

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

Wa Ode Fatihatul Khaerunnaila, Tunggul Ansari SN, Abdul Madjid
Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Brawijaya, Jl. Veteran Malang
Email:wdfatihatul@yahoo.com

Abstract: this paper aims to discuss the authority of members of the House of Representatives (DPR) in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia (UUDNRI 1945), the legal vacuum in determining the tenure of the DPR, and the urgency of ideal regulation DPR tenure. The study uses normative juridical research with a statutory and conceptual approach. The power of the DPR in the 1945 Constitution is very broad, not only relates to legislative power but also the executive and judicial. The regulation regarding the time limit for the DPR's period has not yet been regulated (there is a legal vacuum). There is no statutory regulation governing the time limit for a person to become a member of the DPR. The urgency of limiting the period of members of the House of Representatives is to limit the holding of power too long and provide opportunities for other citizens. Members of the Regional House of Representative (DPRD) can serve for 2 periods at the district/city level, after which they can submit at the provincial level for 2 periods, and finally can apply to become a member of the DPR RI for 2 periods.

Keywords: limiting the tenure, legislative power, abusing of power

Abstrak: tulisan ini bertujuan untuk membahas tentang kewenangan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUDNRI 1945), kekosongan hukum dalam penentuan jabatan masa kerja DPR, dan urgensi pengaturan tentang masa jabatan DPR yang ideal. Kajian menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Kekuasaan DPR dalam UUDNRI 1945 sangat luas, tidak hanya berkaitan dengan kekuasaan legislative, tetapi juga eksekutif dan yudisial. Pengaturan tentang batas waktu periode kekuasaan DPR belum diatur (terjadi kekosongan hukum) karena tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengatur batas waktu seseorang menjabat menjadi anggota DPR. Urgensi pembatasan masa periode anggota Dewan Perwakilan adalah untuk membatasi pemegangan kekuasaan yang terlalu lama dan memberikan kesempatan kepada warga negara lainnya. Anggota DPRD Kab/Kota dapat menjabat untuk 2 periode, setelahnya dapat mengajukan di tingkat provinsi selama 2 periode, dan terakhir dapat mengajukan menjadi anggota DPR RI untuk 2 periode.

Kata Kunci: pembatasan masa jabatan, kekuasaan legislatif, penyalahgunaan kekuasaan

PENDAHULUAN

Pengaturan tentang 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 Permusyawaratan Rakyat (MPR), ada lembaga negara yang kewenangannya diperkuat dan diperbanyak seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan ada pula pembentukan lembaga negara baru yaitu Mahkamah Konstitusi (MK).

Pembahasan tentang lembaga negara berkaitan dengan konsep kekuasaan negara,

dimana pembentukan lembaga negara dikaitkan dengan upaya negara untuk melaksanakan cabang-cabang kekuasaan negara. Upaya pembatasan kekuasaan negara dilakukan dengan cara membagi kekuasaan secara vertikal maupun pemisahan kekuasaan secara horisontal. Kekuasaan dibatasi dengan memisah-misahkan kekuasaan ke dalam cabang lembaga negara yang sifatnya *checks and balances*, saling mengimbangi dan mengendalikan. Dengan demikian, kekuasaan tidak berpusat dalam satu lembaga negara dan berpeluang terjadi kesewenang-wenangan pemegang kuasa. Pembatasan kekuasaan ini adalah untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan (Asshiddiqie, 2015:151). Kekuasaan yang berpusat di satu lembaga, membuka peluang terjadinya kesewenang-wenangan dan korupsi. Dalil umum yang terkenal tentang ini adalah dari Lord Acton mengatakan bahwa: “*power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*” yang diartikan, kekuasaan cenderung untuk korup, dan kekuasaan absolut pasti korup secara absolut (Mahfud MD, 2006:221)

Kekuasaan mempunyai kecenderungan untuk bertindak dominan, menguasai dan mempengaruhi agar kekuasaan itu kokoh. Kekuasaan cenderung untuk memperkokoh dan mempertahankan kekuasaan. Oleh karena itu, hukum berfungsi membatasi kekuasaan yang ada dalam negara. Upaya membatasi kekuasaan lembaga negara terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diterapkan pada masa periode jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 7 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang semula berbunyi “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali” diubah 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.”

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

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

Aturan pembatasan masa periode jabatan Dewan Perwakilan Rakyat 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 Dewan Perwakilan Rakyat bahwa menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat adalah sebuah pengabdian selama 5 (lima) tahun dan selesai diakhir masa periode, bukannya sebuah kekuasaan absolut yang

dapat dinikmati sampai tua tanpa adanya peraturan yang membatasi masa jabatan. Beberapa tahun terakhir ini semakin banyak anggota legislatif yang terjerat tindak pidana korupsi.

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

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

Landasan teori yang digunakan untuk menganalisis permasalahan adalah teori Negara Hukum. Istilah negara hukum dalam kajian ini digunakan sebagai terjemahan 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, mengandung pengertian sebagai suatu negara yang diatur 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 utamanya adalah melindungi kebebasan individu warga negara dari kekuasaan negara. Undang-undang dinilai sebagai cerminan dari kehendak rakyat, sementara kehendak rakyat adalah basis utama dari gagasan *rechstaat* itu. Sementara itu di Anglo-Saxon, khususnya Inggris, pemikiran tentang negara hukum sangat di pengaruhi oleh pemikiran A.V. Dicey yang menyatakan bahwa negara hukum (*rule of law*) ditandai oleh ciri-ciri, yaitu supremasi hukum, persamaan dihadapan hukum, dan konstitusi merupakan konsekuensi dari keberadaan hak-hak individu (Awaliyah, 2017:33).

Dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang sistem pemerintahan negara dikatakan bahwa "*Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum*". Kalimat tersebut kemudian diikuti dengan kalimat berikutnya yang berbunyi "Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*)". Tujuan negara hukum adalah, bahwa negara menjadikan hukum sebagai "*supreme*", setiap penyelenggara negara atau pemerintahan wajib tunduk pada hukum (*subject to the law*). Tidak ada kekuasaan di atas hukum (*above the law*) semuanya ada di bawah law (*under the rule of law*). Dengan kedudukan ini tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang atau penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) (Soemantri, 2014:151).

Bangsawan Inggris yang terkenal dengan teori kekuasaan, Lord Acton (John Emerich Edward Dalberg-Acton) dalam

suratnya kepada Bishop Mandell menuliskan bahwa “*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 (Djaja, 2010:4). Kepastian hukum merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi dalam upaya penegakan hukum. 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-undang (Mahmud, 2008:158). Tujuan hukum yang mendekati realistik adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum positivism lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan kaum fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum.

Berdasarkan uraian di atas, penulisan artikel ini bertujuan untuk membahas beberapa hal, yaitu kewenangan DPR dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kekosongan hukum tentang pembatasan masa jabatan anggota DPR, dan urgensi pengaturan tentang pembatasan masa jabatan anggota DPR.

METODE

Kajian ini menggunakan metode hukum normatif, yang difokuskan untuk mengkaji kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*).

Bahan hukum terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012

tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.

Teknik analisis menggunakan metode perskriptif analitis, yaitu dengan proses penyederhanaan kata ke dalam 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 (Peter Mahmud, 2010:22).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur tentang kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk undang-undang, ini menunjukkan adanya kewenangan untuk memperkuat posisi Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif. Namun kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat 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 Dewan Perwakilan Rakyat.

Selanjutnya Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, juga mempertegas 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 Dewan Perwakilan Rakyat. Sedang ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan Undang-Undang Pasal 11 ayat (3), ini tentunya melibatkan peran Dewan Perwakilan Rakyat juga. Demikian pula dalam pengangkatan dan penerimaan duta, sekarang Presiden harus terlebih dahulu memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Adapun untuk penerimaan duta yang harus memperhatikan Dewan Perwakilan Rakyat banyak mendapat kritik oleh beberapa kalangan karena dinilai terlalu berlebihan.

Hubungan Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat juga dipertegas dalam Pasal 7C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen bahwa Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. Namun lain halnya dengan Presiden, pada Pasal 7A diterangkan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan pada masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat. Beberapa hak prerogative Presiden yang tercantum dalam konstitusi berkaitan dengan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat. Ada yang harus mendapat pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat, ada yang ditentukan harus disetujui Dewan Perwakilan Rakyat, atau ada juga yang pelaksanaannya ditentukan harus diatur terlebih dahulu dengan Undang-Undang yang tentunya melibatkan peran Dewan Perwakilan Rakyat. Fungsi, hak, dan wewenang yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat secara legal formal setelah 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 memberikan kewenangan

yang kuat kepada Dewan Perwakilan Rakyat sehingga hampir sejajar dengan kewenangan Presiden. Hal demikian karena tugas Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga perwakilan menjadi alat kontrol bagi Presiden sebagai penggerak roda pemerintahan. Kekuasaan yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat telah dicantumkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Artinya, apa yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat telah mempunyai legitimasi konstitusional. Besarnya kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat hendaknya dipahami sebagai upaya untuk mewujudkan *checks and balances* serta menciptakan pemerintahan yang bersih.

Kekosongan Hukum Pembatasan Masa Periode Dewan Perwakilan Rakyat

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 setelah perubahan 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 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 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. 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 Dewan Perwakilan Rakyat 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 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 Dewan Perwakilan Rakyat adalah partai politik.

Peraturan lain yang juga mengatur tentang Dewan Perwakilan Rakyat adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat 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 Dewan Perwakilan Rakyat 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 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, berbunyi: "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 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib, pada Pasal 8 ayat (4) berbunyi: "Masa jabatan Anggota adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat Anggota yang baru mengucapkan sumpah/janji". Kemudian Pasal 27 ayat (4) berbunyi: "Masa jabatan pimpinan DPR sama dengan masa keanggotaan DPR."

Pengaturan masa jabatan Dewan Perwakilan Rakyat tidak diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 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 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib). Meskipun tidak ada satu ketentuan yang mengatur secara jelas dan tegas tentang masa jabatan Dewan Perwakilan Rakyat tersebut. Dewan Perwakilan Rakyat 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 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sementara untuk masa jabatan Pimpinan dan keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat hanya diatur dalam undang-undang dan peraturan tata tertib (peraturan internal).

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. Berdasarkan hasil survei tersebut, DPR menjadi lembaga paling atas yang disebut sering melakukan praktik korupsi.

Urgensi Pengaturan Pembatasan Masa Periode Anggota Dewan Perwakilan Rakyat di Masa Depan

Pembatasan dan pengendalian kekuasaan yang efektif adalah melalui hukum. Itulah sebabnya hukum tidak dapat dipisahkan dari kekuasaan, dan kekuasaan tidak dapat dipisahkan dari hukum. Sebagai negara modern, konstitusi menegaskan bahwa salah satu ciri sistem pemerintahan Indonesia adalah menganut asas negara hukum dan bukan negara kekuasaan. Berdasarkan ketentuan konstitusi tersebut berarti pemerintah mempunyai kekuasaan yang terbatas dan tidak dibenarkan sewenang-wenang. Asas yang dianut tersebut haruslah tercermin dalam praktek penyelenggaraan negara. Artinya dalam praktek penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia, hukum harus mengendalikan kekuasaan, bukan sebaliknya.

Hukum dibuat untuk membatasi kekuasaan dalam negara. Kekuasaan itu identik dengan politik, atau setidaknya karena politik atau setiap aktifitas politik selalu bertujuan

untuk mencapai kekuasaan. Oleh karena itu agar kekuasaan tidak disalahgunakan, maka hukum harus mengendalikan kekuasaan itu. Oleh karenanya, maka demi tegaknya hukum dan demi terlaksananya cita-cita negara hukum dan demokrasi yang selaras dengan cita-cita dan tujuan reformasi maka pemerintah hendaknya dapat bertindak secara tegas. 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.

Dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang asli atau yang lama tentang sistem 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*)."

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.

Hak-hak konstitusional setiap warga negara berpotensi dirugikan karena tidak adanya pembatasan masa periode anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Kemudian telah dibahas sebelumnya bahwa dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, terkait persyaratan bakal calon anggota dewan tidak adanya pengaturan

bahwa periode jabatan anggota legislatif dibatasi layaknya eksekutif. Pembatasan periode kerja anggota Dewan Perwakilan Rakyat sama pentingnya dengan pembatasan periode kerja presiden/wakil presiden, agar mencegah keabsolutan dan penyalahgunaan kekuasaan.

Periode masa kerja Dewan Perwakilan Rakyat yang tidak dibatasi dapat menyebabkan tidak terjadinya regenerasi anggota legislatif sehingga tidak berkembang. Pembatasan periode masa kerja Dewan Perwakilan Rakyat juga dapat mencegah terjadinya disfungsi anggota Dewan Perwakilan Rakyat karena sudah menjabat selama 2 (dua) periode. Pembatasan 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.

Praktek 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 *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. (Jimly Asshiddiqie, 2015:153).

Berdasarkan pembahasan sebelumnya, bahwa upaya pembatasan masa periode Dewan Perwakilan Rakyat 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 Dewan Perwakilan Rakyat kurang dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Faktanya adalah bahwa selama ini anggota yang telah lama menduduki kursi Dewan Perwakilan Rakyat juga tidak semakin dipercaya oleh rakyat. Tidak sedikit anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang sudah lama menjabat semakin memahami liku-liku menyalahgunakan anggaran untuk kepentingan pribadi atau pun partai. Sehingga semakin lama menjabat, akan terlihat semakin mudah melakukan penyalahgunaan kekuasaan seperti korupsi.

Pembatasan periode kerja anggota Dewan Perwakilan Rakyat 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.

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 Dewan Perwakilan Rakyat 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.

Masa jabatan anggota legislatif sebaiknya maksimal dua (2) periode di tingkat yang sama, baik itu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) maupun Dewan Perwakilan Rakyat 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.

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat 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 Dewan Perwakilan Rakyat 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.

SIMPULAN

1. Kekuasaan DPR setelah perubahan menjadi bertambah luas, tidak hanya berkaitan dengan kekuasaan legislatif membentuk undang-undang, anggaran, dan pengawasan, tetapi juga berkaitan dengan kekuasaan yudisial dan eksekutif. Beberapa hak tersebut adalah DPR memiliki kewenangan untuk mengajukan 3 (tiga) hakim MK dan memberikan persetujuan terhadap kekuasaan Presiden untuk membuat perjanjian dengan negara lain dan menyatakan perang. Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga perwakilan menjadi alat kontrol bagi Presiden sebagai penggerak roda pemerintahan.
2. Terjadi kekosongan hukum dalam pembatasan masa periode kerja Dewan Perwakilan Rakyat. Di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Tidak ada pengaturan yang menyebutkan dalam persyaratan bahwa calon anggota Legislatif yang pernah menjabat sebagai anggota legislatif.

3. Urgensi pembatasan masa periode jabatan anggota DPR adalah untuk membatasi kekuasaan yang tanpa batas serta pemberian kesempatan kepada anggota masyarakat atau warga negara untuk menjadi anggota DPR. Periode

masa jabatan anggota DPR sebaiknya 2 periode, sama dengan masa jabatan Presiden. Regenerasi penting untuk

memunculkan ide-ide baru dalam berbagai hal yang berkaitan dengan tugas dan kewenangannya.

DAFTAR RUJUKAN

- Asshiddiqie, Jimly. 2015. *Konstitusi Bernegara Praksis Kenegaraan Bermartabat Dan Demokratis*. Malang. Setara Press.
- Awaliyah, Siti. 2017. *Diskriminasi Usia bagi Pencari Kerja dalam Suatu Hubungan Kerja yang Berkeadilan ditinjau dari Perspektif Hak Asasi Manusia*. Disertasi (tidak diterbitkan). Malang. Universitas Brawijaya.
- Djaja, Ermansjah. 2010. *Meredesain Pengadilan Tindak Pidana Korupsi*, Sinar Jakarta. Grafika.
- Mahfud MD, Moh. 2006. *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*. Jakarta. LP3ES.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2010. *Penelitian Hukum*. Jakarta. Kencana.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Republik Indonesia, 2014, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib
- Republik Indonesia. 2012. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Nomor 117 Tahun 2012, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5316)
- Republik Indonesia. 2014. *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah* (Lembaran Negara Nomor 182 Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568)
- Soemantri, Sri. 2014. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung. PT. Remaja Rosdakarya.