonesia/rizal/survei-terbaru-dpr-jadi-lembaga-terkorup/full>, di akses online 1 Maret 2018

⁹⁵ Tirto News (online), *Benarkan DPR Lembaga Terkorup*, <https://tirto.id/benarkah-dpr-lembaga-terkorup-cku8>, di akses 1 Maret 2018

bisa tercapai sementara para elit negara sedang berkonflik kepentingan sektarian dan temporal. Pada peristiwa pemilu 2014 pun melahirkan dua poros politik besar, antara Koalisi Indonesia Hebat (KIH) dan Koalisi Merah Putih (KMP) yang pada akhirnya membentuk sensitivitas antar dua gerbong politik ini, kemudian berdampak pada proses pelaksanaan tugas pemerintahan antar dua Lembaga Negara (Legislatif dan Eksekutif) yang sedang dinanti kinerja baiknya oleh seluruh masyarakat Indonesia. Para birokrat masih terlalu sibuk dengan urusan kepentingan kekuasaan pribadi maupun kelompoknya, harapan masyarakat bukan menjadi skala prioritas para pejabat negara.

Seperti diketahui kasus terakhir yang sedang dalam penanganan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Setya Novanto yang menjabat Ketua DPR dan Ketua Umum Partai Golkar tersandung kasus korupsi proyek KTP elektronik (e-KTP). Hingga akhirnya, Setya Novanto ditetapkan sebagai tersangka. Setya Novanto menjabat di kursi wakil rakyat selama empat periode berturut-turut. Sebagai anggota DPR Republik Indonesia dari Partai Golkar sejak masa periode 1999-2004, 2004-2009, 2009-2014, dan kembali menjadi anggota legislatif 2014-2019. Ia ditempatkan di Komisi II dan resmi dilantik sebagai Ketua DPR periode 2014-2019. Pada 17 April 2017 KPK menetapkan Setya Novanto sebagai tersangka baru kasus E-KTP. Kini, kasus ini tengah disidangkan di Pengadilan Tipikor Jakarta dan Setya Novanto berstatus terdakwa.

Setya Novanto bukan baru pertama kali diduga terlibat dalam kasus hukum. Sejak tahun 1999, setidaknya, lima kasus berbeda yakni, *Pertama*, Cassie

Bank Bali (1999), Setya Novanto diduga mengalihkan hak piutang (*cassie*) Bank Bali kepada Bank Dagang Negara Indonesia (BDNI). Akibat kasus ini negara dirugikan Rp 904,64 miliar. Kedua, Penyelundupan Beras Vietnam (2003), Setya Novanto bersama rekannya di Partai Golkar, Idrus Marham, dengan sengaja memindahkan 60 ribu ton beras dari gudang pabean ke gudang nonpabean. Kecurangan ini berakibat pada kerugian negara sebesar Rp 122,5 miliar. *Ketiga*, Penyelundupan Limbah Beracun (2006), lebih dari 1000 ton limbah beracun mendarat di Pulau Galang. Limbah yang disamarkan sebagai pupuk organik itu mengandung tiga zat radio aktif berbahaya, yakni: Thorium 228, Radium 226, dan Radium 228. *Keempat*, Korupsi PON Riau (2012), Setya Novanto terlibat dalam korupsi pembangunan lapangan tembak Pon Riau 2012. Setya Novanto disebut mengatur aliran dana ke anggota Komisi Olahraga DPR. Dana ini digunakan untuk memuluskan pencairan APBN. Setya Novanto hanya diperiksa sebatas saksi. Ia membantah semua tuduhan dan berhasil keluar dari pusaran kasus. *Kelima*, Papa Minta Saham (2015), Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), Sudirman Said melaporkan Setya Novanto ke Majelis Kehormatan Dewan DPR. Ia dituduh telah mencatat nama Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla untuk meminta imbalan saham guna memuluskan perpanjangan kontral PT. Freeport Indonesia. Kasus tersebut hingga kini belum selesai dan masih ditangani oleh Kejaksaan Agung.⁹⁶

⁹⁶ Kumparan News (*online*), *5 Kasus Hukum Yang Pernah Menjerat Setya Novanto*, <https://kumparan.com/@kumparannews/5-kasus-hukum-yang-pernah-menjerat-setya-novanto>, diakses 1 Maret 2018

Kasus Ketua Dewan Perwakilan Rakyat, Setya Novanto hanyalah satu dari banyaknya kasus penyalahgunaan kekuasaan para anggota legislatif. Mungkin saja bagi Setya Novanto dan/atau para anggota DPR tertentu masalah ini tidak memiliki pengaruh berarti, namun untuk sistem politik dan iklim demokrasi di Indonesia, ini menjadi catatan sejarah buruk yang ditorehkan oleh anggota DPR sebagai lembaga tinggi negara, yang dimana harusnya lembaga ini menjadi media aspirasi dari seluruh masyarakat Indonesia demi terwujudnya cita-cita berbangsa dan bernegara. Maka dengan ini, kiranya cukup untuk membuat masyarakat Indonesia secara keseluruhan termasuk semua elemen penyelenggara negara merasa penting untuk ditinjau kembali. Dengan prinsip mendapatkan perlakuan yang sama didepan hukum.

3.2. Harapan Pengaturan Pembatasan Masa Periode Anggota DPR di Masa Depan

Sebagai negara modern, konstitusi indonesia 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 praktek penyelenggaraan negara. Artinya dalam praktek penyelenggaraan ketatanegaraan indonesia, hukum harus mengendalikan kekuasaan, bukan sebaliknya.

Kekuasaan punya kecenderungan untuk bertindak dominan, menguasai dan mempengaruhi agar kekuasaan itu kokoh. Kekuasaan cenderung untuk memperkokoh dan mempertahankan kekuasaan. Lembaga negara diharapkan mendapat perhatian besar karena di tangan lembaga negara itulah nasib dan masa depan bangsa kita diletakkan.

Dianut dan dipraktekannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasan, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat* melainkan *demokratische rechtsstaat*. Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara hukum maupun gagasan negara demokrasi dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum.⁹⁷

Bagi penulis, perintah ini adalah upaya mewujudkan pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dan pemerintahan yang bersih (*Clean Governance*). Dan inilah tugas kenegaraan setiap warga negara guna mencapai cita-cita kebangsaan yang terkandung dalam Fondasi Bangsa Indonesia, Pancasila kita, mulai dari unsur Penataan moralitas individu sampai pada penataan pranata sosial. Bagi

⁹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Bernegara Praksis Kenegaraan Bermartabat Dan Demokratis*, (Malang: Setara Press, 2015, hlm.153.

penulis mengartikan politik dari perspektif yang substansial, politik adalah alat mencapai kebahagiaan, ini merupakan definisi sederhana tentang politik. sebab politik merupakan supra sistem bernegara yang melingkupi seluruh bagian kehidupan, atau dengan arti lain bahwa politik adalah ramuan dari hasil ijtihad para *founding fathers* bangsa Indonesia dalam kacamata keberagaman (SARA), demi mewujudkan cita-cita kebangsaan.

Berdasarkan pembahasan sebelumnya, bahwa upaya pembatasan masa periode DPR sangatlah diperlukan. Banyak pertimbangan yang bisa dijadikan dalih untuk melakukan pembatasan ini. Hal yang pertama tentu dari sisi kemanfaatan bagi masyarakat. Selama ini keberadaan anggota DPR kurang dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Faktanya adalah bahwa selama ini anggota yang telah lama menduduki kursi DPR juga tidak semakin dipercaya oleh rakyat. Tidak sedikit anggota DPR yang sudah lama menjabat semakin memahami liku-liku menyiasati pemanfaatan anggaran untuk kepentingan pribadi atau pun partai. Sehingga semakin lama menjabat, akan terlihat semakin mudah melakukan penyalahgunaan kekuasaan seperti korupsi.

Dalih lain adalah bahwa pembatasan masa jabatan ini akan memberi makna positif karena ada penyegaran. Dengan pembatasan masa jabatan, maka akan ada semacam pemerataan kesempatan lebih luas bagi warga negara Indonesia untuk menggunakan hak-hak konstitusionalnya dan menjadi anggota dewan. Yang terjadi selama ini adalah pemerataan kesempatan menjadi anggota dewan ini amat terbatas. Dengan pembatasan masa jabatan anggota Dewan

Perwakilan Rakyat, maka tatanan sistem politik Indonesia di parlemen akan sesuai dengan prinsip demokrasi. Akan semakin berkurang pejabat publik yang terus-menerus menduduki posisinya. Pada sisi lain, hal ini juga akan meminimalisir kemungkinan bagi mereka untuk mendapatkan ruang atau celah dalam melakukan korupsi.

Berdasarkan teori kekuasaan Lord Acton, "*kekuasaan cenderung untuk korupsi, dan kekuasaan absolut menimbulkan korupsi yang absolut pula*", orang yang terus-menerus menduduki posisinya akan lebih berpeluang untuk melakukan penyalahgunaan kekuasaan (*Abuse of Power*), seperti korupsi. Ini karena mereka sudah hafal dan memahami liku-liku birokrasi untuk berkelit atau bersiasat.

Pembatasan periode kerja anggota DPR sama pentingnya dengan pembatasan periode kerja presiden/wakil presiden, agar mencegah keabsolutan kuasa dan penyalahgunaan kekuasaan. Di Indonesia upaya pembatasan kekuasaan telah diterapkan dalam konstitusi 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. Sebelum amandemen, Presiden dan Wakil Presiden setelah selesai masa periode dapat dipilih kembali tanpa adanya pembatasan masa jabatan pada masa sebelum reformasi dan konstitusi belum di amandemen. Karena itu pada Pasal 7 UUD 1945 hasil amandemen menyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden

memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan saja.

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. Dengan perubahan tersebut maka periode masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden menjadi lebih tegas, yaitu hanya boleh memegang jabatan yang sama selama 2 (dua) periode. Dengan demikian seseorang menjabat presiden sebanyak enam periode masa pemerintahan seperti Orde Baru, tidak terulang lagi.

Dengan berbagai fungsi, hak, dan wewenang yang dimiliki DPR jelaslah bahwa secara legal formal Perubahan UUD 1945 telah memberikan kekuasaan dan kedudukan kuat kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Dengan demikian perubahan UUD 1945 telah menjadikan DPR kuat dan sejajar dengan segala kewenangannya dengan Presiden. Hal demikian karena tugas DPR sebagai lembaga perwakilan menjadi alat kontrol bagi Presiden sebagai penggerak roda pemerintahan. Kekuasaan yang dimiliki DPR telah dicantumkan dalam UUD 1945. Artinya, apa yang dilakukan oleh DPR telah mempunyai legitimasi konstitusional. Besarnya kekuasaan DPR hendaknya dipahami sebagai upaya untuk mewujudkan *checks and balances* serta menciptakan pemerintahan yang bersih.

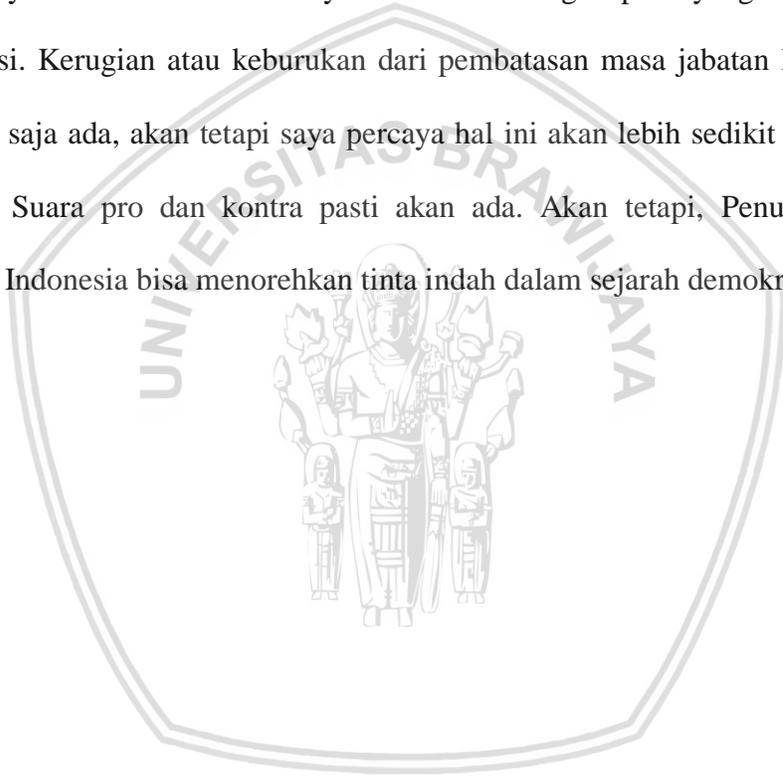
Sampai saat ini, jabatan publik yang dipilih langsung rakyat dalam pemilu dan tidak dibatasi masa jabatannya adalah anggota Dewan Perwakilan

Rakyat. Supaya lebih sejalan dengan prinsip demokrasi, akan lebih baik kalau masa jabatan DPR dibatasi. Anggota dewan juga memiliki kewenangan yang luas. Bahkan untuk urusan anggaran, legislatif pun memiliki kewenangan yang menentukan. Oleh karena itu, adanya pembatasan masa jabatan merupakan solusi yang tepat dan masuk akal.

Dalam bahasan ini penulis mengharapkan, masa jabatan anggota legislatif maksimal dua (2) periode di tingkat yang sama, baik itu DPR (DPR) maupun DPR Daerah (DPRD). Misalkan di tingkat DPRD II, jika ada anggota yang sudah menjabat dua periode atau setara dengan 10 tahun, maka dia tidak bisa lagi maju sebagai calon anggota DPRD II. Dia masih bisa maju lagi menjadi anggota DPRD I atau DPR Pusat maksimal dua (2) periode. Tambahan ini bisa terjadi, misalnya, dua periode lagi di DPRD I dan dua periode di DPR Pusat.

Penulis percaya bahwa, anggota DPR 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. Peran serta masyarakat tetap diperlukan untuk menjamin bahwa anggota DPR benar-benar selalu bertindak sebagai wakil rakyat. Peran serta tersebut dapat diwujudkan melalui masukan secara langsung, dalam forum rapat kerja, rapat dengar pendapat, dan kritik yang membangun sebagai bentuk pengawasan publik.

Karena itu, ada baiknya pembatasan masa jabatan anggota dewan ini menjadi pertimbangan untuk mengubah ketentuan atau Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPRD, dan DPD. Jika pembatasan masa jabatan legislatif ini terwujud, bisa jadi aturan ini merupakan yang pertama kali dalam sejarah demokrasi Indonesia. Penulis juga yakin pembatasan ini akan jauh lebih banyak dan besar manfaatnya untuk membangun pilar yang kokoh dalam demokrasi. Kerugian atau keburukan dari pembatasan masa jabatan legislatif ini mungkin saja ada, akan tetapi saya percaya hal ini akan lebih sedikit jumlah atau nilainya. Suara pro dan kontra pasti akan ada. Akan tetapi, Penulis sungguh berharap Indonesia bisa menorehkan tinta indah dalam sejarah demokrasi dunia.



BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

4.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil dan pembahasan tersebut, maka jawaban kesimpulan dari permasalahan yang diangkat dalam penulisan tesis ini adalah:

1. Diperlukan adanya pembatasan masa periode anggota DPR dalam upaya mencegah penyalahgunaan kekuasaan. Hak-hak konstitusional setiap warga negara berpotensi dirugikan karena tidak adanya pembatasan masa periode anggota DPR. Adanya kekosongan hukum pembatasan masa periode kerja Dewan Perwakilan Rakyat. Ketentuan mengenai pembatasan masa jabatan tidak diberlakukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
2. Harapan pengaturan pembatasan masa periode anggota DPR di masa depan, yaitu ada semacam pemerataan kesempatan lebih luas bagi warga negara Indonesia untuk menggunakan hak-hak konstitusionalnya dan menjadi anggota dewan. Dengan pembatasan masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, maka tatanan sistem politik Indonesia di parlemen akan sesuai dengan prinsip demokrasi. Masa jabatan anggota legislatif maksimal dua (2) periode di tingkat yang sama, baik itu DPR (DPR) maupun DPR Daerah (DPRD).

4.2. Saran

Sampai saat ini, jabatan negara yang dipilih secara langsung rakyat dalam pemilu dan tidak dibatasi masa jabatannya adalah anggota DPR. Supaya lebih sejalan dengan prinsip demokrasi, akan lebih baik kalau masa jabatan DPR dibatasi. Anggota dewan juga memiliki wewenang yang luas. Bahkan dalam hal urusan anggaran, legislatif pun memiliki kewenangan yang kuat. Oleh karena itu, dengan adanya pembatasan masa jabatan merupakan solusi yang tepat. Masa jabatan anggota legislatif maksimal dua (2) periode di tingkat yang sama, baik itu DPR (DPR) maupun DPR Daerah (DPRD). Misalkan di tingkat DPRD II, jika ada anggota yang sudah menjabat dua periode atau setara dengan 10 tahun, maka dia tidak bisa lagi maju sebagai calon anggota DPRD II. Dia masih bisa maju lagi menjadi anggota DPRD I atau DPR Pusat maksimal dua (2) periode. Tambahan ini bisa terjadi, misalnya, dua periode lagi di DPRD I dan dua periode di DPR Pusat.

DAFTAR PUSTAKA

- A.A.G. Peters dan Koesriani S., *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Buku III, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1990.
- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Jakarta: Penerbit Toko Gnung Agung, 2002
- Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014
- Anwar C., *Teori Dan Hukum Konstitusi*, Malang: Setara Press, 2015
- B.Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan, dan Hak Asasi Manusia (Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia)*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2003
- B. Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 2008.
- Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Jakarta: FH UII Press, 2003.
- C.F.Strong, *Konstitusi Politik Modern*, Bandung: Nusa Media, 2008
- C.S.T.Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Aksara Baru, 1985
- C.S.T.Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta : Rineka Cipta, 2008
- Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, Dan Konstitusi*, Yogyakarta: Liberty, 2000
- E. Fernando Manullang, *Mengapa Hukum Berkeadilan*, Jakarta: Kompas, 2007
- Efriza, *Studi Parlemen; Sejarah, Konsep, dan Lanskap Politik*, Malang: Setara Press, 2014
- Ermansjah Djaja, *Meredesain Pengadilan Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010

- I Dewa Gede Atmadja, *Pengantar Penalaran dan Argumentasi Hukum (Legal Reasoning And Legal Argumentation)*, Denpasar: Penerbit Bali Aga., 2009.
- I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional; Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Jakarta : Sinar Grafika, 2013
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia* , Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Bernegara Praksis Kenegaraan Bermartabat Dan Demokratis*, Malang: Setara Press, 2015
- Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII PRESS, 2005.
- Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012
- Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 2002.
- Margarito Kamis, *Jalan Panjang Konstitusionalisme di Indonesia*, Malang : Setara Press, 2014
- Miriam Budiardjo, Ibrahim Ambong, *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo, 1993.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1993.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Jakarta: Bina Cipta, t.t.
- Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES, 2006

- Muhtar Haboddin dan Fathur Rahman, *Gurita Korupsi Pemerintah Daerah*, Yogyakarta : Kaukaba, 2013
- Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*, Bandung: Refika Aditama, 2009
- Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013
- Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana, 2008
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2013.
- Roberto M. Unger, *Teori Hukum Kritis: Posisi Hukum dalam Masyarakat Modern*, Bandung: Nusamedia, 2007.
- Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2014
- Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-undang*, Malang: Universitas Muhammadiyah Malang, 2003
- Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Rajawali Pers, 1990.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1986.
- Yuswalina dan Kun Budianto, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang : Setara Press, 2016
- Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen*, Depok : Rajawali Pers, 2017

Peraturan Perundang-undangan

UUD 1945

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan DPR Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan DPR Daerah

Peraturan DPR Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib

Internet

DPR Republik Indonesia (*online*), ***Hak dan Kewajiban***, <http://www.dpr.go.id/tentang/hak-kewajiban>, di akses 10 April 2017

Kumparan News (*online*), ***5 Kasus Hukum Yang Pernah Menjerat Setya Novanto***, <https://kumparan.com/@kumparannews/5-kasus-hukum-yang-pernah-menjerat-setya-novanto>, diakses 1 Maret 2018

News IDN Times (*online*), ***Survey Terbaru Lembaga DPR Jadi Lembaga Terkorup***, <https://news.idntimes.com/indonesia/rizal/survei-terbaru-dpr-jadi-lembaga-terkorup/full>, di akses online 1 Maret 2018

Tirto News (*online*), ***Benarkan DPR Lembaga Terkorup***, <https://tirto.id/benarkah-dpr-lembaga-terkorup-cku8>, di akses 1 Maret 2018