

Gagasan Periodisasi Masa Jabatan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Perspektif Demokrasi Konstitusional

Tsabbit Aqdamana

Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia

Jln. Kaliurang Km. 14,5 Sleman Yogyakarta Indonesia

tsabbitaqdamana14@gmail.com

Abstract

There are no rules for the periodization of the terms of office for House of Representatives (DPR) and Regional Representatives Council (DPD) members both in the constitution and relevant laws which leads to the vacuum of law, the issue of the absence of periodization of terms of office for the DPR and DPD is crucial as seen from the history of authoritarianism during the New Order period, there was an abuse of power. In many cases, people who have been in power for a long time often abuse their power. The formulation of the problems in this study are: first, what is the urgency of the periodization of the term of office of members of the DPR and DPRD of the Republic of Indonesia in the perspective of constitutional democracy? Second, how is the idea of a periodization of the term of office of the members of the DPR and the DPD of the Republic of Indonesia in the perspective of constitutional democracy? This study uses normative legal research methods and uses two approaches, namely statutory and conceptual approaches, the data sources used are primary legal materials in the form of laws and regulations, secondary legal materials in the form of literature, books and journal articles, legal materials are analyzed descriptively qualitatively. The results of this study conclude, the idea of periodizing the term of office of DPR and DPD members based on a constitutional democracy perspective, requires revision of the addition of paragraphs to Articles 76 and 252 of the MD3 Law, relating to the affirmation of how many years in office are considered one period, both in the DPR and DPD and also need to be revised Article 76 paragraph (4), and Article 252 paragraph (5) of the MD3 Law, relates to the idea of periodizing the term of office for only two terms and the most relevant institution is given the authority to assess whether candidates for council members have had two terms or not, the General Election Commission (KPU).

Key Words: Periodization of tenure; DPR and DPD members; constitutional democracy

Abstrak

Tidak adanya aturan periodisasi masa jabatan anggota DPR dan DPD baik di konstitusi maupun undang-undang sehingga terjadilah kekosongan hukum, persoalan mengenai tidak adanya periodisasi masa jabatan bagi DPR dan DPD menjadi penting karena dilihat dari sejarah otoritarianisme masa orde baru terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Dalam banyak kasus orang berkuasa yang lama justru sering menyalahgunakan kekuasaannya. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: *pertama*, apa urgensi periodisasi masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam perspektif demokrasi konstitusional? *Kedua*, bagaimana gagasan periodisasi masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam perspektif demokrasi konstitusional? Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dan menggunakan dua pendekatan yaitu pendekatan undang-undang dan konseptual, sumber data yang digunakan adalah bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa literatur, buku dan jurnal, bahan hukum dianalisis secara deskriptif kualitatif. Hasil penelitian ini menyimpulkan, gagasan periodisasi masa jabatan anggota DPR dan DPD berdasarkan perspektif demokrasi konstitusional, maka diperlukan revisi penambahan ayat pada Pasal 76 dan 252 UU MD3, berkaitan tentang penegasan berapa tahun menjabat dianggap satu periode, baik di DPR dan DPD serta perlu direvisi juga Pasal 76 ayat (4), dan Pasal 252 ayat (5) UU MD3, berkaitan tentang gagasan periodisasi masa jabatan hanya dua periode serta lembaga yang paling relevan diberikan kewenangan untuk menilai apakah calon anggota dewan sudah dua periode apakah belum adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Kata-kata Kunci: Periodisasi masa jabatan; anggota DPR dan DPD; demokrasi konstitusional

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 (selanjutnya disebut sebagai UUD NRI 1945). Ada lembaga negara yang kewenangannya dikurangi seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disebut MPR), ada lembaga negara yang kewenangannya diperkuat dan diperbanyak seperti Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR), dan ada pula pembentukan lembaga negara baru yaitu Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut DPD) dan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut MK).

Pembahasan tentang lembaga negara berkaitan dengan konsep kekuasaan negara, pembentukan lembaga negara dikaitkan dengan upaya negara untuk melaksanakan cabang-cabang kekuasaan negara. Upaya pembatasan kekuasaan negara dilakukan dengan mendistribusikan kekuasaan secara vertikal maupun pemisahan kekuasaan secara horizontal. Kekuasaan dibatasi dengan memisahkan 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.¹ Kekuasaan yang berpusat di satu lembaga, membuka peluang terjadinya kesewenang-wenangan dan korupsi. Dalil 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.²

Pemilihan Umum (selanjutnya disingkat pemilu) merupakan instrumen penting dalam negara demokrasi dengan sistem perwakilan. Pemilu adalah wujud nyata dari demokrasi prosedural. Indonesia menganut sistem demokrasi sekaligus kedaulatan rakyat sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa "*kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*". Kedaulatan rakyat atau demokrasi (*democracy*) sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945 (*constitutional democracy*)

¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Bernegara Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis*, Setara Press, Malang 2015, hlm. 151

² Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. 221

menggunakan penyelenggaraan pemilu (*election*) sebagai *tool* untuk mewujudkan demokrasi (*electoral democracy*).³

Lembaga yang perlu banyak dibenahi salah satunya legislatif, sebagai tempat aspirasi rakyat maka mekanisme pemilihan anggota DPR dan DPD dipilih oleh rakyat melalui pemilu. Pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.⁴ Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik,⁵ sedangkan peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan.⁶ Pemilu juga menerapkan prinsip *one person, one vote, one value* (OPOVOV).⁷

Kondisi ketatanegaraan yang masih mengalami kesenjangan antara *das sollen* dengan *das sein*. Salah satu contoh yakni terjadi kekosongan hukum tentang periodisasi masa jabatan anggota DPR tidak diatur pada BAB VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat UUD NRI 1945 dari Pasal 19-22B sama sekali tidak membahas masa jabatan DPR. BAB VIIA UUD NRI Pasal 22C-22D sama sekait tidak membahas periodisasi masa jabatan anggota DPD, Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disebut UU Pemilu) tidak mengatur syarat calon legislatif maksimal sudah berapa kali periode menjabat, Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, partai pun tidak mengatur periodisasi masa jabatan akan kader-kadernya duduk di parlemen.

Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang No. 18 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan yang terakhir Undang-Undang No. 13 Tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU MD3). Ada 4 perubahan UU MD3, tidak membahas masa jabatan DPR dan DPD. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat

³ Seran, "Konstitusionalitas dan Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16 No. 3, September 2019, hlm. 660

⁴ Pasal 22 E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

⁵ Pasal 22 E ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

⁶ Pasal 22 E ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

⁷ Alfa Fitri dan Wicipto Setiadi, "Presidensial Threshold dalam Pemilihan Umum Serentak: Kemunduran Demokrasi Konstitusional?", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 19 No. 1, Maret 2022, hlm. 69

Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib (selanjutnya disebut Peraturan DPR tentang Tatib), pada Pasal 8 ayat (4) berbunyi: “Masa jabatan Anggota adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat Anggota yang baru mengucapkan sumpah/janji”. Ada kekosongan hukum, oleh karena itu perlu ada aturan yang periodisasi masa jabatan anggota DPR dan DPD.

Persoalan mengenai tidak adanya periodisasi masa jabatan bagi DPR dan DPD menjadi penting karena dilihat dari sejarah otoritarianisme pada zaman orde baru. Dalam banyak kasus orang berkuasa yang lama justru sering menyalahgunakan kekuasaannya. Siapa saja yang memegang kekuasaan dan bagaimanapun baiknya dijalankan, kekuasaan mempunyai bibit atau potensi penyalahgunaan kewenangan sebagaimana adagium klasik Lord Acton mengenai “*power tends to corrupt but absolute power corrupt absolutetly*” belum terbantahkan hingga saat ini.⁸ Persoalan pembatasan periodisasi masa jabatan tersebut tidak hanya terfokus pada lembaga eksekutif, tetapi juga pada lembaga legislatif.

Melihat realitanya, ada anggota DPR dapat terpilih hingga tiga sampai empat kali periode masa jabatan. Hal tersebut menimbulkan dampak buruk bagi demokrasi, sejatinya demokrasi adalah pergantian kekuasaan dan buruknya regenerasi kepemimpinan dalam tubuh partai politik yang hanya bisa mengandalkan senior-seniornya tidak memberi kesempatan pada junior-junior dalam tubuh partai untuk mencalonkan diri sebagai legislator. Salah satu faktanya, ada anggota DPR yang menjabat enam periode sejak 1987-2014 yakni Tjahjo⁹ dan Ceu Popong yang berasal dari fraksi Golongan Karya sudah lima periode menjadi anggota DPR sampai atau saat ini masih menjabat menjadi anggota DPR sejak tahun 1987.¹⁰ Selanjutnya Muhaimin Iskandar dari fraksi PKB (empat periode), Bambang Soesatyo dari farski Golongan Karya (tiga periode), Aziz Syamsuddin dari fraksi Golongan Karya (tiga periode)¹¹ dan seterusnya.

DPD daerah pilihan (dapil) Sumatera Barat di sisi lain yakni Irman Gusman tiga periode (2004-2009, 2009-2014, dan 2014-2019) sekaligus pengagas dibentuknya lembaga DPD dua periode menjabat sebagai ketua DPD namun pada periode kedua Irman Gusman tersandung kasus menerima suap pada tahun

⁸ Ellydar Chaidir, *Negara Hukum Demokrasi, dan Konstalasi Ketatanegaraan*, Total Media, Jakarta, 2007, hlm. 15.

⁹ Rahmat Sahid, “Usia 57, Karir Politik Tjahjo Kumolo Paripurna”, 2014, dalam https://nasional.sindonews.com/berita/931246/12/usia-57-karir-politik-tjahjo-kumolo-paripurna_ diakses pada 22 November 2022 Pukul 22:12 WIB

¹⁰ Rachmadin Ismail, “Ceu Popong: Di Dunia Politik, Usia 100 Tahun Juga Boleh”, 2014, dalam https://news.detik.com/wawancara/d-2709173/ceu-popong-di-dunia-politik-usia-100-tahun-juga-boleh_ diakses pada 22 November 2022 Pukul 22:45 WIB.

¹¹ Eva Safitri, “Masa Jabatan Anggota DPR Tak Dibaasi UU MD3 Digugat”, 2020, dalam https://news.detik.com/berita/d-4858347/masa-jabatan-anggota-dpr-tak-dibatasi-uu-md3-digugat_ diakses pada 22 November 2022 Pukul 23:00 WIB

2016. Selanjutnya Gusti Kanjeng Ratu Hemas yang merupakan istri dari Sultan Hamengkubuwono X merupakan senator paling senior dari dapil DIY hingga empat periode (2004-2009, 2009-2014, 2014-2019, dan 2019-2024). Melihat fakta bahwa ada yang menjadi anggota DPR lebih dari dua periode, ini menunjukkan tidak sehatnya alam demokrasi. Maka perlunya penyegaran regenerasi, dengan pembatasan periodisasi masa jabatan akan ada pemerataan kesempatan lebih luas bagi rakyat untuk menjadi anggota dewan. Ini bisa menjadi siklus menemukan lahirnya pemimpin bangsa yang baru.

Adanya periodisasi masa jabatan anggota DPR dan DPD maka arsitektur sistem politik nasional *wabil khusus* di parlemen akan semakin baik. Secara teoritis orang yang terus menerus menduduki posisi jabatan yang sama akan lebih terbuka peluang untuk melakukan lika-liku birokrasi menyalahgunakan kewenangannya. Dalam kehidupan alam demokrasi pejabat publik dalam hal ini anggota DPR dan DPD yang penetapannya melalui proses pemilihan langsung oleh rakyat akan senantiasa dibatasi masa jabatannya, dengan pembatasan masa jabatan anggota DPR dan DPD maka akan mempertegas prinsip bahwa kekuasaan perlu dibatasi.

Secara historis bisa mengambil *ibrah* (pelajaran) pembatasan periodisasi masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Pada mulanya tidak jelasnya rumusan Pasal 7 UUD NRI 1945 sebagai penyebab dua Presiden, Soekarno dan Soeharto yang berkuasa tanpa batas waktu yang ditentukan oleh konstitusi. Persoalan ini semakin memperbesar otoritarianisme, khususnya Presiden Soeharto, akibatnya Presiden Soeharto terpilih berkali-kali.¹² Pasca amandemen konsitusi sehingga Pasal 7 UUD NRI 1945 berubah 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*".¹³ 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.

Pengaturan periodisasi masa jabatan Presiden (eksekutif) tidak diterapkan pada DPR dan DPD (legislatif). Hal tersebut dapat dilihat pada Pasal 172-179 dalam UU Pemilu tentang persyaratan menjadi calon anggota DPR tidak mengatur periodisasi masa jabatan untuk menjadi anggota DPR. Sama halnya DPD tidak diatur perihal periodisasi masa jabatan, bisa dilihat pada Pasal 182 UU

¹² Margarito Kamis, *Pembatasan Kekuasaan Presiden*, Setara Press, Malang, 2014, hlm. 35

¹³ Wa Ode Fatihatul Khaerunnailla, "Urgensi Pembatasan Masa Periode Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Upaya Pencegahan Penyalahgunaan Kekuasaan", *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol. 4, No. 1, Juni 2018, hlm. 2

Pemilu yang mengatur syarat apa saja yang harus dipenuhi juga tidak ada klausul periodisasi masa jabatan anggota DPD. Sehingga dapat disimpulkan seseorang dapat mencalonkan diri sepanjang hidupnya.

Mahkamah Konstitusi di sisi lain membatasi periodisasi masa jabatan hakim konstitusi dengan dua periode, merujuk pada Pasal 22 Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi mengatakan bahwa secara tegas “*masa jabatan hakim konstitusi selama 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabata berikutnya*”. Gagasan periodisasi pembatasan masa jabatan begitu penting, menjadi ironi apabila anggota DPR dan DPD tidak dibatasi periodisasi masa jabatannya. Maka menerapkan hal yang sama yakni pembatasan masa jabatan dua periode pada anggota DPR dan DPD.

Aturan pembatasan periodisasi masa jabatan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah bisa bermanfaat untuk menghasilkan regenerasi kepemimpinan pejabat publik. Karena dengan dibatasinya periode jabatan DPR dan DPD minimal akan membatasi pikiran para calon bahwa menjadi wakil rakyat (legislator) adalah sebuah pengabdian selama 5 tahun untuk rakyat dan dapat dipilih dengan jabatan yang sama satu kali, bukannya sebuah kekuasaan absolut dapat dinikmati sampai tua tanpa adanya peraturan yang membatasi masa jabatan. Sampai saat ini, satu-satunya jabatan publik yang dipilih langsung rakyat dalam pemilu dan tidak dibatasi masa jabatannya adalah legislatif. Agar sejalan dengan prinsip demokrasi konstitusional seharusnya masa jabatan wakil rakyat dibatasi.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas, maka peneliti menarik adanya rumusan masalah sebagai berikut: *pertama*, apa urgensi periodisasi masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam perspektif demokrasi konstitusioal? *Kedua*, bagaimana gagasan periodisasi masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam perspektif demokrasi konstitusioal?

Tujuan Penelitian

Sebagai tindak lanjut dari rumusan masalah yang telah dipaparkan di atas, maka tujuan dalam penelitian ini adalah: *pertama*, untuk mengetahui urgensi periodisasi masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat & Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam perspektif demokrasi konstitusioal. *Kedua*, untuk mengetahui gagasan periodisasi masa jabatan anggota Dewan

Perwakilan Rakyat & Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam perspektif demokrasi konstitusioal.

Metode Penelitian

Penelitian ini dikualifikasikan kedalam penelitian normatif. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Sumber data yang digunakan adalah Bahan hukum primer berupa UUD NRI 1945, Undang-Undang No. 2 Tahun 2008, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPRD, DPD, Undang-Undang No. 42. Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPRD, DPD, Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPRD, DPD. Bahan hukum sekunder berupa literatur, buku dan jurnal. Bahan hukum dianalisis secara deskriptif kualitatif.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Urgensi Periodisasi Masa Jabatan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat & Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Perspektif Demokrasi Konstitusioal

Urgensi periodisasi masa jabatan anggota DPR dan DPD menjadi perlu dikarenakan melihat keadaan parlemen Indonesia saat ini. Tidak adanya progres yang signifikan dari tahun ke tahun tentang program legislasi nasional yang berhasil menjadi undang-undang, sehingga efeknya dirasakan oleh rakyat, salah satu bersumber persoalannya dari para wakil rakyat yang bertahan di parlemen lebih dari dua periode atau pemain lama di parlemen cenderung tidak memiliki inovasi serta perbaikan sistem kerja. Kondisi seperti itu, sejalan dengan pemikiran tokoh Giovanni Sartori yang menyatakan bahwa masalah dalam sistem pemerintahan presidensial bukan terletak di lingkungan kekuasaan eksekutif, tetapi lebih pada kekuasaan legislatif.¹⁴

Ada tiga faktor yang mendorong urgensi periodisasi masa jabatan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) akan diuraikan sebagai berikut:

1. Kekosongan Hukum

Tidak ada ketentuan dalam konstitusi, UU MD3, UU Pemilu yang menyebutkan bahwa anggota DPR dan DPD sesudahnya dapat dipilih kembali

¹⁴ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Raja Grafindo Persada, Yogyakarta, 2010, hlm. 42

dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Dengan demikian tidak ada ketentuan yang mengatur pembatasan periodisasi. Tidak heran jika banyak anggota DPR dan DPD yang terpilih hingga tiga atau empat kali periode. Akibatnya, kekuasaan yang terlalu lama dipegang oleh wajah lama cenderung akan disalahgunakan.

Pada dasarnya, konstitusi mengatur bahwa setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan,¹⁵ termasuk untuk menjadi anggota DPR dan DPD. Adanya klausul yang memberi kesempatan yang sama bagi warga negara untuk terlibat dalam pemerintahan menggambarkan adanya dimensi keadilan dalam sebuah peraturan perundang-undangan. Menurut Titon Slamet Kurnia dalam rangka keadilan, undang-undang dituntut harus mampu menjembatani nilai-nilai individu dan sekaligus nilai-nilai komunitas, hal ini penting karena individu selalu hidup bersama-sama dengan sesamanya, dan sampai kapanpun tidak mungkin hidup secara terisolir.¹⁶

2. Buruknya Dimesi Demokrasi

Demokrasi modern dapat dilakukan melalui DPR dan DPD memiliki kedudukan yang sangat penting bertindak atas nama rakyat. Demokrasi menjadi buruk apabila kekuasaan terus menerus melanggar hal tersebut bertolak belakang dengan kaidah demokrasi yang menghendaki adanya pergantian kekuasaan secara berkala. Oleh sebab itu, penting kiranya ada pembatasan kekuasaan pada periodisasi masa jabatan anggota DPR dan DPD. Demokrasi sangat erat kaitannya dengan kedaulatan rakyat, oleh sebab itu kedaulatan rakyat harus dikelola serta dipelihara dengan baik sehingga rakyat dapat mencapai hakikat dan tujuan hidupnya. Seiring dengan itu, terkadang keberadaan kedaulatan rakyat yang dimiliki rakyat menjadi rusak, tidak dapat dijalankan sesuai dengan kehendak rakyat, dan kedaulatan yang diberikan oleh rakyat menjadi hancur oleh praktik-praktik kekuasaan pemerintahan otoriter yang tidak dibatasi kekuasaannya oleh hukum.¹⁷

Ada beberapa pertimbangan untuk melakukan pembatasan periodisasi masa jabatan. *Pertama*, tentu dari sisi kemanfaatan bagi masyarakat, karena selama ini keberadaan anggota DPR dan DPD kurang dirasakan manfaatnya oleh masyarakat justru hanya memberikan manfaat secara materil kepada rakyat ketika menjelang pemilihan legislatif para calon memberikan banyak

¹⁵ Pasal 28D ayat (3) UUD 1945

¹⁶ Titon Slamet Kurnia, "Hukum dan Keadilan: Isu Bagian Hulu dan Hilir", *Jurnal Ilmu Hukum Refleksi Hukum FH UKSW*, Vol. 10 No. 1, 2016, hlm. 23

¹⁷ Azmi, "Kedaulatan Rakyat dalam Perspektif Negara Hukum yang Berketuhanan", *Jurnal Al Qalam*, Vol. 35, No.1, 2018, hlm. 76

bantuan bagi masyarakat inilah yang menjadi buruknya dimensi demokrasi apabila dimaknai dengan mencari kekuasaan semata.

Kedua, realitanya selama ini anggota dewan yang telah lama menduduki kursi DPR dan DPD tidak semakin dicintai rakyat atau mengutamakan kepentingan rakyat kecuali rakyat yang sudah dibutakan oleh fanatisme. Sensitivitas anggota DPR dan DPD yang telah lama menjabat di kursi parlemen untuk lebih peduli pada rakyat bawah juga tidak terlihat signifikan. *Ketiga*, justru yang terjadi malah ironi tidak sedikit anggota dewan lama yang makin memahami liku-liku kemudian menyiasati pemanfaatan anggaran untuk kepentingan dirinya sendiri dan partainya. Bahasa populernya, semakin lama menjabat terlihat semakin pintar melakukan KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme).

Dengan adanya periodisasi masa jabatan anggota DPR dan DPD, maka sistem demokrasi Indonesia kian membaik karena hakikat demokrasi menghendaki adanya pergantian kekuasaan secara berkala. Sehingga pejabat publik di luar pegawai negeri sipil/militer tidak bisa terus-menerus menduduki posisi jabatannya. Pada sisi lain, hal ini juga kian mempersempit kemungkinan bagi mereka untuk mendapatkan ruang atau celah dalam melakukan penyalahgunaan kewenangan.

3. Regenerasi Kepemimpinan

Periodisasi masa jabatan DPR dan DPD ini justru akan memberi makna positif karena ada penyegaran. Dengan pembatasan periodisasi masa jabatan, maka akan ada semacam pemerataan kesempatan lebih luas bagi rakyat untuk menjadi anggota dewan. Ini akan menjadikan kancah lahirnya pemimpin baru yang lebih segar. Lebih lanjut, hak-hak konstitusional setiap warga negara berpotensi dirugikan karena tidak adanya pembatasan periodisasi masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah untuk mendapatkan kesempatan yang sama dalam berpartisipasi untuk negara tidak hanya dijamin oleh konstitusi, tetapi juga Konvenan Hak-hak Sipil dan Politik atau kalau dalam bahasa Inggris (*International Covenant on Civil and Political Rights*, disingkat ICCPR).

Pembatasan atau *limitation* dapat dilakukan setiap saat, asalkan dengan instrumen hukum yang mengatur pembatasan, sejalan dengan pemikiran Nihal Jayawickrama¹⁸ yang mengatakan:

A limitation clause is clearly an exception to the general rule. The general rule is the protection of the right; the exception is its restriction. The restriction –

¹⁸ Vincent Suriadinata, "Pembatasan Periodisasi Keanggotaan Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia", *Jurnal Ilmu Hukum ALETHEA FH UKSW*, Vol. 1 No. 1, 2017, hlm. 84.

interpreted in the light of the general rule – may not be applied to completely suppress the right.

(Sebuah klausul pembatasan jelas merupakan pengecualian dari aturan umum. Aturan umum adalah perlindungan hak; pengecualian adalah pembatasannya. Pembatasan harus sesuai dengan hukum oleh karena itu harus di atur pelaksanaan pembatasannya).

Dalam hal ini berarti, dalam melakukan *limitation* harus didasarkan pada hukum dan ada legitimasi yang diberikan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan hal itu. Dengan adanya periodisasi masa jabatan anggota DPR dan DPD, bagian dari ikhtiar merealisasikan hak-hak konstitusional setiap warga negara untuk berkesempatan untuk dipilih. Lebih lanjut, *masalahat* atau *benefit* yang akan didapatkan yakni tenaga-tenaga baru, pikiran-pikiran yang baru (*fresh*) dan penuh semangat idealisme untuk membawa bangsa Indonesia ke arah yang lebih progresif dan inovatif. Perputaran regenerasi akan berjalan lebih cepat, kader-kader partai serta kader-kader daerah non 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 baru yang mempunyai semangat baru.

Buruknya regenerasi kepemimpinan dalam tubuh partai politik yang hanya bisa mengandalkan senior-seniornya tidak memberi kesempatan pada junior-junior dalam tubuh partai untuk mencalonkan diri sebagai anggota dewan. Sudah saatnya anak muda yang belum pernah menjabat sebagai anggota dewan mengambil peran menggantikan senior yang sudah dua periode bahkan lebih menjadi anggota dewan.

Gagasan Periodisasi Masa Jabatan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat & Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Perspektif Demokrasi Konstitusioal

1. Masa Jabatan Dua Periode DPR dan DPD RI

Dahlan Thaib mengatakan bahwa pemilu adalah suatu proses pergantian kekuasaan dilakukan secara berkala sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan konstitusi.¹⁹ Membaca apa yang disampaikan Dahlan Thaib, pemilu sangatlah penting untuk dilaksanakan sebagai prosesi pergantian kekuasaan lima tahun sekali. Dalam konteks DPR dan DPD tentu terlihat aneh apabila yang berkuasa tidak berganti hanya itu-itu saja orangnya, inilah imbas dari tidak adanya pembatasan periodisasi masa jabatan DPR dan DPD. Pemilu

¹⁹ Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 98.

memiliki peran yang tidak dapat tergantikan untuk pergantian kekuasaan secara berkala.

Pembatasan periodisasi masa jabatan presiden, wakil presiden gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, wali kota, dan wakil wali kota yang masing-masing lima tahun untuk dua kali masa jabatan, tidak lepas dari sejarah otoritarianisme masa lalu. Jabatan yang tak terbatas tidak saja melanggar hak orang lain untuk mendapatkan kesempatan dipilih, tetapi juga selalu melahirkan kesewenang-wenangan. Jika tidak ingin ada masa jabatan DPR dan DPD lebih dari dua periode, hal tersebut bisa menjadikan dasar argumentasi untuk membatasi masa jabatan DPR dan DPD hanya bisa menjabat dua kali masa jabatan.

Apabila anggota DPR atau DPD yang sudah dua periode pada dapil tertentu kemudian pindah dapil lain untuk mencalonkan lagi sebagai anggota dewan. Hal ini perlu diantisipasi, sehingga gagasan yang ditawarkan oleh penulis tidak terkendala dengan adanya celah tersebut. Oleh sebab itu dapat dipilih kembali dalam masa jabatan yang sama bisa berturut-turut atau bisa berselang hanya untuk satu kali periode masa jabatan.

Melihat persoalan di atas, bisa mengambil suatu pelajaran pada kasus Said Saggaf menjabat sebagai Bupati Bantaeng Provinsi Sulawesi Selatan pada 1993-1998 kemudian Said Saggaf tidak menjabat sebagai Bupati Bantaeng pada periode selanjutnya tetapi kemudian baru Said Saggaf menjabat di daerah yang berbeda bukan di Bantaeng melainkan menjabat sebagai bupati di Mamasa Provinsi Sulawesi Barat di 2003-2008 dan kemudian pada saat Said Saggaf ingin mencalonkan diri kembali pada periode ketiganya di Kabupaten Mamasa dengan dalih menjabat di dua daerah yang berbeda akan tetapi pencalonannya terhalang karena ada keputusan dari Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan keputusan Menteri Dalam Negeri yang menyatakan sudah dua periode menjabat sebagai kepala daerah walaupun di dua tempat yang berbeda serta proses pencalonannya yang ketiga walaupun sudah diselingi oleh satu periode kosong, tetap dinyatakan tidak dapat dilakukan oleh seorang warga negara.²⁰

Berdasarkan uraian di atas, penulis mengusulkan perubahan pada bagian DPR yakni Pasal 76 ayat (4) UU MD3 menyatakan bahwa "*masa jabatan anggota DPR selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam masa jabatan yang sama bisa berturut-turut atau bisa berselang hanya untuk satu kali masa jabatan*". Serta bagian DPD penulis mengusulkan perubahan Pasal 252 ayat (5) UU MD3 menyatakan bahwa "*masa jabatan anggota DPD selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat*

²⁰ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PUU-IV/2008, hlm. 14-15

dipilih kembali dalam masa jabatan yang sama bisa berturut-turut atau bisa berselang hanya untuk satu kali masa jabatan”.

2. Mempertegas Berapa Tahun Dianggap Satu Periode

Apabila seorang anggota dewan ketika ada pergantian antar waktu atau *recall*, penulis akan memperjelas berapa tahun menjabat dianggap satu periode untuk melengkapi gagasan periodisasi masa jabatan dua periode DPR dan DPD. Sebab, apabila seorang anggota dewan di *recall* persoalan yang akan muncul adalah sudah dianggap satu periode atau belum orang yang diganti dan orang yang menggantikan posisi sebagai anggota DPR dan DPD. Misalnya anggota DPR periode 2014-2019 yakni Asman Abnur Fraksi Partai Amanat Nasional (PAN) Dapil Kepulauan Riau terkena *recall* karena ditunjuk oleh Presiden Jokowi pada tahun 2016 menjadi Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, posisinya sebagai anggota dewan digantikan Siti Sarwindah,²¹ pada posisi DPD periode 2014-2019 yang pernah terkena *recall* yakni Irman Gusman dapil Sumatera Barat karena menerima suap seratus juta dari Xaveriandy Sutanto dan Memi, pemilik CV Semesta Berjaya, posisi Irman Gusman sebagai anggota dewan digantikan Leonardy Harmainy.²²

Tidak adil apabila seseorang menjabat kurang dari setengah masa jabatan disamakan dengan yang menjabat setengah atau lebih masa jabatan. Oleh sebab itu berdasarkan asas proporsionalitas dan rasa keadilan sebagaimana termaktub dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, *“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum,”* oleh karena itu, penulis berpendapat bahwa satu periode masa jabatan adalah masa jabatan yang telah dijalani setengah atau lebih dari setengah masa jabatan. Artinya jika seseorang telah menjabat sebagai anggota DPR dan DPD selama setengah atau lebih masa jabatan, maka yang bersangkutan dihitung telah menjabat satu kali periode masa jabatan.

Penulis mengusulkan perlu adanya revisi pada bagian DPR Pasal 76 UU MD3 dengan menambahkan ayat ke (7) yang menyatakan *“satu periode masa jabatan adalah masa jabatan yang telah dijalani setengah atau lebih dari setengah masa jabatan”*, serta bagian DPD Pasal 252 UU MD3 dengan menambahkan ayat ke (6) yang menyatakan *“satu periode masa jabatan adalah masa jabatan yang telah dijalani setengah atau lebih dari setengah masa jabatan”*, Sehingga tidak ada persoalan untuk masa

²¹ Ranga Pandu Asmara Jingga, “Asman Abnur Menteri PAN-RB Pengganti Yuddy Chrisnandi”, 2016, dalam <https://sumbar.antaranews.com/berita/182972/asman-abnur-menteri-pan-rb-pengganti-yuddy-chrisnandi>, diakses pada 26 November 2022, pukul 21.12 WIB.

²² Rina Widisatuti, “Terungkap, Begini Kronologi Suap Gula Bulog ke Irman Gusman”, 2017, dalam <https://nasional.tempo.co/read/832658/terungkap-begini-kronologi-suap-gula-bulog-ke-irman-gusman>, Diakses pada 26 November 2022, pukul 21.40 WIB.

yang akan datang apabila ada anggota dewan di *recall*, orang yang menggantikan dan orang diganti akan dianggap satu periode apabila sudah menjalani masa jabatan dua setengah tahun atau lebih. Hal ini menjadi pelengkap gagasan periodisasi masa jabatan dua periode DPR dan DPD RI.

3. Komisi Pemilihan Umum sebagai Penentu (*the referee*)

Pemilu merupakan suatu perwujudan dari kedaulatan rakyat yang ada di dalam sebuah negara. Dalam mengisi jabatan-jabatan tertentu dalam pemerintahan termasuk DPR dan DPD, negara dapat menyelenggarakan pemilihan umum melalui lembaga negara independen yakni Komisi Pemilihan Umum (selanjutnya disebut KPU). Hal ini bertujuan agar rakyat dapat berperan secara langsung dan nyata untuk menentukan nasib negaranya. Melalui Pemilu, rakyat menyerahkan kekuasaan dan haknya kepada wakilnya yang ada di parlemen maupun pemerintahan yang telah dipilihnya. Konsekuensinya rakyat dapat menuntut pertanggungjawaban kekuasaan yang telah diberikan kepada parlemen atau pemerintah apabila terjadi penyimpangan yang dilakukan oleh wakil rakyat maupun pemerintah.

Penyelenggaraan Pemilu yang dilaksanakan oleh KPU tidak serta merta bebas begitu saja. Pengawasan tetap dilakukan agar KPU dalam melaksanakan penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan UUD NRI 1945 maupun perundang-undangan lainnya yang bersinggungan langsung dengan penyelenggaraan Pemilu. Pengawasan terhadap kinerja KPU untuk menyelenggarakan Pemilu merupakan tugas dari Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU). Selain itu, dibentuk juga Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang bertugas untuk menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu.

Komisi Pemilihan Umum menjadi lembaga negara yang sentral untuk keberhasilan pesta demokrasi lima tahunan sekali. KPU memiliki tugas, kewenangan, dan kewajibannya diatur pada UU Pemilu,²³ apabila melihat dari tugas, kewenangan, dan kewajiban KPU yang diatur pada UU Pemilu tidak mengatur problematika yang sudah diuraikan di atas tentang apakah calon legislatif itu sudah dianggap satu periode berapa tahun, berdasarkan uraian di atas penulis mengusulkan satu periode masa jabatan adalah masa jabatan yang telah dijalani setengah atau lebih dari setengah masa jabatan. Atas dasar argumentasi tersebut lembaga yang paling relevan untuk diberikan kewenangan menilai atau penentu bahwa calon sudah dianggap satu periode dengan cara hitung dua setengah tahun atau lebih masa jabatan adalah KPU.

²³ Pasal 12 (tugas KPU), Pasal 13 (kewenangan KPU), Pasal 14 (kewajiban KPU) UU No. 7 Tahun 2017

Kemudian KPU juga mempunyai kewenangan menjadi penentu apakah seorang calon anggota DPR dan DPD sudah dua periode atau belum karena berdasarkan gagasan yang sudah diuraikan penulis bahwa hanya boleh dua periode untuk menjabat sebagai anggota DPR dan DPD.

Penutup

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan: urgensi periodisasi masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat & Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia didasarkan oleh tiga faktor. *Pertama*, kekosongan hukum tentang periodisasi masa jabatan anggota DPR dan DPD. *Kedua*, buruknya dimensi demokrasi bisa dilihat Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga aspirasi rakyat yang memiliki kedudukan yang sangat penting sesuai dengan prinsip demokrasi yang dianut. Demokrasi modern bisa dilakukan melalui DPR dan DPD memiliki kedudukan yang sangat penting bertindak atas nama rakyat. Demokrasi menjadi buruk apabila kekuasaan terus menerus melanggar hal tersebut bertolak belakang dengan kaidah demokrasi yang menghendaki adanya pergantian kekuasaan secara berkala. *Ketiga*, regenerasi kepemimpinan karena dengan adanya pembatasan periodisasi masa jabatan, maka akan ada semacam pemerataan kesempatan lebih luas bagi rakyat untuk menjadi anggota dewan. Masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang tidak dibatasi dapat menyebabkan tidak terjadinya regenerasi kepemimpinan pada anggota DPR dan DPD sehingga tidak berkembang secara signifikan bahkan statis tidak dinamis.

Membuat gagasan periodisasi masa jabatan anggota DPR dan DPD berdasarkan perspektif demokrasi konstitusional, sebagaimana dalam penelitian ini sudah diuraikan, maka diperlukan revisi penambahan ayat pada Pasal 76 dan 252 UU MD3, berkaitan tentang penegasan berapa tahun menjabat dianggap satu periode baik di DPR dan DPD, serta perlu direvisi juga Pasal 76 ayat (4), dan Pasal 252 ayat (5) UU MD3, berkaitan tentang gagasan periodisasi masa jabatan hanya dua periode. Selanjutnya lembaga yang paling relevan diberikan kewenangan untuk menilai apakah calon anggota dewan sudah dua periode apakah belum adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Daftar Pustaka

Buku

Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi Bernegara Praksis Kenegaraan Bermartabat Dan Demokratis*, Setara Press, Malang 2015.

Chaidir, Ellydar, *Negara Hukum Demokrasi, dan Konstalasi Ketatanegaraan*, Total Media, Jakarta, 2007.

Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Raja Grafindo Persada, Yogyakarta, 2010.

Kamis, Margarito, *Pembatasan Kekuasaan Presiden*, Setara Press, Malang, 2014.

Mahfud MD, Moh, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006.

Thaib, Dahlan, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Total Media, Yogyakarta, 2009.

Jurnal

Azmi, "Kedaulatan Rakyat dalam Perspektif Negara Hukum yang Berketuhanan", *Jurnal Al Qalam*, Vol. 35, No. 1, 2018.

Fitri, Alfa dan Wicipto Setiadi, "Presidensial Threshold dalam Pemilihan Umum Serentak: Kemunduran Demokrasi Konstitusional?", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 19 No. 1, Maret 2022.

Ode Fatihatul Khaerunnailla, Wa, "Urgensi Pembatasan Masa Periode Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam Upaya Pencegahan Penyalahgunaan Kekuasaan", *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol. 4, No. 1, Juni 2018.

Seran, "Konstitusionalitas dan Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16 No. 3, September 2019.

Slamet Kurnia, Titon, "Hukum dan Keadilan: Isu Bagian Hulu dan Hilir", *Jurnal Ilmu Hukum Refleksi Hukum FH UKSW*, Vol. 10 No. 1, 2016.

Suriadinata, Vincent, "Pembatasan Periodisasi Keanggotaan Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia", *Jurnal Ilmu Hukum ALETHEA FH UKSW*, Vol. 1 No. 1, 2017.

Website

Jingga, Ranga Pandu Asmara, "Asman Abnur Menteri PAN-RB Pengganti Yuddy Chrisnandi", 2016, dalam <https://sumbar.antaranews.com/berita/182972/asman-abnur-menteri-pan-rb-pengganti-yuddy-chrisnandi>, di akses pada 26 November 2022, pukul 21.12 WIB.

Ismail, Rachmadin, "Ceu Popong: Di Dunia Politik, Usia 100 Tahun Juga Boleh", 2014, dalam <https://news.detik.com/wawancara/d-2709173/ceu-popong-di-dunia-politik-usia-100-tahun-juga-boleh>, di akses dari pada 22 November 2022 Pukul 22:45 WIB

Safitri, Eva, "Masa Jabatan Anggota DPR Tak Dibaasi UU MD3 Digugat", 2020, dalam <https://news.detik.com/berita/d-4858347/masa-jabatan-anggota-dpr-tak-dibatasi-uu-md3-digugat>, di akses dari pada 22 November 2022 Pukul 23:00 WIB

Sahid, Rahmat, "Usia 57, Karir Politik Tjahjo Kumolo Paripurna", 2014, dalam <https://nasional.sindonews.com/berita/931246/12/usia-57-karir-politik-tjahjo-kumolo-paripurna>, di akses dari pada 22 November 2022 Pukul 22:12 WIB

Widiatuti, Rina, "Terungkap, Begini Kronologi Suap Gula Bulog ke Irman Gusman", 2017, dalam <https://nasional.tempo.co/read/832658/terungkap-begini-kronologi-suap-gula-bulog-ke-irman-gusman>, diakses dari pada 26 November 2022, pukul 21.40 WIB.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang No. 2 Tahun 2008

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011

Undang-Undang No. 17 Tahun 2014

Undang-Undang No. 42. Tahun 2014

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019

Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PUU-IV/2008