

**URGENSI PEMBATASAN PERIODISASI MASA JABATAN ANGGOTA
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAN DEWAN PERWAKILAN
DAERAH REPUBLIK INDONESIA DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI
KONSTITUSIONAL**

SKRIPSI



Oleh :

TSABBIT AQDAMANA

No. Mahasiswa : 16410155

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2020

**URGENSI PEMBATASAN PERIODISASI MASA JABATAN ANGGOTA
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAN DEWAN PERWAKILAN
DAERAH REPUBLIK INDONESIA DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI
KONSTITUSIONAL**

SKRIPSI



Oleh :

TSABBIT AQDAMANA

No. Mahasiswa : 16410155

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2020

**URGENSI PEMBATASAN PERIODIDASI MASA JABATAN ANGGOTA
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAN DEWAN PERWAKILAN
DAERAH REPUBLIK INDONESIA DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI
KONSTITUSIONAL**

SKRIPSI

**Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum**

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta

Oleh :

TSABBIT AODAMANA

No. Mahasiswa : 16410155

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2020

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

URGENSI PEMBatasan MASA JABATAN ANGGOTA DEWAN
PERWAKILAN RAKYAT DAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH
REPUBLIK INDONESIA DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI
KONSTITUSIONAL

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan ke

Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

pada Tanggal 2020



Yogyakarta, 27 Juli 2020
Dosen Pembimbing Skripsi,



Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H.,

M.Hum

NIP. 904100108

Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H.

NIP: 904100102

SURAT PERNYATAAN

Orisinalitas Karya Tulis Ilmiah Berupa Tugas Akhir Mahasiswa

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Bismillahirrahmanirrohim

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Tsabbit Aqdamana

No. Mahasiswa : 16410155

Adalah benar-benar sebagai mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa skripsi dengan judul: **URGENSI PEMBATASAN PERIODISASI MASA JABATAN ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI KONSTITUSIONAL.**

Karya Tulis Ilmiah ini akan saya ajukan kepada tim penguji dalam ujian pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap ketentuan, kaidah, dan norma penulisan yang berlaku dalam sebuah karya tulis ilmiah.
2. Bahwa meskipun secara prinsip atau kaidah Hak Cipta, karya ilmiah ini menjadi Hak Milik penulis, namun demi kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, dengan ini saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan Perpustakaan di lingkungan UII untuk menggunakan karya tulis ilmiah ini.

Kemudian atas pernyataan tersebut di atas, jika di kemudian hari ditemukan dan terbukti dengan meyakinkan terdapat perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut di atas, maka saya sanggup untuk menerima sanksi, baik sanksi administratif maupun sanksi pidana. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk memberikan keterangan maupun pembelaan terhadap hak-hak saya serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya di depan “Majelis” atau “Tim” Fakultas Hukum UII yang ditunjuk dan berwenang jika terdapat dugaan plagiat pada karya tulis ilmiah ini.

Demikian surat pernyataan ini dibuat dengan sebenar-benarnya dan dalam keadaan sadar, sehat jasmani, dan rohani serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 27 Juli 2020,



Tsabbit Aqdamana
NIM. 16410155

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Tsabbit Aqdamana
2. Tempat Lahir : Indramayu, Jawa Barat
3. Tanggal Lahir : 11 Juli 1998
4. Jenis Kelamin : Laki-laki
5. Golongan Darah : O
6. Alamat : RT/RW 05/03, Desa Karangasem, Kecamatan Terisi, Kabupaten Indramayu, Provinsi Jawa Barat.
7. Email : 16410155@students.uii.ac.id
8. Identitas Orang Tua/Wali
 - a. Nama Ayah : Abdurrasyid Ridha
Pekerjaan Ayah : ASN
 - b. Nama Ibu : Sri Amaliyah Musyarifah
Pekerjaan Ibu : ASN
9. Alamat : RT/RW 05/03, Desa Karangasem, Kecamatan Terisi, Kabupaten Indramayu, Provinsi Jawa Barat.
10. Riwayat Pendidikan Formal
 - a. TK Ciungwanara II Terisi Indramayu
 - b. SD Negeri Karangasem I Indramayu
 - c. Madrasah Tsanawiyah Negeri II Cirebon
 - d. Madrasah Aliyah Guppi Cikédung
11. Riwayat Pendidikan Non Formal
 - a. Pondok Pesantren Miftahul Ulum Rajasinga Indramayu

- b. Pondok Pesantren Raudlatul Tholibin Cirebon
- c. Pondok Pesantren Attaqwa Cirebon
- d. Pondok Pesantren Al-Hikmah II Brebes
- e. Pondok Pesantren Gontor I Darussalam Ponorogo
- f. Pondok Pesantren Al-Munawwir Komplek M, Krapyak Yogyakarta.

12. Riwayat Organisasi

- a. Kader Keluarga Mahasiswa Nahdlatul Ulama (KMNU) angkatan 2016
- b. Kader Takmir Masjid Al-Azhar FH UII angkatan 2016
- c. Staff Divisi Manegemen Organisasi Ponpes Al Munawwir Komplek M (2016-2017)
- d. Staff Departement Politik dan Jaringan LEM FH UII (2016-2017)
- e. Staff Department Keilmuan LEM UII (2017-2018)
- f. Staff Divisi Keamanan Ponpes Al Munawwir Komplek M (2017-2018)
- g. Lurah Pondok/Kepala Pondok Al Munawwir Komplek M (2018-2019)
- h. Sekertaris Unit Dakwah dan Pengembangan Masyarakat HMI FH UII 2018-2019)
- i. Staff Divisi Pendidikan Keluarga Santri Se-Wilayah III Cirebon (KSC) Periode 2018-2019
- j. Ketua Umum Keluarga Santri Se-Wilayah III Cirebon (KSC) Periode 2019-2020

- k. Sekertaris Bidang Advokasi dan Jaringan Keluarga Pelajar Mahasiswa Indramayu (KAPMI) Periode 2018-2019.
- l. Bendahara Umum II HMI FH UII Periode 2019-2020.
- m. Ketua Badan Legislatif Dewan Permusyaratan Mahasiswa UII Periode 2019-2020
- n. Ketua Umum Himpunan Sedulur Mukromin (HSM) Periode 2018-Sekarang.

13. Hobi : Ibadah, Membaca, Menulis, Diskusi

HALAMAN MOTTO



“Sesungguhnya bersama kesulitan ada kemudahan.”

Q.S AL-INSYIRAH 94:6

“Barang siapa menempuh satu jalan (cara) untuk mendapatkan ilmu, maka Allah pasti mudahkan baginya jalan menuju surga”

(H.R Muslim)

Kesalahan orang-orang pandai ialah menganggap orang lain bodoh, dan kesalahan orang-orang bodoh ialah menganggap orang lain pandai.

(Pramoedya Ananta Toer)

Orang boleh pandai setinggi langit, tapi selama ia tidak menulis, ia akan hilang di dalam masyarakat dan dari sejarah. Menulis adalah bekerja untuk keabadian.

(Pramoedya Ananta Toer)

Yakinkan dengan Iman, Karena iman prinsip abadi.

Usahakan dengan ilmu, Karena ilmu bekal yang hakiki.

Sampaikan dengan amal, Karena amal kendaraan diri.

YAKIN USAHA SAMPAI !!!

(Himpunan Mahasiswa Islam)

HALAMAN PERSEMBAHAN



Karya Sederhana yang masih jauh dari sempurna ini semoga menjadi persembahan nyata atas perjalanan penulis dalam ikhtiar mencapai cita-cita, terkhusus untuk:

Abah Abdurrasyid Ridha, Mamah Sri Amaliyah Musyarifah

Orang tua tercinta yang dengan kesabaran dan keikhlasannya, mendedikasikan pikiran dan tenaganya bagi putra-putranya.

Para akademisi dan praktisi hukum

Almamater penulis yang telah menuntun perjalanan akademik dan non akademik.

Juga kepada:

- ✓ Keluarga Besar Bani Mukromin dan Bani Zarkasih;
- ✓ Guru Spiritual dan Guru Intelektual Penulis;
- ✓ Almamater tercinta, Universitas Islam Indonesia;
- ✓ Keluarga Besar Pondok Pesantren Al-Munawwir Komplek M;
- ✓ Himpunan Mahasiswa Islam;
- ✓ Keluarga Santri Se-Wilayah III Cirebon;
- ✓ Para Intelektual Muda Pecinta Ilmu Pengetahuan;

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Syukur Alhamdulillah senantiasa penulis panjatkan kehadirat Allah SWT Tuhan Semesta Alam yang telah melimpahkan rahmat, taufiq dan hidayah-Nya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan karya tulis ilmiah berupa skripsi yang berjudul **“URGENSI PEMBATASAN PERIODISASI MASA JABATAN ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI KONSTITUSIONAL”**. Tidak lupa shalawat dan salam penulis haturkan kepada junjungan Nabi besar Nabi Muhammad SAW, yang karena atas jasa-jasanya mampu menuntun umat manusia menuju Ridho dan Hidayah-Nya.

Tulisan sederhana ini disusun untuk memenuhi sebagian persyaratan akademis dalam memperoleh gelar Strata 1 (S1) Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sebagaimana manusia biasa, penulis menyadari segala kekurangan dan ketidak sempurnaan dalam penulisan skripsi ini, sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun akan penulis terima untuk kemajuan proses belajar penulis kelak di kemudian hari.

Penulis menyadari bahwa tanpa kehadiran sosok-sosok yang menginspirasi dan memandu perjalanan akademik ini, maka penulis tidak mampu sampai pada capaian ini. Oleh karena itu pula, pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Kedua orangtua tercinta penulis, Abah Abdurrasyid Ridha, M.Ag dan Mamah Sri Amaliyah Musyarifah, M.Ag yang dengan kesabaran dan ketulusannya selalu berdo'a, mendedikasikan pikiran serta tenaganya bagi putranya yang tengah berjuang dalam menuntut ilmu dan mencapai cita-citanya;

2. Ibu Prof. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum, sosok Guru Besar Tata Negara sekaligus Ibunda kedua setelah Mamah yang senantiasa menuntun dan menginspirasi perjuangan akademik penulis, dengan setia meluangkan waktu di tengah kesibukan amanah ilmiahnya;
3. Dr. Abdul Jamil, S.H., M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia periode 2018-2022, yang tengah meneruskan amanah untuk mendukung dan memfasilitasi proses akademik bagi penulis selama studi di kampus perjuangan ini;
4. Dosen Pembimbing Akademik (DPA) penulis, Ibu Dr. Aroma, S.H., M.H. yang telah mengarahkan perjalanan akademik penulis selama belajar di Fakultas Hukum UII;
5. Anang Zubaidy, S.H., M.H., selaku salah satu dosen yang memberikan spirit etos perjuangan yang diajarkan dibangku Himpunan Mahasiswa Islam dan memberikan ilmu berkaitan dengan sistematika penulisan.
6. Dr. Rohidin, S.H., M.Ag. Selaku Wakil Rektor III bidang kemahasiswaan yang selalu menjadi tokoh inspirasi bagi penulis dalam dunia aktivis kampus yang sama-sama mengenyam pendidikan Himpunan Mahasiswa Islam sekaligus sebagai Abang menganyomi adiknya dibangku perkuliahan.
7. Dr. Muntoha, S.H., M.Ag. Selaku Wakil Dekan III bidang kemahasiswaan sekaligus sama-sama Santri Krapyak yang selalu welcome terhadap penulis sampai masuk ruangan kantor bercerita layaknya anak dengan ayahnya.

8. Seluruh Dosen dan Tenaga Pendidik di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah ikhlas memberikan ilmu, pengetahuan, teladan, serta pelayanan kepada penulis;
9. Pengasuh Pondok Pesantren Al-Munawwir Komplek M, Krpyak, Bapak KH. Muhtarom Busro, Ibu Nyai Hj. Alfiyatus Zuhriyah S.Ag., Gus Awi, dan Gus Author yang telah menuntun dan mengajarkan kepada penulis untuk istiqomah menuntut ilmu dan mengaji;
10. Keluarga Besar Bani Mukromin dan Bani Zarkasih yang telah memberi dukungan, Nurlatifah S.H., M.H., Rasmani S.E., Syukron Taufik S.H., M.H., Abdul Khalik S.Ag., Dr. Taufik Mandailing, S.Ag., M.A., Nuraeni S.Ag., Ika Septiawati S.Psi., Abdurrohman Ahmad Fathoni S.KM., S.Kep., Nuraeni S.Tr.Keb., Fauzia Tifany Dinnar S.H., M.Kn., Nidu'al Khairiyah S.H., M.Kn., Kurnia Sucita Sakti, Dr. Syaiful Bahri Djamarah M.Ag., Fitria Aulia Shalehah S.Pd.,
11. Suhu dan Abang-abang senior penulis, Allan FG Wardhana S.H., M.H., Muhammad Agvian Megantara S.H., M.H., Sultan Akbar P, S.H., M.H., C.L.A., Harry Setya Nugraha S.H., M.H., MHD. Zakiul Fikri S.H., M.H., Aldhy Setiawan S.H., M.H., Moh. Rasyid Ridha S.H., Aulia Rifqi Hidayat S.H., Yuniar Riza Hakiki S.H., Addi Fauzani S.H., M. Faisol Soleh S.H., M. Ilham Wibowo S.H., Yudha Hasrat S.H., Natsir Sahib S.H., Risang C Yudhantara S.H yang selalu menginspirasi, menuntun, meminjam buku-bukunya, hingga menjadi teman diskusi selama penulis menempuh perjalanan akademik ini;

12. Sahabat-sahabat sebaya penulis, Yusthya Regita Anjani S.Pd., Kanza Latunhi Rayes S.H., Meilin Silitonga S.H., Fatma Reza Zubarita S.H., Amelia Amrina Rosyada S.H., M. Addin Akmaluddin S.H., Tommy Ramdhani S.H., Alfin Fauzan S.H., Deris Destias S.H., Shilvi Grisminarti S.H., Yuninda Rosyadi S.H., serta sahabat-sahabat yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu, yang mendukung dan menjadi inspirasi penulis saat bersama-sama menjalani perjuangan akademik ini;
13. Rekan-rekan keluarga besar Himpunan Mahasiswa Islam Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (HMI FH UII), Ahmad Fa'iq Rifqi S.H., Clarte Gagah S.H., Al-Qindy Sinaga S.H., Gramsci Kaimoeddin S.H., Zaky Zhafran King Mada S.H., Bima Sakti Maulana S.H., Ichza Septia Tama S.H., Alda Izzati S.H., Muhammad Iqbal S.H., Fian Abdi S.H., Muhammad Nur S.H., Dian Nur Rohmah, Fitria Maharani S.H., Rosyid Puji Laksana S.H., Erfan Effendi S.H., Lalu Salim Illing Jagat S.H., Ekka Putera Afisma S.H., yang telah menjadi bagian dari pengembangan akademik dan non akademik penulis;
14. Rekan-rekan keluarga besar Himpunan Mahasiswa Islam Universitas Islam Indonesia (HMI UII), Raja Doli Jaya Ritonga, Pancar, Conan, Imam Adit, Imam Isyraf, Kiky Cahyani, Syahrul Gunawan, Beni Role, M Ryan Nizar, Yoga Muslim Irmanda, Nurhansya Futra, Fadhel Hamzah;
15. Rekan-rekan keluarga besar Himpunan Mahasiswa Islam Cabang Yogyakarta (HMI Cab. Yogyakarta), Imam Akbar, Imam Rahmatsyah, Imam Nanto, Natsir Sahib, Panji Ali M, Ali Rahman Hakim, Mu'min

Boli, Yoby Afis Dimedjo S.E., Khairul Anwar, Muhtara Nasir, Adam Mubarok, Nevi, Ratih, Faishal M Amanullah;

16. Adek-adek junior penulis, barisan prajurit Perguruan Tinggi Jaringan (PTJ) Kinas Putra Ariska, Sultan Salahudin, Athalah Rafif Maulana, M. Yusril Riswanto, barisan Pengembangan Sumber Daya Kader (PSDK), M. Helmi, Ary Cicut, Farda Rahmahwati dan adek-adek lain yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu, yang telah memberikan keceriaan dan kelucuannya di tengah pemberkasan kepenulisan;
17. Rekan-rekan Keluarga Santri sewilayah III Cirebon (KSC), Nurul Ikhsani, Noval Shandy, M. Rizal Hidayat, Mawar Lanna Oktavia, Rizki Nur Iskandar, Memed Khumaedi S.Ag., Ang Tebe, Ang Faiq, Ang Najib, Mafa Aulia, Nadzif Al Aqol, Tiara, Jihan;
18. Kader-kader Abang Tsabbit yang selalu menemani suka duka perjalanan selama di Krapyak, Dawud, Ayip, Abror Kemal, Opay, Amar, Baihaqi, Feri, Vero, Lebe;
19. Rekan-rekan Keluarga Besar Keluarga Pelajar Mahasiswa Indramayu (KAPMI), Ang Panji, Rifandi Rustandi, Bung Ale, Indra Kaji, Dayat, Acil, Faisal, Yolanda, Acha, Afnan, Blente, Oop, Kaka, Fahmi;
20. Rekan-rekan Badan Legislasi Dewan Permusyawaratan Mahasiswa UII, Deni, Afrigh, Dani, Dimas, Bagas, Bima, Zaky, dan Dilla.

Demikian pengantar ini disampaikan, penulis menyadari bahwa setiap manusia memiliki keterbatasan, begitu pun dengan penulis. Dalam pembuatan skripsi ini mungkin masih banyak sekali kekurangan-kekurang yang ditemukan,

oleh karena itu penulis mengucapkan mohon maaf yang sebesar-besarnya. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi para pembacanya.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 27 Juli 2020,



Tsabbit Aqdamana
NIM. 16410155

DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN	iii
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR	iii
SURAT PERNYATAAN	iv
CURRICULUM VITAE	vi
HALAMAN MOTTO	ix
HALAMAN PERSEMBAHAN	x
KATA PENGANTAR	xi
DAFTAR ISI	xvii
ABSTRAK	xx
BAB I	1
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Orisinalitas Penelitian	10
E. Tinjauan Pustaka.....	10
1. Kedaulatan Rakyat	10
2. Demokrasi.....	15
3. Pembatasan Kekuasaan Konstitusional	20
F. Definisi Operasional	22
G. Metode Penelitian	24
1. Jenis Penelitian.....	24
2. Objek Penelitian.....	24
3. Sumber data penelitian	24
4. Teknik Pengumpulan Data.....	26
5. Metode Pendekatan	26
6. Analisis Bahan Hukum.....	26
7. Sistematika Penulisan.....	27

BAB II	29
KERANGKA TEORI	29
KEDAULATAN RAKYAT, DEMOKRASI DAN PEMBATASAN KEKUASAAN KONSTITUSIONAL	29
A. Teori Kedaulatan Rakyat.....	29
1. Sejarah Kedaulatan Rakyat	29
2. Pengertian Kedaulatan Rakyat	33
3. Nilai Kedaulatan Rakyat	36
B. Teori Demokrasi	39
1. Pengertian Demokrasi.....	39
2. Sejarah Demokrasi.....	45
3. Demokrasi Dalam Pandangan Islam.....	53
4. Demokrasi Perwakilan	58
5. Demokrasi Konstitusional.....	63
C. Pembatasan Kekuasaan Konstitusional.....	67
BAB III	73
A. Urgensi Pembatasan Masa Periodisasi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat & Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Perspektif Demokrasi Konstitusional	73
1. Kekosongan Hukum.....	79
2. Buruknya Dimensi Demokrasi.....	82
3. Regenerasi Kepemimpinan	86
B. Konsep Pembatasan Periodisasi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat & Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia ke Depan.....	93
1. Mempertegas Berapa Tahun Menjabat Dianggap Satu Periode	93
2. Masa Jabatan Dua Periode DPR dan DPD RI (<i>Limiting the tenure of two periods</i>)	101
3. Komisi Pemilihan Umum sebagai penentu (<i>the referee</i>)	107
BAB IV	114
PENUTUP	114
A. Kesimpulan.....	114
B. Saran	118

DAFTAR PUSTAKA	119
A. Buku	119
B. Jurnal, Makalah dan Hasil Penelitian	121
C. Peraturan Perundang-Undangan/Peraturan DPR	123
D. Putusan Mahkamah Konstitusi RI	124
E. Wawancara	124
F. Data Elektronik (Internet)	124

ABSTRAK

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh tidak adanya aturan pembatasan 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 lalu berupa penyalahgunaan kekuasaan. 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 corrupts absolutely*” belum terbantahkan hingga saat ini. Kekuasaan negara dibagi sedemikian rupa sehingga kesempatan penyalahgunaan diperkecil cara mendistribusikan kekuasaan kepada lembaga-lembaga lain dan tidak memusatkan kekuasaan pemerintahan dalam satu tangan atau satu lembaga serta dalam konteks persoalan ini pentingnya pembatasan masa jabatan untuk mengimplemantasikan dimensi demokrasi konstitusional. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: *pertama*, apa urgensi pembatasan masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat & Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia? *Kedua*, Bagaimana konsep pembatasan masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat & Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia ke depan? Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dan menggunakan dua pendekatan yaitu pendekatan undang-undang dan konseptual. Hasil penelitian ini menyimpulkan, *pertama*, mempertegas berapa tahun menjabat dianggap satu periode. *Kedua*, masa jabatan dua periode DPR dan DPD RI (*limiting the tenure of two periods*). *Ketiga*, Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penentu (*the referee*). Saran yang dapat diajukan yaitu: *pertama*, untuk menyelesaikan problematika kekosongan hukum berkaitan tentang pembatasan masa jabatan DPR dan DPD, maka sebaiknya perlu revisi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MD3; *kedua*, untuk memberikan usulan konsep pembatasan masa jabatan anggota DPR dan DPD berdasarkan perspektif demokrasi konstitusional, maka sebaiknya perlu revisi penambahan Ayat pada Pasal 76 dan 252 UU MD3, berkaitan tentang penegasan berapa tahun menjabat dianggap satu periode baik DPR dan DPD. Serta perlu direvisi juga Pasal 76 Ayat (4), dan Pasal 252 Ayat (5) UU MD3, berkaitan tentang konsep pembatasan masa jabatan hanya dua periode. Dan juga lembaga yang paling relevan diberikan kewenangan untuk menilai apakah calon anggota dewan sudah dua periode apakah belum adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Kata Kunci: Pembatasan Masa Jabatan, Anggota DPR dan DPD, Demokrasi Konstitusional

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

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). 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 Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Mahkamah Konstitusi (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 kesewenangan 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

Lembaga yang perlu banyak dibenahi salah satunya legislatif, sebagai tempat aspirasi rakyat maka mekanisme pemilihan anggota DPR dan DPD dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.³ Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik,⁴ sedangkan peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan.⁵

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 Undang-Undang Dasar 1945 NRI dari Pasal 19-22B sama sekali tidak membahas masa jabatan DPR. BAB VIIA UUD NRI Pasal 22B-22C sama sekait tidak membahas periodisasi masa jabatan DPD, Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disebut UU Pemilu) tidak

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

³ Pasal 22 E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

⁴ Pasal 22 E ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

⁵ Pasal 22 E ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

mengatur syarat calon legislatif maksimal sudah berapa kali periode menjabat, 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 (empat) perubahan UU MD3, tidak membahas masa jabatan DPR dan DPD. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat 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 membatasi 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 masa lalu berupa

penyalahgunaan kekuasaan. 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 absolutely*” belum terbantahkan hingga saat ini.⁶ Penyelenggara pemerintahan menempatkan diri di atas rakyat dan menganggap diri sebagai sumber dari segala tatanan yang berlaku, seperti ungkapan *L’etat c’est moi* (negara adalah saya). Bukan penguasa yang tunduk kepada rakyat. Akan tetapi, rakyat yang tunduk kepada penguasa. Bahkan, persoalan pembatasan periodisasi masa jabatan tersebut tidak hanya terfokus pada lembaga eksekutif, tetapi juga pada lembaga legislatif.

Dewasa ini, 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 tahun 1987 – 2014 yakni Tjahjo⁷ dan Ceu Popong

⁶ Ellydar Chaidir, *Negara Hukum Demokrasi, dan Konstalasi Ketatanegaraan*, Total Media, Jakarta, 2007, hlm, 15

⁷ Di akses dari <https://nasional.sindonews.com/read/931246/12/usia-57-karir-politik-tjahjo-kumolo-paripurna-1417411329> pada 22 November 2019 Pukul 22:12

yang berasal dari fraksi Golkar sudah 5 periode menjadi anggota DPR sampai atau saat ini masih menjabat menjadi anggota DPR sejak tahun 1987.⁸

Oleh karena itu, melihat fakta bahwa ada yang menjadi anggota DPR lebih dari dua periode, ini menunjukkan tidak sehatnya alam demokrasi. Maka perlunya penyegaran regenerasi, dengan pembatasan masa jabatan akan ada pemerataan kesempatan lebih luas bagi rakyat untuk menjadi anggota dewan. Ini bisa menjadi siklus menemukan lahirnya pemimpin bangsa yang baru.

Dengan pembatasan 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.

Di sisi lain, secara historis bisa mengabil *ibrah* (pelajaran) pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Pada mulanya tidak jelasnya rumusan pasal 7 UUD 1945 NRI 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

⁸ Di akses dari <https://news.detik.com/wawancara/d-2709173/ceu-popong-di-dunia-politik-usia-100-tahun-juga-boleh>, pada 22 November 2019 Pukul 22:45

Presiden Soeharto terpilih berkali-kali.⁹ 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, Wakil Presiden dan Mahkamah Konstitusi (MK). 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.¹⁰

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

⁹ Margarito Kamis, *Pembatasan Kekuasaan Presiden*, Setara Press, Malang, 2014, hlm 35

¹⁰ 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, Nomor 1, Juni 2018, hlm. 2

tidak terulang lagi di masa sekarang.¹¹

Pengaturan pembatasan masa periode jabatan Presiden (eksekutif) tidak diterapkan pada DPR dan DPD. Hal tersebut dapat dilihat pada Pasal 172–179 dalam UU Pemilu tentang persyaratan menjadi calon anggota DPR tidak mengatur batasan masa jabatan untuk menjadi anggota DPR. Sama halnya DPD RI tidak diatur perihal masa jabatan, bisa dilihat pada Pasal 182 UU Pemilu yang mengatur syarat apa saja yang harus dipenuhi juga tidak ada klausul pembatasan masa jabatan anggota DPD. Dapat disimpulkan seseorang dapat mencalonkan diri sepanjang hidupnya.

Dilain sisi, Mahkamah Konstitusi membatasi 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”*. Konsep pembatasan masa jabatan begitu penting, menjadi ironi apabila anggota DPR dan DPD tidak dibatasi masa jabatannya. Maka menerapkan hal yang sama yakni pembatasan masa jabatan dua periode pada anggota DPR dan DPD.

Alasan lain yang membuat pembatasan masa periode jabatan DPR dan DPD perlu dibatasi adalah hak-hak konstitusional setiap warga negara sangat berpotensi dirugikan karena tidak adanya pembatasan masa periode DPR dan DPD. Kemudian telah dibahas sebelumnya bahwa dalam Pasal 172 – 179 dan Pasal 182 UU Pemilu, terkait persyaratan bakal calon anggota dewan tidak

¹¹ *Ibid.*

adanya pengaturan bahwa masa jabatan anggota DPR dan DPD dibatasi layaknya eksekutif, secara tegas dikatakan dalam Pasal 169 UU Pemilu tentang persyaratan calon Presiden dan calon Wakil Presiden pada huruf n “belum pernah menjabat sebagai presiden atau wakil presiden selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama”. Pembatasan periode kerja anggota DPR, dan DPD, (legislatif) sama pentingnya dengan pembatasan periode kerja Presiden atau Wakil Presiden (eksekutif), agar mencegah keabsolutan dan penyalahgunaan kekuasaan.

Aturan pembatasan masa periode 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 adalah sebuah pengabdian selama 5 (lima) 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 parlemen. Agar sejalan dengan prinsip demokrasi seharusnya masa jabatan wakil rakyat dibatasi.

Adanya kekosongan hukum tentang pengaturan masa jabatan anggota DPR dan DPD, menjadi urgensi dibuatkan norma baru tentang pembatasan masa jabatan tersebut. Tidak bisa dipungkiri jika kekuasaan cenderung disalahgunakan. Oleh karenanya, pembatasan masa jabatan ini perlu diberlakukan kepada Anggota DPR dan DPD hanya dua periode melalui

amandemen konstitusi, revisi UU MD3, dan revisi UU Pemilu.

Berdasarkan kondisi yang sudah dipaparkan, maka penulis merasa perlu untuk melakukan penelitian dengan judul **“Urgensi Pembatasan Masa Jabatan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Perspektif Demokrasi Konstitusional”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas, maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apa urgensi pembatasan masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat & Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia?
2. Bagaimana konsep pembatasan masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat & Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia ke depan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Urgensi Pembatasan Masa Jabatan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.
2. Untuk membuat konsep dua periode masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat & Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.

D. Orisinalitas Penelitian

No.	Nama Peneliti, Judul dan Tahun Penelitian	Persamaan	Perbedaan
1.	Dr. Margarito Kamis, SH., M.Hum. Pembatasan Kekuasaan Presiden. 2014	Objek Penelitian Pembatasan Kekuasaan	Objek Penelitian Kekuasaan Legislatif
2.	Imam Ahmad Saputra, Pengaturan dan Pembatasan Masa Jabatan Wakil Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen NRI 1945. Skripsi Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Tahun 2019.	Objek Penelitian Pembatasan Masa Jabatan	Objek Penelitian Masa Jabatan Anggota Legislatif

E. Tinjauan Pustaka

1. Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan berasal dari bahasa Arab “*daulah*”, yang artinya kekuasaan tertinggi. Dalam bahasa Inggris kedaulatan disamakan dengan kata “*sovereignty*”. Dalam bahasa Latin kedaulatan diartikan sebagai “*supremus*” yang tertinggi. Kemudian dalam artian teknis ilmiah, kata kedaulatan biasa diidentikkan dengan pengertian wewenang tertinggi dari suatu kesatuan politik. Kedaulatan diartikan sebagai kekuasaan tertinggi dalam negara yang tidak berasal dari kekuasaan

lainnya.¹² Yang kemudian dalam kata kedaulatan memiliki imbuhan awalan “ke” dan imbuhan akhir “an” (ke-daulat-an) yang berarti memiliki makna adalah kekuasaan tertinggi atas pemerintah negara, kemudian kata “rakyat” yang memiliki makna segenap penduduk negara (sebagai imbuhan Pemerintah).¹³

Ketikan bicara tentang konsep kedaulatan rakyat selalu dipadankan dengan konsep demokrasi, yang esensinya sama-sama meletakkan kekuasaan itu berada di tangan rakyat.¹⁴ Konsep kedaulatan yang membahas kekuasaan tertinggi dalam suatu negara meliputi proses pengambilan keputusan.

Bung Hatta mengatakan kedaulatan rakyat berarti pemerintahan rakyat di mana pemerintahan yang dilakukan oleh pemimpin-pemimpin yang dipercayai oleh rakyat.¹⁵ Ide kedaulatan rakyat ini lahir sebagai reaksi atas teori kedaulatan raja yang kebanyakan menghasilkan monopoli dan penyimpangan kekuasaan yang akhirnya menyebabkan tirani dan kesengsaraan rakyat¹⁶. Karena kekuasaan raja yang mutlak lama-kelamaan muncul perlawanan rakyat yang kemudian melahirkan teori kedaulatan rakyat.

Dalam proses perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 terjadi pergulatan pemikiran tentang gagasan kedaulatan rakyat. Perdebatan panjang tersebut menghasilkan diubahnya ketentuan Pasal 1 ayat (2)

¹² Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm. 143

¹³ Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat*, Nusa Media, Bandung, 2007, hlm. 27

¹⁴ Mexsasai Indra, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat Dalam Cita Hukum Pancasila*, Jurnal Selat, Vol. 1, No. 2, Mei 2014, hlm. 120

¹⁵ Kholid O. Santoso (Ed.), *Mencari Demokrasi Gagasan dan Pemikiran*, Segi Arsy, Bandung, 2009, hlm. 61

¹⁶ Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 2006, hlm. 33

UUD 1945. Awalnya, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berbunyi “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Kemudian diubah pada saat perubahan ketiga UUD 1945 sehingga rumusannya menjadi “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”.

Perubahan gagasan kedaulatan dalam UUD 1945 sekaligus juga diiringi dengan perubahan terhadap tatacara rakyat memberikan mandat terhadap penyelenggara kekuasaan negara. Salah satu contoh yang dapat dikemukakan bahwa Presiden sebagai penyelenggara salah satu cabang kekuasaan negara pada awalnya dipilih oleh MPR. Sedangkan berdasarkan UUD 1945 yang telah diamandemen, Presiden dipilih langsung oleh rakyat, tidak lagi oleh MPR. Begitu juga mandat yang diberikan rakyat kepada penyelenggara kekuasaan negara lainnya, seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).¹⁷

Dalam kedaulatan rakyat kekuasaan negara itu dianggap bersumber dari rakyat. Rakyatlah penentu akhir penyelenggaraan kekuasaan dalam suatu negara. Sejalan dengan itu, Indonesia juga menganut kedaulatan rakyat, yang menjadi pemilik kekuasaan tertinggi yang sesungguhnya dalam negara Indonesia adalah rakyat.

¹⁷ Khairul Fahmi, *Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif*, Jurnal Konstitusi, Vol. 7, No. 3, Juni 2010, hlm. 120

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Konsekuensinya adalah bahwa segala hal dalam kehidupan berbangsa dan bernegara termasuk pelaksanaan kedaulatan rakyat haruslah dibarengi dengan aturan hukum. Antara kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum harus dilaksanakan secara beriringan. Untuk itulah, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia hendaknya mengandung pengertian bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara hukum yang demokratis dan sekaligus adalah negara demokrasi yang berdasar atas hukum yang tidak terpisahkan satu sama lain.

Pelaksana Kedaulatan negara Indonesia menurut UUD 1945 adalah rakyat dan lembaga-lembaga negara berfungsi sebagai wakil rakyat. Lembaga-lembaga negara menurut UUD NRI 1945 adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Pemerintah Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Komisi Yudisial (KY).

DPR mempunyai hubungan yang lebih dekat dengan rakyat dalam fungsinya sebagai wakil rakyat. Hal itu dikarenakan, DPR berperan sebagai penyalur aspirasi rakyat yang senantiasa mendengarkan keluhan dan kebutuhan dari rakyat. Sebagai wakil rakyat maka sikap anggota DPR yang harus dilakukan adalah menyalurkan aspirasi-aspirasi rakyat tersebut sehingga terciptalah kesejahteraan rakyat. Untuk itu, DPR sebagai wakil rakyat haruslah menciptakan produk-produk hukum yang sesuai dengan kebutuhan rakyat dan bukan malah untuk kebutuhan pribadi dari anggota DPR itu sendiri atau bahkan kebutuhan partai politik yang

mengusungnya. Karena pada dasarnya produk hukum yang sesuai dengan kebutuhan rakyat itu merupakan representasi dari kedaulatan rakyat.

Oleh karena itu, dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 ditegaskan bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD. Hal ini menunjukkan bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat harus disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*). Apalagi dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 yang dengan tegasnya menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum, konsekuensinya adalah segala hal dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk pelaksanaan kedaulatan rakyat harus disertai dengan aturan hukum. Antara kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum harus dilaksanakan secara beriringan. Untuk itulah Undang-Undang Dasar Republik Indonesia hendaklah menganut pengertian bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) dan sekaligus adalah negara demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain¹⁸.

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

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 58

rakyat menjadi hancur oleh praktik-praktik kekuasaan pemerintahan otoriter yang tidak dibatasi kekuasaannya oleh hukum.¹⁹

2. Demokrasi

Pada permulaan pertumbuhannya, sistem demokrasi berasal dari kebudayaan Yunani Kuno pada abad ke-6 sampai abad ke-13 SM yang merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh rakyat. Demokrasi yang berlangsung kala itu adalah demokrasi langsung yang hanya berlaku bagi warga negara resmi yang di dalamnya berisi sebagian kecil dari penduduk. Sedangkan demokrasi langsung tidak berlaku bagi penduduk yang berasal dari budak dan pedagang.²⁰ Hal tersebut dikarenakan di negara yang modern tidak dikenal demokrasi yang bersifat tidak langsung melainkan biasa disebut dengan demokrasi perwakilan.

Telah menjadi suatu kenyataan, ketika para elite nasional dan seluruh bangsa Indonesia merumuskan bentuk negara dan pemerintahan pertama kali, BPUPKI dan PPKI pada tahun 1945 secara formal menetapkan pilihan politik demokrasi sebagai satu-satunya yang mendasari kehidupan politik Indonesia. Ketegasan terhadap pilihan demokrasi tersebut secara eksplisit terdapat dalam Pasal

¹⁹ Azmi, *Kedaulatan Rakyat dalam Perspektif Negara Hukum yang Berketuhanan*, Jurnal Al Qalam, Vol. 35, No.1, 2018, hlm. 76

²⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Cetakan Pertama, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 109

1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)²¹.

Negara demokrasi adalah negara yang menganut bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan dengan mewujudkan kedaulatan rakyat atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Praktik kehidupan demokrasi sebagaimana banyak terjadi di negara-negara yang sedang berkembang sering terkecoh pada format politik yang kelihatannya demokratis tetapi dalam praktiknya berwujud otoriter. Hal serupa terjadi pada masa rezim Soeharto (Orde Baru), yang ditandai dengan pemusatan kekuasaan pada diri lembaga eksekutif yakni Presiden, telah membawa bangsa Indonesia di ambang krisis multidimensi dan akhirnya Orde Baru jatuh pada 1998. Untuk itu, Pemerintahan Orde Reformasi ingin melakukan penataan ulang arah kebijakan hukum nasional sebagaimana tertuang dalam GBHN 1999. Di tengah perubahan besar saat ini, ketika sejumlah anggota masyarakat Indonesia muncul dengan peran baru, kekuasaan tidak lagi menjadi milik elite politik. Kekuasaan terbesar di banyak tempat dan kepada banyak orang²².

Menurut tafsir R. Kranenburg di dalam bukunya *inleiding in de vergelijkende staatsrechtwetenschap*, demokrasi terbentuk dari dua pokok kata Yunani, maknanya adalah upaya memerintah penguasa oleh rakyat.²³ Dalam bahasa Yunani *demos* berarti rakyat, *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa. Dengan demikian, makna demokrasi secara umum adalah pemerintahan oleh rakyat,

²¹ *Ibid*, hlm. 15

²² *Ibid*, hlm. 15-19

²³ Koencoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Eresco, Bandung, 1987, hlm. 6

kekuasaan tertinggi di tangan rakyat. Istilah demokrasi dikenal bermacam-macam, ada yang dinamakan dengan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi soviet, dan demokrasi nasional.²⁴

Demokrasi sebagai bentuk pemerintahan, hak-hak untuk membuat keputusan-keputusan politik digunakan secara langsung oleh setiap warga negara, yang diimplementasikan melalui sistem perwakilan. Warga negara menggunakan hak yang sama tidak secara pribadi tetapi melalui para wakil yang duduk di lembaga perwakilan. Wakil-wakil itu dipilih oleh rakyat dan bertanggung jawab terhadap rakyat. Hal ini yang disebut demokrasi perwakilan. Atas nama rakyat pejabat-pejabat tersebut dapat berunding mengenai berbagai persoalan yang masyarakat hadapi.²⁵

Telah menjadi pandangan umum bahwa negara yang meletakkan kedaulatan berada di tangan rakyat maka demokrasi adalah konsekuensi logis untuk sistem pemerintahannya. Negara yang demokratis, sejatinya adalah negara yang menempatkan kekuasaan tertinggi pada rakyat. Pernyataan ini jelas mengindikasikan adanya korelasi yang sangat dekat antara konsepsi kedaulatan rakyat dengan konsepsi demokrasi.

Demokrasi merupakan suatu sistem pemerintahan yang berasal dari pengaruh konsepsi kedaulatan rakyat. Apabila ditinjau dari sudut pandang

²⁴ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Cetakan Ketuju, Rajawali Pers, Jakarta, 2015, hlm. 200.

²⁵ Ellya Rosana, *Negara Demokrasi Dan Hak Asasi Manusia*, Jurnal TAPIS, Vol. 12, No. 1, 2016, hlm. 45

kekuasaan, maka antara kedaulatan rakyat dengan demokrasi itu tidak ada perbedaan yang mencolok. Hal itu dikarenakan karena kedaulatan rakyat dan demokrasi sama-sama menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan yang tertinggi. Bangunan demokrasi dapat dianggap berhasil apabila nilai-nilai kesejahteraan, keadilan, kesetaraan, partisipasi, dan universalisme terpenuhi dan terwujud. Dalam praktiknya, nilai-nilai esensial demokrasi harus dapat diwujudkan melalui pengembangan prosedur berdemokrasi yang dapat dipertanggungjawabkan. Apabila aspek prosedural berdemokrasi tidak dapat dipertanggungjawabkan, maka tidak mungkin dapat memenuhi dan mewujudkan nilai-nilai esensial tersebut. Dengan demikian, nilai-nilai esensial dan aspek-aspek prosedural demokrasi saling berkaitan layaknya dua sisi dari satu mata uang yang sama.²⁶

Demokrasi dipahami sebagai kekuasaan yang dijalankan oleh rakyat, dari rakyat dan untuk rakyat. Dengan pemahaman seperti itu maka rakyat akan melahirkan sebuah aturan yang bertujuan untuk menguntungkan dan melindungi hak-hak nya. Oleh karena itu diperlukan peraturan yang menjadi dasar pijakan dalam kehidupan bernegara guna menjamin dan melindungi hak-hak rakyat. Di Indonesia peraturan seperti itu dikenal dengan konstitusi. Konstitusi yang menjadi dasar pijakan Bangsa Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar 1945. Salah satu bentuk praktik bernegara Indonesia adalah dianutnya konsep demokrasi, bisa dilihat pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan: “*Kedaulatan berada di tangan*

²⁶ Syakrani dan Syahrani, *Implementasi Otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm.62-63.

rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”, makna penting dari Pasal tersebut adalah penegasan bahwa Indonesia menganut demokrasi konstitusional (*Constitutional Democracy*).

Di dalam masyarakat yang demokratis, hak-hak sipil dan kebebasan dihormati dan dijunjung tinggi. Bagaimanapun kebutuhan akan kebebasan individual dan sosial harus dipenuhi. Kebebasan individual mengacu pada kemampuan manusia sebagai individu untuk menentukan sendiri apa yang harus dilakukannya dalam hidup ini. Dengan kebebasan ini, seseorang dapat berprakarsa untuk menempuh langkah-langkah terbaik demi mengembangkan diri dan masyarakat bangsanya. Namun kebebasan tetap mempunyai batas. Kebebasan seseorang akan dibatasi oleh kebebasan orang lain. Oleh karena itu seseorang harus menyadari dan menghormati hak-hak orang lain yang didukung oleh tingkat intelektual, moral dan kesadaran sosial yang tinggi di dalam diri agar dapat memelihara dan membangun masyarakat yang demokratis.²⁷

Mempersoalkan demokrasi sebagai suatu sistem politik dalam negara hukum sesungguhnya tidak sekedar terfokus pada dimensi tujuannya saja. Namun, penting diperhatikan juga tentang tatacara berdemokrasi yang benar. Jika dilihat sekarang masyarakat lebih cenderung mempraktikkannya dengan tidak terpuji. Yang dengan alasan demokrasi, semua aturan-aturan hukum bisa dilanggar dengan seenaknya.²⁸

Problem utama setelah reformasi bergulir adalah adanya kebebasan tanpa

²⁷ Elly Rosana, *Negara Demokrasi Dan Hak Asasi Manusia, Op. Cit.*, hlm. 38

²⁸ Awaluddin, *Konsepsi Negara Demokrasi Yang Berdasarkan Hukum*, Jurnal Untad, Vol 2, No. 1, 2010, hlm. 333-334

arah yang kebablasan sebagai dasar dari demokrasi. Padahal dalam pelaksanaannya sendiri seharusnya dibatasi oleh kebebasan orang lain. Inilah yang disebut dan dikenal dengan prinsip hak dan kewajiban. Yaitu, adanya hak orang lain yang mesti dihargai dan kewajiban kita untuk mematuhi sistem demokrasi yang benar.²⁹

3. Pembatasan Kekuasaan

Pembatasan kekuasaan negara dilakukan dengan mendistribusikan kekuasaan secara vertikal maupun secara horizontal. 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.³⁰ 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.³¹

Pembatasan kekuasaan yang efektif adalah melalui konstitusi atau hukum. Hukum tidak boleh dipisahkan dari kekuasaan, dan kekuasaan tidak dapat dipisahkan dari hukum. Sebagai negara modern, konstitusi menegaskan bahwa

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Bernegara Praksis Kenegaraan Bermartabat Dan Demokratis, Op. Cit.*

³¹ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi, Op. Cit.*

salah satu ciri sistem pemerintahan Indonesia adalah menganut asas negara hukum bukan negara kekuasaan. Berdasarkan ketentuan konstitusi tersebut berarti pemerintah mempunyai kekuasaan yang terbatas dan tidak dibenarkan sewenang-wenang. Asas yang dianut tersebut haruslah tercermin dalam praktik penyelenggaraan negara. Artinya dalam praktik penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia, hukum harus mengendalikan kekuasaan, bukan sebaliknya. Hal ini menegaskan bahwa konstitusi memiliki peran yang bukan saja besar, tetapi paling strategis dalam pembatasan kekuasaan.

Hukum dibuat untuk membatasi kekuasaan dalam negara. Kekuasaan itu identik dengan politik, atau setidaknya karena politik atau setiap aktivitas 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 berdampak pada timbulnya perbuatan yang sewenang-wenang oleh mereka yang bertindak atasnama negara. Untuk mencegah kemungkinan tersebut, hakikat dibentuknya konstitusi adalah untuk melakukan pembatasan kekuasaan.

Potensi penyalahgunaan kekuasaan pasti ada, sehingga bagaimana penyalahgunaan kekuasaan tersebut dapat dibatasi. Oleh karenanya para pendiri Negara Republik Indonesia sepakat bahwa untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan harus diadakan Undang-Undang Dasar atau Konstitusi.

Konstitusi sebagai dasar hukum diciptakan mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan.³²

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*).”

Ketika negara melaksanakan tugasnya berikan kekuasaan namun tidak ada batasnya seperti masa jabatan DPR dan DPD. Menurut Plato penyelenggara negara yang baik ialah berdasarkan pada pengaturan hukum yang baik, pemikir besar kenegaraan lainnya seperti John Locke, Montesquieu, memiliki satu pemahaman bahwa kekuasaan negara harus dibatasi agar tidak berjalan atas keinginan penguasa.³³

F. Definisi Operasional

Berdasarkan judul dan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, maka penelitian ini akan memberikan 3 (tiga) definisi operasional yaitu urgensi, masa jabatan, dan demokrasi konstitusional. Definisi operasional dimaksudkan agar pembaca mengerti tentang konsep hukum dan batasan atau cakupan permasalahan

³² Sri Soemantri M, *Fungsi Konstitusi Dalam Pembatasan Kekuasaan*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, No. 6, Vol. 3, 1996, hlm. 3

³³ Ridwan Hr, *Pembatasan Kekuasaan Pemerintah: Perspektif Hukum Administrasi Negara*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum UII, No. 6, Vol. 3, 1996, hlm. 50-51

yang dimaksud oleh penulis, serta menjadi titik tolak penulis dalam merumuskan indikator-indikator dari variable-variabel pokok penelitian.

3 (tiga) definisi operasional yang akan diberikan dalam penelitian ini adalah:

Urgensi; kata urgensi dalam kamus hukum berarti “kebutuhan yang mendesak, sangat penting, dan memerlukan tindakan segera”.³⁴ Sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) memberikan definisi urgensi dengan “keharusan yang mendesak atau hal yang sangat penting”.³⁵ Kata “urgensi” dalam penelitian ini juga tidak jauh berbeda dengan definisi yang telah diberikan oleh kamus hukum dan KBBI. Urgensi yang dimaksud peneliti adalah alasan yang mendesak dan penting yang menjadi sebab harus dilakukannya pembatasan masa jabatan wakil rakyat.

Masa jabatan; istilah umum yang merujuk kepada rentang [waktu](#) atau kesempatan yang dimiliki oleh seseorang untuk memegang suatu [jabatan](#) atau tugas-tugas tertentu. Istilah masa jabatan biasanya digunakan untuk pemimpin [organisasi](#), [partai politik](#), pimpinan [DPR](#), pimpinan [nasional](#), pimpinan [lembaga negara](#), dan pimpinan daerah.³⁶ Masa jabatan yang dimaksud peneliti adalah masa jabatan para wakil rakyat (DPR, DPD, dan DPRD) untuk dibatasi masa jabatannya sehingga tidak selamanya bisa menjabat sebagai wakil rakyat.

Demokrasi konstitusional; bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-

³⁴ Marwan dan Jimmy, *Kamus Hukum Dictionary of Law Complete Edition*, Reality Publisher, Surabaya, 2009, hlm, 628

³⁵ Di akses dari <https://kbbi.web.id/urgensi> pada 17 Maret 2020 Pukul 20.10

³⁶ Di akses dari https://id.wikipedia.org/wiki/Masa_jabatan pada 17 Maret 2020 Pukul 20.40

wenang terhadap warga negaranya.³⁷ Demokrasi konstitusional yang dimaksud peneliti adalah kekuasaan legislatif berkaitan dengan masa jabatan perlu dibatasi oleh hukum dengan menggunakan prinsip demokrasi konstitusional.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau penelitian pustaka (*Library Research*), yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepustakaan), baik berupa buku-buku, jurnal ilmiah, media massa dan internet serta referensi lain yang relevan guna menjawab berbagai rumusan permasalahan.

2. Objek Penelitian

Objek dari penelitian ini adalah faktor yang mendorong pentingnya pembatasan masa jabatan para wakil rakyat (DPR, dan DPD) dan konsep pembatasan masa jabatan wakil rakyat menurut perspektif demokrasi konstitusional.

3. Sumber data penelitian

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis yang terdiri dari Peraturan Perundang-Undangan yang terkait dengan penelitian ini. Dalam penelitian ini terdiri dari :
 - 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

³⁷ Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 7

- 2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
- 3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.
- 4) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPRD, DPD.
- 5) Undang-Undang No. 42. Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPRD, DPD.
- 6) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPRD, DPD.

- b. Bahan Hukum Sekunder dalam penelitian ini meliputi sumber hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari bidang tertentu, berupa buku-buku, kepustakaan hukum yang berlaku di negara lain, makalah-makalah dan jurnal ilmiah yang berhubungan dengan obyek penelitian
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari: 1) Kamus Besar Bahasa Indonesia; 2) Kamus Inggris-Indonesia; 3) Kamus Istilah Hukum; dan 4) Ensiklopedia.

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan melakukan studi pustaka, yakni dengan mengkaji dan mempelajari buku-buku, jurnal, makalah, peraturan Perundang-Undangan, dan wawancara dengan ahli yang kompeten dibidangnya. Hal ini dilakukan dengan maksud untuk mempertajam analisis.

5. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan tiga model pendekatan. *Pertama*, pendekatan historis karena penulis akan mendekati permasalahan yang hendak dianalisis dengan cara menelusuri fakta-fakta kepustakaan yang pernah terjadi dan berlaku di masa lampau, konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan analitis (*analitical approach*). *Kedua*, pendekatan perundang-undangan karena penulis akan menganalisis urgensi pembatasan masa jabatan DPR dan DPD RI yang diberlakukan dalam UU MD3 dan UU Pemilu. *Ketiga*, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) diterapkan karena melakukan identifikasi terhadap prinsip-prinsip yang sudah ada dengan persoalan pembatasan masa jabatan anggota DPR dan DPD RI sesuai demokrasi konstitusional.

6. Analisis Bahan Hukum

Metode analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif yaitu pengelompokan dan penyesuaian data-data yang diperoleh dari suatu gambaran sistematis yang didasarkan pada

teori dan pengertian hukum yang terdapat dalam ilmu hukum untuk mendapatkan kesimpulan yang signifikan dan ilmiah. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian disajikan dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian;
- b. Hasil klasifikasi bahan hukum selanjutnya disistematisasikan;
- c. Bahan hukum yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan kesimpulan nantinya. Data yang terbentuk atas suatu penilaian atau ukuran secara tidak langsung dengan kata lain yaitu kesimpulan yang dituangkan dalam bentuk tulisan.

7. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan yang digunakan oleh penulis untuk mempermudah penelitian ini maka penulisan dibagi menjadi empat bagian berikut:

BAB I Pendahuluan, merupakan bab yang memuat pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II, Tinjauan Umum, merupakan bab yang di dalam bagian ini penulis menyajikan teori-teori tentang Teori Kedaulatan Rakyat, Teori Demokrasi, dan Konstitusional Pembatasan Kekuasaan.

BAB III Analisis dan Pembahasan, akan menjelaskan tentang urgensi dari pembatasan masa jabatan wakil rakyat (DPR, & DPD), relevansi pembatasan masa jabatan dengan perspektif demokrasi konstitusional dan konsep masa jabatan wakil rakyat.

BAB IV Penutup, berisi kesimpulan dari pembahasan tentang rumusan masalah yang dilakukan dengan komprehensif dan dilengkapi dengan saran rekomendasi dari hasil penelitian

BAB II

KERANGKA TEORI

**KEDAULATAN RAKYAT, DEMOKRASI DAN PEMBATASAN
KEKUASAAN KONSTITUSIONAL**

A. Teori Kedaulatan Rakyat

1. Sejarah Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan merupakan kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Salah seorang sarjana yang pernah memberikan perumusan tentang kedaulatan, dan bagaimana sifat-sifat kedaulatan yakni sarjana Perancis yang hidup pada abad ke XVI yang bernama Jean Bodin, mengatakan bahwa kedaulatan ialah kekuasaan tertinggi untuk menentukan hukum dalam suatu negara yang sifatnya tunggal, asli, abadi, dan tidak dapat dibagi-bagi.³⁸ Kedaulatan itu konsep yang lazim untuk objek filsafat politik dan hukum kenegaraan.

Kedaulatan mengandung konsepsi kekuasaan tertinggi yang dikaitkan dengan negara (*state*). Dalam berbagai literatur politik, hukum, dan teori kenegaraan pada zaman sekarang, terminologi kedaulatan (*sovereignty*) pada umumnya diakui sebagai konsep yang dipinjam dari bahasa Latin, *soverain* dan *superanus*.³⁹ Kemudian menjadi *sovereignty* dalam bahasa Inggris.

Jean Bodin, dalam bukunya tentang negara, telah mengungkapkan tentang

³⁸ Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty Yogyakarta, Cetakan ke Sembilan, Yogyakarta, 2013, hlm. 151

³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Op. Cit.*, hlm. 98

hubungan kedaulatan dengan negara, yakni sebagai ciri negara, sebagai atribut negara, sebagai atribut yang membedakan negara dengan persekutuan-persukutuan lainnya. Menurutnya, hakekat negara dapat dipahami melalui konsep pendekatan kedaulatan, Jaen Bodin merumuskan konsep kedaulatan sebagai berikut:

“Suatu keharusan tertinggi dalam suatu negara, di mana kedaulatan dimiliki oleh negara dan merupakan ciri utama yang membedakan organisasi negara dan organisasi yang lain di dalam negara. Karena kedaulatan adalah wewenang tertinggi yang tidak dibatasi oleh hukum daripada penguasa atas warga negaranya dan orang-orang lain dalam wilayahnya”.⁴⁰

Konsep kedaulatan, merupakan telaah tentang kekuasaan tertinggi dalam negara. Permasalahan yang paling substansial dalam kajian kedaulatan, *pertama*, dari manakah sumber kekuasaan atau legitimasi atas kekuasaan yang dimilikinya yang ada di dalam negara. *Kedua*, siapakah yang memiliki kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara.⁴¹

Sepanjang sejarahnya sejak abad-16, konsep kedaulatan terus berevolusi tanpa henti. Kedaulatan memiliki beraneka ragam variasi di tempat yang berbeda dan waktu yang berbeda. Pada abad ke-16 dan ke-17, di Eropa, kedaulatan ada di tangan raja yang memimpin negara Kristen, baik Protestan maupun Katolik. Pada abad ke-18, di Amerika Serikat dan Perancis, kedaulatan ada di tangan rakyat yang ditandai oleh revolusi di kedua negara tersebut dan deklarasi kemerdekaannya yang menempatkan rakyat pada posisi tertinggi, pada abad ke-18 dan ke-19, di

⁴⁰ Padmo Wahjono, *Ilmu Negara*, Ind Hill Co, Jakarta, 1996, hlm. 153, dalam Alwi Wahyudi, *Ilmu Negara dan Tipologi Kepemimpinan Negara*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014, hlm. 78

⁴¹ *Ibid.*, hlm 79

Inggris kedaulatan ada di tangan parlemen.⁴²

Pada abad ke-19 dan abad ke-20 di Eropa, kedaulatan ada di tangan negara, bangsa yang memiliki kekuasaan teritorial, tetapi imperialisme negara-negara barat (Eropa) juga memiliki kedaulatan disejumlah wilayah dunia pada masa kolonisasi awal abad ke-20. Pada abad ke-20, di Asia dan Afrika, sebagai batas koloni, negara-negara di kedua kawasan tersebut memiliki kedaulatan teritorial. Kini, pada akhir abad ke-20 dan awal abad ke-21, kedaulatan mulai dimiliki oleh masyarakat *multicultural democratic* di beberapa negara barat.⁴³

Konsep kedaulatan memang merujuk pada kekuasaan. Adapun, ide kedaulatan dapat dikatakan baru dikenal sejak dipopulerkan oleh Jean Bodin pada abad ke-16. Namun, sebagai bahasa kaum intelektual, ide kedaulatan sudah ada bahkan sejak zaman Yunani dan Romawi kuno.⁴⁴ Bukan hanya Jean Bodin saja yang mempopulerkan istilah kedaulatan di dalam bukunya yang berjudul *Six Livres de la Republique* (1575), setelahnya terdapat pula Thomas Hobbes dalam bukunya *De Cive* (1642) yang mempergunakan kata *summa potestas* yang dipopulerkan oleh Jean Bodin untuk menunjuk *souverainete* (Perancis). Akan tetapi terdapat perbedaan penggunaan istilah yang terdapat dalam lanjutan buku dari Thomas Hobbes yang berjudul *Leviathan* (1651), Thomas Hobbes mengganti semua istilah itu dengan *Sovereignty* (kedaulatan).⁴⁵

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*, hlm. 80

⁴⁴ Ibnu Hazairin Rowiyan, *Parlemen Indonesia Dalam Perspektif Historis (Kajian Terhadap Undang-Undang Dasar 1945, Konstitusi Republik Indonesia Serikat Dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945)*, Skripsi pada Program Sarjana Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2018, hlm. 29

⁴⁵ *Ibid.*

Kedaulatan rakyat merupakan antitesis atas teori kedaulatan raja dan teori kedaulatan Tuhan. Tokoh yang menjadi pelopor dari ajaran ini adalah J.J. Rousseau, Montesquieu, dan Johnn Locke. Pada akhirnya teori kedaulatan rakyat ini menjadi inspirasi revolusi Perancis.⁴⁶ Lebih lanjut teori ini banyak menginspirasi banyak negara, termasuk Amerika Serikat dan Indonesia.⁴⁷

Bahwa sejarah Indonesia menganut ajaran kedaulatan rakyat pertama kali dilihat dari Piagam Jakarta, 22 Juni 1945, yang menyatakan “....Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat.” Kalimat ini selanjutnya rumusan Pembukaan UUD 1945, dan mempengaruhi rumusan Pasal I ayat (2) UUD 1945 menyatakan “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.⁴⁸

Ketika MPR melakukan perubahan UUD 1945 di tahun 2001 (1-9 November 2001), perubahan mendasar terjadi pada Pasal I ayat (2) UUD 1945, yang sebelumnya berbunyi “Kedaulatan di tangan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” berubah menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang dasar”. Rumusan baru ini justru merupakan penjabaran langsung ajaran kedaulatan rakyat yang secara tegas dinyatakan dalam Pembukaan UUD 1945, alinea IV. Namun, rumusan sebelumnya yang menyatakan bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan sepenuhnya

⁴⁶ Suhina, *Ilmu Negara, Liberty*, Yogyakarta, 1980, hlm. 121, dalam Alwi Wahyudi, *Ilmu Negara dan Tipologi Kepemimpinan Negara, Op. Cit.*, hlm. 85

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, Cetakan ke Sebelas, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm. 96

oleh MPR justru telah mereduksi paham kedaulatan rakyat menjadi paham kedaulatan negara, suatu *madzhab* yang diterapkan oleh negara-negara yang masih menerapkan paham totaliterian atau otoritarian.⁴⁹

Perubahan Ketentuan ini mengalihkan negara Indonesia dari sistem MPR kepada sistem kedaulatan rakyat yang dianut melalui UUD 1945. UUD 1945-lah yang menentukan bagian-bagian dari kedaulatan rakyat yang diserahkan pelaksanaannya kepada badan/lembaga yang keberadaan, wewenang, tugas, dan fungsinya ditentukan oleh UUD 1945 itu, serta bagian mana yang langsung dilaksanakan oleh rakyat, artinya tidak diserahkan kepada badan/lembaga mana pun, melainkan langsung dilaksanakan oleh rakyat itu sendiri melalui pemilu.⁵⁰

2. Pengertian Kedaulatan Rakyat

Pengertian kedaulatan rakyat merupakan perpaduan antara dua kata yaitu kata kedaulatan dan kata rakyat, masing-masing kata tersebut memiliki arti yang berbeda. Dari segi kaidah Bahasa Indonesia kata kedaulatan berasal dari suku kata daulat yang bermakna kekuasaan: pemerintahan. Kemudian kata tersebut mendapat imbuhan awalan “ke” dan akhiran “an” (ke-daulat-an) sehingga mempunyai suatu pengertian kekuasaan tertinggi atas pemerintahan negara. Selanjutnya, kata rakyat berarti segenap penduduk suatu negara (sebagai imbuhan pemerintahan).⁵¹

Secara etimologi, kata kedaulatan berarti superioritas belaka, tetapi ketika diterapkan pada negara, kata tersebut superioritas dalam arti khusus dengan kata

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 97

⁵¹ Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat, Op. Cit.*

lain, superioritas seperti ini adalah superioritas yang mengisyaratkan adanya kekuasaan untuk membuat hukum (*law-issuing power*). Dengan demikian kedaulatan dapat diartikan sebagai kekuasaan yang tertinggi, kekuasaan yang tidak di bawah kekuasaan lain yang oleh karenanya berkenaan dengan menguasai segala hal yang berkaitan dengan negara.⁵²

Dalam bahasa Inggris kedaulatan disamakan dengan kata *sovereignty*. Dalam bahasa Latin kedaulatan diartikan sebagai *supremus* artinya yang tertinggi. Secara teknis ilmiah, kata kedaulatan biasa diidentikkan dengan pengertian wewenang tertinggi dari suatu kesatuan politik. Kedaulatan diartikan sebagai kekuasaan tertinggi dalam negara yang tidak berasal dari kekuasaan lainnya.⁵³

Kata kedaulatan berasal dari bahasa Arab yakni dari kata *dala yadulu* atau dalam bentuk jamak *duwal* yang makna berganti-ganti atau perubahan, memberi makna *duwal* dengan arti berganti atau perubahan juga memberi arti kerajaan, negara dan kekuasaan.

Di dalam Bahasa Arab juga dijumpai istilah *daulah* dan *ra'iyah*. Kata *daulah* memiliki dua bentuk kata, yaitu: *pertama*, “*dulatan*” yang berarti beredar. Istilah ini dihubungkan dengan adanya larangan peredaran kekayaan hanya di antara orang kaya. *kedua*, “*nudawiluha*” yang maknanya penegasan bahwa kekuasaan harus terus berganti tidak boleh stagnan. Kemudian kata “*ra'iyah*”

⁵² C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, Terj. Derta Sri Widowatie, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk*, Nusa Media, Bandung, 2015, hlm. 8-9, dalam Ibnu Hazairin Rowiyan, *Parlemen Indonesia Dalam Perspektif Historis (Kajian Terhadap Undang-Undang Dasar 1945, Konstitusi Republik Indonesia Serikat Dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945)*, Skripsi pada Program Sarjana Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2018, hlm. 27

⁵³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Op. Cit.*

artinya masyarakat (rakyat).

Makna asli *daulah* yang dipakai dalam Al Quran adalah peredaran dalam konteks pengertian kekuasaan. Perkataan ini dipakai dua kali namun berbeda surah dalam Al-Qur'an, yaitu *pertama*, (*tilka al-ayyamu nudawiluha baina al-naas*)⁵⁴ mempunyai inti sarinya penegasan bahwa kekuasaan harus terus berganti tidak boleh stagnan dan *kedua*, (*duulatan baina alaghniya*)⁵⁵ mempunyai inti sarinya agar harta kekayaan jangan sampai hanya beredar di antara orang-orang kaya saja di antara masyarakat umum.

Hampir semua negara di dunia mengidentikkan dirinya sebagai negara demokrasi, yaitu negara yang menerapkan prinsip kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahannya, mulai dari pelebagaan sampai kepada sistem pemerintahan yang digunakan.

Dapat dikatakan pelopor utama yang memberikan bentuk terhadap demokrasi ialah seorang moralis Jean Jacques Rousseau melalui teorinya yang yang terkenal berjudul Perjanjian Sosial (*Du Contract Social*). Misi utama pemikiran ini menghendaki kekuasaan itu pada hakikatnya berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Lahirnya negara karena adanya perjanjian masyarakat, berawal dari kehendak individu, yang kemudian dibatasi oleh kehendak publik. Hal demikian untuk menjamin hak-hak warga negara. Dengan begitu, kekuasaan dapat diartikan sebagai kemampuan untuk memaksakan kehendak/keinginan kepada pihak lain.

⁵⁴ Lihat Qur'an Surah Al-Imran Ayat 40

⁵⁵ Lihat Qur'an Surah Al-Hasyar Ayat 7

Dalam hal ini negara sebagai organisasi modern yang barang tentu memuat kekuasaan untuk mencapai suatu cita negara (*staatsidee*) yang juga secara prinsip terdapat kedaulatan. Cita Negara Indonesia dalam hal ini Pancasila menjadi sumber pokok dari jaminan terhadap keselamatan rakyat dan kepentingan rakyat.

Menurut Strong, pengertian kedaulatan adalah sebagai kekuasaan untuk membentuk hukum sekaligus kekuasaan untuk memaksakan pelaksanaannya. Kekuasaan tersebut merupakan kedudukan tertinggi (*supreme*) yang dimiliki negara. Kendati pengertian demokrasi di zaman Yunani kuno dipandang buruk (salah) oleh Aristoteles, berkenaan dengan pemerintahan yang dilakukan oleh banyak orang. Bahkan, Aristoteles lebih mengidealkan “jalan tengah” dengan konsep politik yang pemerintahan tersebut dikuasai oleh kelas menengah, akan tetapi seiring berkembangnya zaman, demokrasi bertransformasi dan terus mengalami tahap eksperimentalnya dalam perkembangan sejarah.⁵⁶

3. Nilai Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan rakyat mensyaratkan adanya pemilihan umum yang menghasilkan dewan-dewan rakyat yang mewakili rakyat dan yang dipilih langsung oleh rakyat. Bahwa rakyatlah yang berdaulat penuh dan bukan para dewan karena para dewan berkuasa atas kehendak rakyat, nilai terpenting dari kedaulatan rakyat ialah *velue* yang memberi kekuasaan tertinggi kepada rakyat.

Nilai kedaulatan rakyat ini muncul sebagai reaksi atas teori kedaulatan raja yang kebanyakan menghasilkan monopoli dan penyimpangan kekuasaan yang

⁵⁶ Ibnu Hazairin Rowiyan, *Parlemen Indonesia Dalam Perspektif Historis., (Kajian Terhadap Undang-Undang Dasar 1945,....,Op. Cit.,* hlm. 32

akhirnya menyebabkan tirani dan kesengsaraan rakyat.⁵⁷ Karena kekuasaan raja yang mutlak lama-kelamaan membuat rakyat tidak berdaya atas kedaulatannya sehingga muncul gerakan perlawanan rakyat yang kemudian melahirkan teori kedaulatan rakyat.

Kedaulatan rakyat meyakini bahwa sesungguhnya yang berdaulat dalam sebuah negara adalah rakyat bukan penguasa. Oleh karena itu, dalam paham kedaulatan rakyat muncul suatu slogan yang sangat terkenal yaitu “*vox populi suprema lex*” yang berarti bahwa suara rakyat adalah hukum tertinggi. Rakyatlah yang berdaulat dan mewakilkan atau menyerahkan kekuasaannya kepada negara.⁵⁸ Sehingga kehendak rakyat menjadi sumber pokok kekuasaan bagi setiap penguasa.

Menurut teori kedaulatan rakyat, rakyatlah yang berdaulat dan mewakilkan atau menyerahkan kekuasaannya kepada negara. Kemudian negara memisahkan menjadi beberapa kekuasaan yang diberikan kepada pemerintah atau pum lembaga perwakilan. Menurut Montesquieu kedaulatan yang tidak terpecah-pecah menurut mitos belaka. Untuk menjamin demokrasi, kekuasaan negara harus dibagi-bagi dan dipisah-pisahkan kedalam beberapa fungsi yang saling mengendalikan satu dengan yang lainnya (*checks and balance*).⁵⁹ Kekuasaan negara dibagi menjadi tiga yakni legislatif, eksekutif, dan yudisial.

⁵⁷ Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi, Op. Cit.*

⁵⁸ M. Iwan Satriawan dan Siti Khoiriah, *Ilmu Negara*, cetakan pertama, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm. 59, dalam Imam Saputra, *Pengaturan dan Pembatasan Masa Jabatan Wakil Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD NRI 1945*, Skripsi pada Program Sarjana Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2019, hlm. 33

⁵⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca reformasi*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hlm. 34, dalam Alwi Wahyudi, *Ilmu Negara dan Tipologi Kepemimpinan Negara, Op. Cit.*, hlm. 85

Dengan pembagian kekuasaan kepada tiga lembaga tersebut tidak membuat makna esensial kedaulatan rakyat bahwa sesungguhnya yang berdaulat tetap rakyat, yang memanifestasikan melalui institusi yang mewakilinya. Nilai yang terkandung dalam kedaulatan rakyat ialah rakyat yang memiliki negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan fungsi kekuasaan negara.

Rakyat yang punya wewenang untuk merencanakan, mengatur, melaksanakan, melakukan pengawasan, dan *assessment* terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan tersebut. Rousseau, mengingatkan suatu masyarakat di mana kebebasan manusia benar-benar terjamin. Kedaulatan rakyat adalah bentuk jawaban untuk membebaskan manusia dari *absolutisme*.⁶⁰ Suatu hal yang pasti dalam negara modern akan berbicara persoalan kepentingan rakyat.

Teori kedaulatan rakyat diikuti oleh Immanuel Kant, mengatakan bahwa tujuan negara itu menegakkan hukum dan menjamin kebebasan warga negaranya. Dalam pengertian kebebasan di sini adalah kebebasan dalam batas perundang-undangan, sedangkan undang-undang di sini yang berhak membuat adalah rakyat itu sendiri. Maka kalau begitu undang-undang itu adalah merupakan penjelmaan daripada kemauan atau kehendak rakyat. Jadi rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi atau kedaulatan.⁶¹

Rumusan kedaulatan rakyat ada dalam konstitusi Indonesia, dijelaskan secara tegas dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan “kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Namun dalam hal,

⁶⁰ Alwi Wahyudi *Ilmu Negara dan Tipologi Kepemimpinan Negara, Op. Cit.*, hlm. 86

⁶¹ Soehino, *Ilmu Negara, Op. Cit.*, hlm. 161

rakyat tidak bisa berkumpul secara keseluruhan di suatu tempat yang sama untuk bermusyawarah mengenai kenegaraan, maka kedaulatan di tangan rakyat disalurkan oleh institusi perwakilan rakyat. Kedaulatan rakyat terwujud menjadi *representative democracy* melalui pemilihan umum, yakni memilih wakil-wakil rakyatnya.

B. Teori Demokrasi

1. Pengertian Demokrasi

Demokrasi berasal dari bahasa Yunani *demos* yang berarti rakyat atau penduduk setempat dan *cratos/cratein* yang bermakna kedaulatan. Menurut konsep demokrasi, kekuasaan mengartikan politik dan pemerintahan, sedangkan rakyat diartikan sebagai warga negara.⁶² Abraham Lincoln pernah berkata tentang demokrasi yakni *democracy is government of the people, by the people, and for the people*, Abraham Lincoln mengajarkan jika negara itu demokrasi maka kekuasaan negara atau pemerintahan berada di tangan rakyat dan segala tindakan pemerintah ditentukan oleh kehendak rakyat.

Istilah “demokrasi” berasal dari bahasa Yunani Kuno yang diutarakan di Athena kuno pada abad ke-5 SM. Negara tersebut biasanya dianggap sebagai contoh awal dari sebuah sistem yang berhubungan dengan hukum demokrasi modern. Namun, arti dari istilah ini telah berubah sejalan dengan waktu, dan definisi modern telah berevolusi sejak abad ke-17 dan 18, bersamaan dengan

⁶² Sumarsono, dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 19

perkembangan sistem demokrasi di banyak negara. Konsep demokrasi menjadi sebuah kata kunci tersendiri dalam bidang ilmu politik dan hukum. Hal ini menjadi wajar, sebab demokrasi saat ini disebut-sebut sebagai indikator perkembangan politik hukum dalam suatu negara.⁶³

Istilah demokrasi dewasa ini, khususnya di berbagai negara berkembang dikenal, baik pada tingkat wacana maupun gerakan sosial politik. Sebagai suatu sistem politik, demokrasi telah menempati kelas teratas yang diterima oleh banyak negara karena dianggap mampu mengatur dan menyelesaikan hubungan sosial dan politik, baik yang melibatkan kepentingan antar individu dalam masyarakat, hubungan antar masyarakat, masyarakat dan negara maupun antar negara di dunia.

Hadirnya demokrasi seakan telah menjadi hal berarti dan nyata mengatasi masalah sosial politik yang selama ini diderita berbagai negara.⁶⁴ Demokrasi dalam pengertian *terminologis* adalah pemerintah oleh rakyat, kekuasaan tertinggi di tangan rakyat dan dilakukan langsung atau tidak langsung atas dasar suatu sistem perwakilan.

Zaman modern ini hampir semua negara mengklaim menjadi penganut paham demokrasi. Memang harus diakui bahwa istilah demokrasi merupakan bahasa yang paling umum digunakan oleh berbagai negara, sejak zaman Yunani

⁶³ Jazim Hamidi, dkk, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Cetakan Pertama, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 140

⁶⁴ Heru Nugroho, *Demokrasi dan Demokratisasi: Sebuah Kerangka Konseptual untuk Memahami Dinamika Sosial Politik di Indonesia*, Jurnal Pemikiran Sosiologi, Vol. 1, No. 1, 2012, hlm. 2

kuno istilah demokrasi telah mengalami berbagai perubahan dalam praktiknya. Pemahaman terhadap hakikat demokrasi, sering dijumpai adanya kekeliruan atau anggapan dalam mengartikan maupun memahami demokrasi itu sendiri.⁶⁵ Pada hakikatnya demokrasi adalah merupakan sistem pemerintahan dalam kerangka untuk membatasi suatu kewenangan pemerintah dengan tujuan dapat menciptakan pemerintahan yang *check and balances*.

Tidak dapat dibantah bahwa demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan. Khazanah pemikiran politik diberbagai negara sampai saat ini tentang demokrasi adalah yang terbaik dari berbagai pilihan lainnya. Sebuah laporan studi yang disponsori oleh salah satu organisasi PBB yakni UNESCO, menyebutkan bahwa tidak ada satu pun tanggapan yang menolak demokrasi sebagai landasan dan sistem yang paling tepat dan ideal bagi semua organisasi politik dan organisasi modern. Studi yang melibatkan lebih dari seratus orang sarjana barat dan timur itu dapat dipandang sebagai jawaban yang sangat penting bagi studi-studi tentang demokrasi⁶⁶

Demokrasi memiliki makna luas dan mengandung banyak elemen yang kompleks. Demokrasi adalah suatu metode politik, misalnya prosedur untuk memilih pemimpin. Rakyat diberi kesempatan untuk memilih salah satu diantara pemimpin-pemimpin yang bersaing meraih suara terbanyak. Kemampuan untuk

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia, Op. Cit.*, hlm 259

memilih diantara pemimpin-pemimpin pada masa pemilihan inilah yang disebut demokrasi.

Bahwa demokrasi merupakan suatu bentuk pemerintahan, hak untuk membuat keputusan-keputusan politik diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil yang dipilih oleh mereka melalui suatu proses pemilihan umum yang bebas, seperti pilihan legislatif.⁶⁷ Dengan kata lain, bahwa demokrasi adalah merupakan pelembagaan kebebasan dalam sistem pemerintahan yang di dalamnya mengandung berbagai aspek, baik hal itu berhubungan dengan mekanisme atau prosedur maupun dalam tatanan praktisnya. Di satu sisi, demokrasi sebagai pelembagaan kebebasan bagi setiap warga negara dapat terealisasi jika di dalamnya diimbangi dengan sistem penegakkan hukum yang efektif.

Demokrasi adalah mencerminkan hak kebebasan setiap individu, tetapi di dalamnya juga mengandung tanggung jawab yang sangat besar dalam kerangka membentuk masa depan yang lebih baik yang menjaga nilai-nilai dasar kebebasan dalam sistem pemerintahan itu sendiri. Persoalan demokrasi ketika tidak semua pendapat dapat diterima oleh semua orang, ini harus dapat diselesaikan melalui perundingan serta dialog terbuka untuk mencapai usaha kompromi, konsensus atau mufakat.

Demokrasi merupakan suatu pemerintahan, rakyat ikut serta memerintah (*modergeren*) baik secara langsung yang terdapat pada masyarakat-masyarakat yang masih sederhana (demokrasi langsung), maupun tidak langsung (*representatif*),

⁶⁷ Jazim Hamidi, dkk, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara, Op. Cit.*, hlm. 141.

yang terdapat dalam negara-negara modern. Dengan demikian, demokrasi itu pada hakikatnya menunjukkan pada cara serta sistem itu dapat dilangsungkan untuk menjalankan kedaulatan rakyat.⁶⁸

Demokrasi melekat dengan konsep liberalisasi yang diartikan masyarakat yang bebas dan bertanggung jawab, serta dibarengi negara memiliki peraturan perundang-undangan yang jelas sehingga tidak diskriminatif antara sesama warga negara walaupun beda suku, ras, agama, pekerjaan, dan status sosial. Aturan hukum itu hendaknya menjamin pemberian ruang gerak atau kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk melakukan aktivitas kehidupannya. Aturan hukum yang sudah dirumuskan dan dituangkan dalam bentuk hukum tersebut seyogyanya dihormati oleh setiap rakyat dalam segala tingkat dan kapasitas. Dengan kata lain, baik itu pejabat pemerintah, pengusaha dan rakyat kebanyakan semuanya harus hormat dan tunduk pada hukum. Barang siapa yang menyimpang dari hukum dapat ditindak melalui lembaga peradilan tanpa pandang bulu.

Indonesia telah memiliki sistem demokrasi sendiri. Mohammad Hatta menyatakan bahwa di desa-desa sistem demokratis masih kuat dan hidup sehat sebagai bagian dari adat istiadat yang hakiki, dasarnya adalah kepemilikan tanah yang komunal, yakni setiap orang merasa bahwa ia harus bertindak berdasarkan persetujuan bersama sewaktu mengadakan kegiatan ekonomi. Memasuki era modernisasi, kehadiran rakyat secara langsung untuk melaksanakan roda pemerintahan sangat sulit untuk diakomodir dalam sistem demokrasi modern. Hal

⁶⁸ Alwi Wahyudi *Ilmu Negara dan Tipologi Kepemimpinan Negara, Op. Cit.*, hlm. 142

ini dikarenakan adanya *heterogenitas* kepentingan politik, luasnya wilayah dan populasi mobilitas warga negara yang sangat besar.⁶⁹

Perkembangan pengertian demokrasi dewasa ini sesuai pendapat Sidney Hook, maupun Terry Lynn Karl. Menurut Sidney Hook, mengatakan bahwa demokrasi merupakan bentuk pemerintahan, keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat. Sedangkan dalam konsep Terry Lynn, demokrasi merupakan suatu sistem pemerintahan di mana pemerintah diminta pertanggungjawaban atas tindakan-tindakan mereka di wilayah publik, warga negara yang bertindak secara langsung melalui kompetisi dan kerja sama dengan para wakil mereka yang telah dipilih.⁷⁰

Dari pendapat di atas disertai perkembangan zaman yang semakin kompleks, serta beragamnya kehendak masyarakat, kebutuhan akan demokrasi dianggap perlu dilakukan melalui prosedur perwakilan. Dari sinilah asal muasal munculnya ide lembaga perwakilan atau lembaga parlemen dalam sistem *representative democracy*. Kedaulatan rakyat diwujudkan dalam tiga cabang kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif.

Di sisi lain, demokrasi dapat disalurkan setiap waktu melalui pelaksanaan hak atas kebebasan berpendapat, hak atas kebebasan pers, hak atas informasi, hak atas kebebasan berorganisasi dan berserikat serta hak-hak rakyat pada umumnya,

⁶⁹ *Ibid*

⁷⁰ Tim ICCE, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2003, hlm. 110

yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar. Dengan ini dapat dikatakan bahwa ruh dari demokrasi pada hakikatnya adalah kedaulatan rakyat. Tanpa kedaulatan rakyat, akan sulit sistem politik demokrasi dapat berjalan secara demokratis sebagaimana yang cita-citakan.

2. Sejarah Demokrasi

Hingga detik ini, diskursus tentang demokrasi seakan tidak pernah selesai untuk perbincangan. Ketertarikan untuk membahas tentang demokrasi tidak terlepas dari perkembangan pemikiran dan peradaban sebagai suatu bentuk pemerintahan yang di anggap mampu mengatasi masalah yang timbul dalam kehidupan bernegara.⁷¹

Namun demikian halnya pada awal kemunculan istilah demokrasi dalam pemikiran Yunani Kuno, ketika itu demokrasi memiliki pengertian negatif yakni pemerintahan oleh banyak orang yang tidak tahu arah dan bagaimana penyelenggaraan negara yang baik. Aristoteles misalnya, mengklasifikasikan demokrasi sebagai pemerintahan oleh orang banyak yang masuk dalam kualifikasi “*bad and perverted form*”.

Berbicara mengenai sejarah demokrasi, konsep demokrasi lahir dari tradisi Yunani tentang hubungan negara dan hukum yang dipraktikkan antara abad ke 6 sampai abad ke 3 SM. Pada masa itu demokrasi yang dipraktikkan berbentuk

⁷¹ Yuswalina, dkk. *Hukum Tata Negara di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2016, hlm 130.

demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan, hak rakyat dalam membuat keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara.⁷²

Demokrasi langsung tersebut berjalan secara efektif karena negara kota Yunani Kuno merupakan sebuah kawasan politik yang tergolong kecil, yaitu sebuah wilayah dengan jumlah penduduk tidak lebih dari 300.000 penduduk dalam satu negara Kota. Lagi pula, ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk.⁷³ Yang unik dari demokrasi Yunani itu adalah ternyata hanya kalangan tertentu (warga negara resmi) yang dapat menikmati dan menjalankan sistem demokrasi awal tersebut. Sementara masyarakatnya berstatus budak, pedagang asing, anak-anak dan perempuan tidak bisa menikmati demokrasi.

Runtuhnya ideologi komunisme Uni Soviet tahun 1989, setidaknya telah menjadi sesuatu hal penting bagi perluasan demokrasi sebagai wacana pilihan sistem politik. Kepopuleran demokrasi sebagai ideologi politik secara cepat menyebar oleh berkembangnya wacana kritis yang sebagian besar mengungkapkan kegagalan praktik otoritarianisme.

Dalam sejarah demokrasi, demokrasi Yunani Kuno berakhir pada abad pertengahan. Pada masa itu masyarakat Yunani berubah menjadi masyarakat feodal yang ditandai oleh kehidupan keagamaan terpusat pada Paus dan pejabat agama

⁷² *Ibid.*

⁷³ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia, Op. Cit.*, hlm 261.

dengan kehidupan politik yang diwarnai dengan perebutan kekuasaan di kalangan para bangsawan.

Sejarah demokrasi selanjutnya di Inggris, *magna carta* atau piagam besar diratifikasi di Inggris pada 15 Juni 1215 atas kedzaliman Raja John. Piagam itu sejatinya terlahir dari perseteruan antara Raja John, Paus Innocent III dan para bangsawan Inggris kelas Baron. Selain menjadi perjanjian damai, fungsi *Magna Carta* ialah meniadakan kekuasaan absolut seorang raja. Berkat keberadaan *Magna Carta*, raja tak lagi bisa bertindak sewenang-wenang. Dengan kata lain, piagam besar memperkuat argumentasi bahwa pentingnya demokrasi untuk melawan *absolutism* sang raja. Sejumlah hak raja dicabut, berganti dengan keputusan berdasarkan pertimbangan hukum dan rakyat.⁷⁴

Di negara non demokrasi, pemerintahan biasanya didominasi oleh sebagian warga negara yang memiliki kekuasaan dari garis keturunan. Sehingga dari waktu ke waktu terjadi stagnasi pewarisan pemerintahan. Momentum lainnya yang menandai kemunculan kembali demokrasi di Eropa yaitu gerakan pencerahan (*renaissance*) dan reformasi.

Lahirnya gagasan demokrasi tidak lepas dari dua filsuf Eropa, John Locke dari Inggris dan Montesquieu dari Perancis. Pemikiran keduanya telah berpengaruh pada ide yang gagasan pemerintah demokrasi. Menurut Locke, hak-hak politik rakyat mencakup hak atas hidup, kebebasan dan juga hak kepemilikan, sedangkan menurut Montesquieu, sistem politik tersebut adalah melalui

⁷⁴ Diakses dari <https://news.okezone.com/read/2017/06/15/18/1716483/historipedia-magna-carta-lahir-dari-perseteruan-antara-raja-john-paus-dan-baron>, pada hari Senin tgl 20 April 2020 pukul 02.07 WIB

prinsip *trias politica*. *Trias Politica* adalah suatu sistem pemisahan kekuasaan dalam negara menjadi tiga bentuk kekuasaan yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif.⁷⁵

Gagasan demokrasi dari kedua filsuf Eropa itu pada akhirnya berpengaruh pada kelahiran konsep konstitusi demokrasi Barat. Konstitusi demokrasi yang bersandar pada *trias politica* ini selanjutnya berakibat pada munculnya konsep negara kesejahteraan. Konsep negara kesejahteraan tersebut pada intinya merupakan suatu konsep pemerintahan yang memprioritaskan kinerja pada peningkatan kesejahteraan warga negara.⁷⁶

Hasil Kongres Amerika pada tahun 1989, memutuskan beberapa kriteria sebuah negara bisa dikatakan demokratis bila; *Pertama*, didirikan sistem politik yang sepenuhnya demokratis dan representatif berdasarkan pemilihan umum yang bebas dan adil; *Kedua*, diakui secara efektif kebebasan-kebebasan fundamental dan kemerdekaan-kemerdekaan pribadi, termasuk kebebasan beragama, berbicara dan berkumpul; *Ketiga*, dihilangkan semua perundang-undangan dan peraturan yang menghalangi berfungsinya pers yang bebas dan terbentuknya partai-partai politik; *Keempat*, diciptakan suatu badan kehakiman yang bebas; dan *Kelima*, didirikan kekuatan-kekuatan militer, keamanan, dan kepolisian yang tidak memihak.⁷⁷

⁷⁵ Marga Harun, *Gagasan Pemberian Kewenangan Kepada Bawaslu Dalam Mengaudit Dana Kampanye Partai Politik*, Skripsi pada Program Sarjana Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2020, hlm. 34-35

⁷⁶ Jazim Hamidi, dkk, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara, Op. Cit.*, hlm.141

⁷⁷ Kiki Muhamad Hakiki, *Islam Dan Demokrasi: Pandangan Intelektual Muslim dan Penerapannya Di Indonesia*, Jurnal Ilmiah Agama dan Sosial Budaya Vol. 1, No. 1,2016, hlm. 3

Sejarah tentang ajaran demokrasi menjelaskan bahwa, ada 2 (dua) fakta historis yang penting. *Pertama*, hampir semua orang pada masa ini mengaku dirinya demokrat. Beragam jenis rezim politik di dunia mendeskripsikan dirinya sebagai demokrasi. Namun demikian, apa yang dikatakan dan diperbuat oleh rezim yang satu dan rezim yang lain sering berbeda secara substansial. *Kedua*, sementara banyak negara yang saat ini menganut paham demokrasi, sejarah lembaga politiknya mengungkap adanya kerapuhan dan kerawanan tatanan demokrasi. Sejarah Eropa pada abad ke-20 sendiri menggambarkan dengan jelas bahwa demokrasi merupakan bentuk pemerintahan yang sangat sulit dijaga: Fasisme, Nazisme, dan Stalinisme hampir saja menghancurkannya. Demokrasi telah berkembang melalui perlawanan sosial yang intensif.⁷⁸

Permasalahan belum sampai pada titik temu di sekitar perdebatan tentang demokrasi itu adalah bagaimana mengimplementasikan demokrasi itu di dalam praktik. Berbagai negara telah menentukan jalannya sendiri-sendiri yang tidak sedikit di antaranya justru mempraktikkan cara-cara atau mengambil jalan yang sangat tidak demokratis, kendati di atas menyebutkan “demokrasi” sebagai asas yang fundamental, oleh sebab itu, studi-studi tentang politik sampai pada identifikasi bahwa fenomena demokrasi itu dapat dibedakan atas demokrasi normatif dan demokrasi empirik (*das sollen* dan *das sein*). Karena sering terjadinya persilangan antara demokrasi normatif dan demokrasi empirik itu sendiri, maka

⁷⁸ Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Op. Cit., hlm. 13

banyak dilakukan diskusi-diskusi tentang pelaksanaan demokrasi selalu menjadi objek diskusi yang senantiasa menarik untuk dibahas.⁷⁹

Pada permulaan pertumbuhannya, demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya. Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota (*city state*) Yunani Kuno abad ke-3 sampai abad ke-6 merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan, hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Dalam negara modern demokrasi tidak lagi bersifat langsung tetapi demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*).⁸⁰

Gagasan demokrasi Yunani boleh dikatakan hilang dari permukaan dunia barat, saat Romawi Barat takluk ke tangan suku Jerman. Memasuki Abad pertengahan (600-1400 M). Masyarakat abad pertengahan dicirikan oleh sistem feodal dengan perebutan kekuasaan antara para bangsawan satu sama lain. Dilihat dari sudut perkembangan, demokrasi abad pertengahan menghasilkan suatu dokumen yang penting, yakni *Magna Charta* (Piagam Besar) 1215.⁸¹ Pada masa itu, muncullah pemikir-pemikir yang mendukung berkembangnya demokrasi

⁷⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia, Op. Cit.*, hlm. 260

⁸⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik, Op. Cit.*, hlm. 109

⁸¹ *Ibid*

seperti, John Locke dari Inggris (1632-1704 M) dan Montesquieu dari Perancis (1689-1755 M).

Sebelum abad pertengahan berakhir, di Eropa Barat, pada awal abad ke-16, muncul negara nasional (*nasional state*) dalam bentuk yang modern, menyebabkan Eropa Barat mengalami perubahan sosial dan kultural dalam rangka mempersiapkan jalan untuk memasuki zaman yang lebih modern dengan keyakinan bahwa akal dapat memerdekakan diri dari pembatasan-pembatasannya. Ada dua kejadian yang monumental bagi sejarah demokrasi, yakni *renaissance* (1350-1650) yang terutama berpengaruh di Eropa Selatan, seperti Italia, dan Reformasi (1500-1650) yang mendapat banyak pengikutnya di Eropa Utara, seperti Jerman, Swiss, dan sebagainya⁸²

Gerakan pencerahan atau *renaissance* adalah aliran yang menghidupkan kembali minat kepada kesusastraan dan kebudayaan Yunani Kuno yang selama abad pertengahan telah disisihkan. Reformasi serta perang-perang agama yang menyusul kemudian menyebabkan manusia berhasil melepaskan diri dari penguasaan Gereja, baik di bidang spiritual maupun di bidang sosial dan politik. Peristiwa tersebut berimplikasi pada timbulnya masa *Aufklarung* yakni, Abad Pemikiran beserta Rasionalisme sebagai aliran yang menentang akan paham fanatisme keagamaan sehingga muncul pandangan baru, manusia berhasil melepaskan diri dari dogma agama gereja. Kebebasan berpikir membuka jalan untuk meluaskan gagasan dalam aspek politik. Sehingga lahirnya gagasan bahwa

⁸² *Ibid*

manusia mempunyai hak-hak politik yang tidak boleh diabaikan atau disingkirkan oleh penguasa.⁸³

Gagasan demokrasi telah berlabuh ke Indonesia sejak bangsa ini masih dalam jajahan Belanda. Sekelompok kecil pemuda Indonesia yang menjadi saksi perkembangan demokrasi di Eropa mengambil gagasan demokrasi untuk diterapkan di Indonesia. Demokrasi kemudian terus mengalami perubahan yang dinamis.

Pasca Indonesia merdeka diskursus demokrasi terus berlanjut. Demokrasi di Indonesia selalu mencari format idealnya demokrasi dan selalu melalui jalan yang terjal. Indonesia mengalami percobaan-percobaan pelaksanaan demokrasi. Sistem demokrasi parlementer yang pada mulanya dianut pada akhirnya harus diganti karena dianggap tidak sesuai bahkan fragmentasi politik yang keras.

Indonesia lalu menganut demokrasi terpimpin. Suatu konsep yang konon merupakan konsep asli Indonesia tetapi mendapat kritik keras dari banyak pihak dan salah satunya adalah mantan wakil presiden Mohammad Hatta. Demokrasi terpimpin ternyata jatuh bersama dengan lengsernya Soekarno. Lahirlah orde baru yang kemudian menganut demokrasi Pancasila. Pada praktiknya demokrasi Pancasila bahkan lebih sentralistik daripada demokrasi terpimpinnya Soekarno. Orde baru jatuh dan demokrasi selalu dinamis untuk berubah. Demokrasi politik

⁸³ Aliran Rasionalisme ini menghasilkan gagasan bahwa manusia mempunyai hak-hak politik yang tidak boleh diselewengkan oleh raja. Dari pemikiran hak-hak politik rakyat terlihat munculnya kembali pemerintahan rakyat (demokrasi). Lihat juga Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 20, lihat juga Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara..., Op. Cit.*, hlm. 263

secara prosedural berkembang pesat. Dewasa ini pun diskusi tentang demokrasi masih terus berlanjut.

Karena demokrasi berupa pelaksanaan kekuasaan rakyat yang mendominasi dilaksanakan dengan konsep perwakilan. Akan tetapi demokrasi dewasa ini sudah menjadi kebutuhan masyarakat universal, maka dapat dipastikan bahwa demokrasi dengan berbagai konsepnya itu akan selalu mendominasi kehidupan bernegara bagi masyarakat, sebagai antitesa terhadap sistem pemerintahan tirani, otokrasi, despotisme, totaliterisme, aristokrasi, oligarki, dan teokrasi.

3. Demokrasi Dalam Pandangan Islam

Islam dalam memandang politik sudah sejak lama terjadi, dimulai pada periode Madinah. Di kota inilah, nabi Muhammad meletakkan sendi-sendi negara Islam. Pada periode ini Islam belum mendeklarasikan diri sebagai komunitas yang berubah menjadi negara. Umat Islam masih menjadi sebuah komunitas yang berada di Madinah bersama dengan suku-suku yang ada di Madinah sebelumnya yakni Auz dan Khazraj yang sudah masuk Islam.

Sebagian ahli, salah satunya sejarawan Philip K. Hitti, menyatakan bahwa gerakan pencerahan di Barat merupakan buah dari kontak Eropa dengan dunia Islam yang ketika itu sedang berada pada puncak kejayaan peradaban dan ilmu pengetahuan. Para ilmuwan Islam pada masa itu yakni Ibnu Sina, Ibnu Khaldun, Al-Razi, Al-Kindi, Umar Khayam, Al-Khawarizmi, tidak hanya berhasil mengembangkan pengetahuan Persia kuno dan Yunani Kuno, melainkan temuan

mereka sesuai dengan alam pikiran Yunani. Pemuliaan ilmuwan Muslim terhadap kemampuan akal ternyata telah berpengaruh pada bangkitnya kembali tuntutan demokrasi masyarakat Barat. Dengan kata lain, rasionalitas Islam memiliki sumbangsih terhadap lahirnya tradisi berdemokrasi Yunani.⁸⁴

Kalangan cendekiawan muslim saling berbeda pendapat tentang memandang demokrasi dan *syura*'. Ada yang menolak tentang konsep demokrasi dan beberapa cendekiawan muslim yang menerima konsep demokrasi yang substansinya sesuai dengan konsep *syura*' serta ajaran Islam.

Ayatullah Khomeini (selanjutnya disebut Khomeini) seorang ulama Syi'ah Itsna' Asy'ariyyah yang mengarsiteki langsung konsep *Wilâyah Faqîh* sebagai sistem tata negara pemerintahan di negara Iran. Dalam sistem ini pemimpin tertinggi adalah faqih dibantu dengan tiga elemen legislatif, eksekutif dan yudikatif. Walaupun konsep atau gagasan *Wilâyah Faqîh* ini menggunakan konsep kedaulatan Tuhan, namun Khomeini tidak meninggalkan peran rakyat dalam menjalankan atau mengarahkan jalan pemerintahan, melalui pemilihan wakil di legislatif dan pemilihan presiden

Khomeini berpendapat bahwa pemerintahan Islam adalah pemerintahan konstitusional. Konstitusional di sini mempunyai pengertian suatu subjek dari kondisi-kondisi tertentu yang berlaku dalam kegiatan pemerintahan dan mengatur negara yang dijalankan oleh pemimpin, yaitu kondisi yang telah dinyatakan dalam oleh Al-Qur'an dan As-Sunnah. Karakteristik pemerintahan Islam dalam

⁸⁴ Tim ICCE, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani, Op. Cit*, hlm. 73-74.

pandangan Khomeini, kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang dan wewenang menegakkan hukum secara eksklusif hanya milik Allah SWT.⁸⁵

Berbeda pandangan dengan Khomaeni, Al-Maududi justru menolak dengan seutuhnya paham demokrasi, mengatakan bahwa dalam politik islam yang cocok adalah kerajaan Tuhan (*Kingdom of God*) atau dalam bahasa politiknya teodemokrasi. Dalam pandangan al-Maududi, konsep teodemokrasi Islam berbeda dengan teokrasi yang pernah ada di Eropa yang dikuasai oleh sekelompok orang (pendeta). Islam dalam penyelenggaraan pemerintahan dilakukan oleh seluruh rakyat dengan berpegang kepada kitabullah dan sunnah.

Menurut Syaikh Fadhallah Nuri, pengertian demokrasi itu menganggap warga negara samarata, dan hal ini menurutnya sangatlah tidak mungkin dalam Islam. Dalam demokrasi, perbedaan yang luar biasa yang tidak mungkin dihindari pasti terjadi. Misalnya, antara yang beriman dan yang tidak beriman, antara yang kaya dan miskin, antara *faqih* (ahli hukum) dan penganutnya. Tidak hanya itu, ia juga menolak legislasi oleh manusia. Agama Islam menurutnya tidak memiliki kekurangan yang memerlukan penyempurnaan dan dalam Islam tidak ada seorang pun yang diizinkan mengatur hukum. Karena itu, ia menegaskan bahwa demokrasi sangatlah bertentangan dalam Islam.⁸⁶

⁸⁵ Arifuddin, *Konsep Kedaulatan Menurut Ayatullâh Khomeini dan Baron De Montesquieu*, Skripsi pada Program Perbandingan Madzhab dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2008, hlm. 32-33

⁸⁶ Kiki Muhamad Hakiki, *Islam Dan Demokrasi: Pandangan Intelektual Muslim dan Penerapannya Di Indonesia, Op Cit.*, hlm. 4

Paham demokrasi secara tidak langsung sudah diperbincangkan oleh kalangan cendekiawan muslim, seperti gagasan Ibnu Sina dapat dilihat dari konsep pemilihan kepala negara yakni dengan dua cara, *pertama* kepala negara di calonkan oleh kepala negara sebelumnya. *Kedua*, melalui pemilihan yang dilakukan oleh para tokoh yang dipercaya oleh rakyat. Kemudian Pendapat cendekiawan lainnya Al-Mawardi, dalam pemilihan kepala ada dua cara, *pertama* pemilihan yang dilakukan oleh *ahl hal wal 'aqd*, *kedua* dengan penunjukan kepala negara sebelumnya.

Penafsiran kaum muslim terhadap demokrasi dibangun di atas dasar konsep musyawarah (*syura'*) dalam Al-Quran yang telah sangat mapan. Kata *syura'* yang berasal dari kata kerja "*shawara-yushawiru*" secara etimologis berarti menjelaskan, menyatakan atau mengajukan dan mengambil sesuatu. Bentuk lain yang berasal dari kata kerja "*shawara*" adalah *ashara* (memberi isyarat), "*tashawara*" (berunding, saling bertukar pendapat), "*shawir*" (meminta pendapat), dan "*mustashir*" (meminta pendapat orang lain). Dari istilah-istilah tersebut dapat dimengerti bahwa *syura'* adalah saling menjelaskan dan merundingkan pendapat atau saling meminta dan menukar pendapat mengenai suatu perkara.⁸⁷

Makna penting musyawarah (*syura'*) dijelaskan juga pada surah Al-‘Imran Ayat 159, “Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah

⁸⁷ *Ibid*, hlm. 8

ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya".⁸⁸ Terjemahan Ayat 159 Surat Al-Imran, memberi *ibrah* (pelajaran) penting ketika terjadi perang Uhud yang membawa kekalahan bagi umat Islam, pada waktu itu, Nabi sendiri mengalami luka-luka. Atas kejadian itu, maka turunlah ayat ini dalam rangka memberi pelajaran kepada Nabi dan seluruh umat Islam agar selalu melakukan musyawarah dalam memutuskan sesuatu yang bersangkutan bagi kemaslahatan umat.

Ibnu Hajar Al-Asqalani dalam kitabnya Fathul Bari menjelaskan bahwa politik dalam Islam berarti masyarakat harus memiliki seseorang yang mengelola dan memimpin mereka ke jalan yang benar dan membela yang teraniaya dari para pelanggar hukum. Kemudian Imam Ghazali mengatakan: "Agama itu ibarat pilar atau pokok dan kekuasaan (politik) adalah penjaganya". Melihat makna utama dari politik itu sendiri yaitu "pengelolaan urusan manusia, sedangkan baik dan buruknya pengelolaan, itu urusan lain". Politik dalam perspektif Islam: "Segala aktivitas dalam mengelola persoalan publik atau masyarakat yang sesuai dengan syariat Islam."⁸⁹ Esensi politik itu ada dalam islam, yaitu memimpin dan dipimpin.

Politik (*siyasah*) dalam perspektif Islam mengandung makna keinginan atau cara muslim menjadikan ajaran Islam sebagai acuan bernegara. Hal ini tercermin dalam semua aktivitas kehidupan. Hal ini bukan berarti negara harus

⁸⁸ Terjemahan Ayat 159 Surah Al-'Imran

⁸⁹ *Ibid.*

berlandaskan Al-Qur'an, tetapi nilai Al-Qur'an tercermin dalam kehidupan karena nilai Al-Qur'an bersifat universal. Politik Islam bertujuan mengangkat harkat, derajat, dan martabat umat manusia ke arah yang lebih berkualitas dan beradab sesuai fungsi dan tugasnya sebagai khalifah Allah di muka bumi, menebarkan rahmat dan kedamaian serta keselamatan bagi alam semesta. Politik Islam tercapai jika pelakunya berakhlak, bermoral, beradab, dan bertanggung jawab kepada Tuhan dan sesama.⁹⁰

4. Demokrasi Perwakilan

Demokrasi secara bertahap dari masa ke masa konsep ini makin populer baik di perbincangkan secara teoritis maupun implementasinya dalam ranah empirik. Aristoteles seorang filsuf Yunani Kuno memandu jalannya demokrasi langsung tersebut melalui rapat umum di masing-masing negara *polis* dalam memutuskan berbagai persoalan-persoalan publik. Kelemahan dari sistem demokrasi langsung ini sama sekali tidak praktis apabila jumlah masyarakat telah membesar. Oleh karena itu, Jean Jacques Rousseau beserta filsuf politik lain menyempurnakannya dengan teori demokrasi perwakilan, sistem pemilihan para wakil rakyat sebagai pemerintah. Pada akhirnya konsep demokrasi ini banyak

⁹⁰ Moh. Rosyid, *Konsep Demokrasi Politik Dalam Islam*, Jurnal ADDIN, Vol. 9, No. 1, Februari 2015, hlm. 13

mengalami perubahan hingga sejarah konsep model demokrasi tak langsung (perwakilan) lahir sampai di zaman sekarang.⁹¹

Demokrasi perwakilan atau demokrasi *representative*, yakni rakyat menyalurkan kehendaknya, dengan memilih wakil-wakilnya untuk duduk dalam dewan perwakilan rakyat dan dewan perwakilan daerah. Pada era modern ini, pada umumnya negara-negara menjalankan demokrasi perwakilan, mengingat jumlah penduduk cenderung bertambah banyak dan wilayah negara semakin luas sehingga demokrasi langsung sulit untuk diimplementasikan. Bahkan di Swiss menggunakan sistem pemerintahan referendum masih memiliki parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat.⁹²

Kelahiran Parlemen pada dasarnya bukan karena gagasan dan cita-cita demokrasi akan tetapi sebagai kelicikan sistem feodal. Formula tersebut dapat dilihat pada parlemen Inggris yang boleh dianggap sebagai parlemen yang tertua di dunia. Seperti yang diketahui bahwa pada abad pertengahan yang berkuasa di Inggris adalah raja-raja atau kaum bangsawan yang sangat feodalistis (*monarchy feodal*). Dalam kekuasaan kaum bangsawan, tidak hanya menguasai tanah-tanah

⁹¹ Ahmad Nasir, *Pilkada Langsung Dan Masa Depan Demokrasi*, Cetakan Pertama, Averroes Press, Malang, 2005, hlm. 17

⁹² Sekarang tidak mungkin penyelenggaraan negara dilaksanakan keseluruhannya dengan demokrasi langsung apalagi jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2019 oleh Badan Pusat Statistik (BPS) mencapai sekitar 267 juta jiwa, sehingga untuk mengatasinya digunakanlah konsep lembaga perwakilan. Lihat lebih lanjut, Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 240

dalam satu wilayah, tetapi juga menguasai orang-orang yang berada dalam wilayah kekuasaannya dan para bangsawan ini bergelar *lord*.⁹³

Apabila raja ingin adanya penambahan tentara, atau penambahan pajak, maka raja akan mengirimkan utusan atau wakilnya menemui para *lord* untuk menyampaikan maksud dan keinginannya. Akan tetapi praktik semacam ini, menurut pandangan raja hal itu tidak pantas. Oleh karena itu, muncul pandangan dari raja, lebih baik para *lord* itu yang dipanggil ke pusat pemerintahan atau kerajaan supaya raja menyampaikan sesuatu keinginannya kepada para *lord* tersebut tidak perlu lagi mengirimkan utusan ke tempat mereka, cukup hanya memanggil para *lord*.

Pada akhirnya raja membentuk lembaga yang terdiri dari para *lord* ditambah dengan para pemuka gereja, fungsi lembaga tersebut menjadi tempat bagi raja untuk meminta nasihat, petunjuk dan terutama dalam hal pemungutan pajak. Secara bertahap hal tersebut menjadi permanen, lembaga yang permanen itu disebut “*Curia Regis*” dan kemudian berganti menjadi *House of Lords* seperti yang sekarang ini.⁹⁴

Melihat kekuasaan lembaga ini yang semakin besar, maka raja ingin mengurangi hak-hak mereka, akibatnya timbul pertikaian antara raja dengan kaum ningrat. Dengan bantuan rakyat dan kaum menengah terhadap kaum ningrat,

⁹³ Max Boboy, *Dewan Perwakilan Rakyat dalam Prespektif Sejarah dan Tatanegara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 18

⁹⁴ Addi Fauzan, *Urgensi Penataan Ulang Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Reformasi*, Skripsi pada Program Sarjana Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2018, hlm. 35

akhirnya raja mengalah, akibatnya hak-hak raja dibatasi oleh *House of Lords*. Karena rakyat dan kaum menengah yang senantiasa menjadi korban dari beban pajak, maka kaum menengah dan rakyat meminta kepada *House of Lords* agar wakil mereka juga harus dimintai nasihat dan pendapatnya manakala *House of Lords* akan membicarakan permasalahan-permasalahan yang menyangkut pajak dan anggaran belanja. Akibat lain dari kemenangan kaum ningrat yang didukung oleh rakyat dan kaum menengah itu, maka kedudukan kaum menengah dan rakyat semakin kuat dan harus diperhitungkan. Akhirnya, muncul lembaga baru yang anggotanya terdiri dari kaum menengah dan rakyat, yakni disebut *Magnum Consilium*. Karena terdiri dari rakyat biasa maka lembaga ini disebut *House of Commons*.⁹⁵

Selanjutnya kedua lembaga tersebut yakni *House of Lords* dan *House of Commons* disebut sebagai *Parliamentum* atau parlemen, yang kemudian dianggap sebagai lembaga perwakilan pertama dalam pengertian modern. Seperti sudah disebutkan di atas bahwa anggota *House of Lords* adalah kaum bangsawan dan pemuka gereja. Keanggotaan mereka dalam *House of Lords* adalah permanen sifatnya. Sebaliknya keanggotaan kaum menengah dan rakyat yang ada dalam *House of Commons* adalah merupakan pilihan rakyat di daerah mereka masing-masing. Agar wakil yang duduk dalam *House of Commons* itu dapat kembali terpilih maka mereka harus berusaha untuk terpilih melalui kampanye pemilihan. Untuk berkampanye maka para anggota yang satu koalisi atau satu *madzhab* menyatukan orang-orangnya dalam satu panitia untuk mengkampanyekan mereka di daerah masing-masing agar dapat terpilih kembali sebagai anggota *House of*

⁹⁵ *Ibid.*

Commons. Sistem dan model yang dilakukan ini melahirkan sistem pemilihan umum yang pertama yaitu “sistem distrik”, sedangkan yang disebut panitia berkembang menjadi “partai politik” seperti yang dikenal sekarang ini.⁹⁶

Konteks kekinian melalui lembaga perwakilan diharapkan bisa mengatasi permasalahan kompleks yang dihadapi masyarakat dapat terselesaikan dengan cepat dan tepat oleh para dewan perwakilan. Untuk menjamin terselenggaranya demokrasi, lembaga perwakilan harus menjalani fungsinya sebagai *wasilah* yang dapat menyalurkan aspirasi rakyat dalam penyelenggaraan negara. Untuk menjalankan fungsinya itu maka secara umum lembaga perwakilan ini dibekali fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran. Fungsi-fungsi ini dilakukan oleh lembaga perwakilan dalam rangka mewujudkan cita-cita demokrasi modern.

Fungsi-fungsi yang dapat digunakan oleh lembaga perwakilan tersebut mudah dipahami secara teori, tetapi sebuah persoalan pahit dalam hal praktiknya. Keinginan rakyat belum tentu dapat diputuskan oleh lembaga perwakilan, sehingga kebijakan yang dirumuskan oleh para dewan rakyat jika tidak dapat diterima oleh rakyat akan menyebabkan kesenjangan *distrust* (ketidakpercayaan) antara wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan dengan rakyat yang diwakilkannya. Hal ini bisa terjadi rakyat tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan.

Demokrasi perwakilan atau *representative* erat hubungannya dengan legitimasi. Hanya pemerintah yang *representative* yang memiliki legitimasi mengelola kekuasaan. Artinya ini berkaitan dengan klaim bahwa para pemimpin

⁹⁶ *Ibid*, hlm. 36

negara bekerja atas dasar kepentingan rakyat. Para anggota dewan yang terhormat yang dipilih melalui pemilu berperan sebagai penyalur aspirasi rakyat yang memilihnya dan sekaligus bertanggung jawab menjelaskan kepada penduduk pada umumnya tentang kepentingan negara yang wajib diamankan oleh seluruh warga negara.⁹⁷

Berdasar pada ide demokrasi perwakilan, maka sudah seharusnya keberadaan lembaga perwakilan rakyat, utamanya DPR dengan fungsi pengawasannya dapat menghadirkan situasi *checks and balances* dengan cabang kekuasaan eksekutif khususnya, sehingga dapat memperkuat sistem demokrasi Indonesia. Karena asal muasal terbentuknya lembaga parlemen dalam sejarah Eropa di latar belakang oleh kebutuhan untuk mengawasi dan menghukum apabila pemerintah melanggar ketentuan perundang-undangan. Dari pandangan tersebut maka demokrasi perwakilan keberadaannya diperlukan secara terus-menerus, agar keterlibatan dari masyarakat bawah secara langsung dapat terakomodasi.

5. Demokrasi Konstitusional

Dasar pelaksanaan demokrasi konstitusional adalah kebebasan individu. Ciri khas dari demokrasi konstitusional adalah kekuasaan pemerintah yang terbatas, tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya, dan tidak diperkenankan banyak campur tangan. Kekuasaan pemerintah dibatasi oleh konstitusi.

⁹⁷ Alwi Wahyudi, *Ilmu Negara dan Tipologi Kepemimpinan Negara*, Op. Cit., hlm. 152

Kekuasaan negara dibagi sedemikian rupa sehingga kesempatan penyalahgunaan diperkecil cara mendistribusikan kekuasaan kepada lembaga-lembaga lain dan tidak memusatkan kekuasaan pemerintahan dalam satu tangan atau satu lembaga serta pembatasan masa jabatan menjadi sangat penting untuk mengimplemantasikan dimensi demokrasi yang konstitusional.

Gagasan tentang kekuasaan dengan sebutan pemerintah perlu dibatasi pernah dirumuskan oleh seorang ahli sejarah Inggris, Lord Acton, dengan mengingat bahwa pemerintahan selalu diselenggarakan oleh manusia dan bahwa manusia itu tanpa kecuali melekat kelemahan. Dalilnya yang kemudian menjadi termasyhur berbunyi sebagai berikut: “manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan absolut pasti korup secara absolut” (*power tends corrupt, but absolute power corrupt absolutely*).⁹⁸

Pada waktu demokrasi konstitusional muncul sebagai suatu program dan sistem politik yang konkret, yaitu pada abad ke-19, dianggap bahwa pembatasan atas kekuasaan negara sebaiknya diselenggarakan dengan konstitusi tertulis, yang dengan tegas menjamin hak-hak asasi di warga negara.

Biarpun demokrasi baru pada akhir abad ke-19 mencapai wujud yang konkret, tetapi ia sebenarnya sudah mulai berkembang di Eropa Barat pada abad ke-15 dan ke-16. Maka dari itu, wajah demokrasi abad ke-19 menonjolkan beberapa asas yang telah susah payah dimenangkannya, seperti misalnya kebebasan manusia

⁹⁸ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Op. Cit.

dari segala bentuk kekangan dan kesewenang-wenangan baik di bidang agama serta pemikiran maupun bidang politik. Jaminan terhadap hak-hak manusia dianggap paling penting. Dalam rangka ini negara hanya dapat dilihat manfaatnya sebagai penjaga malam (*Nachtwachtersstaat*) yang dibenarkan campur tangan dalam kehidupan rakyatnya dalam batas-batas yang sempit.⁹⁹

Demokrasi tidak merupakan sesuatu yang statis, dan dalam abad ke-20, terutama setelah perang dunia II, negara demokratis telah melepaskan pandangan bahwa peranan negara hanya sebatas mengurus kepentingan bersama. Sekarang dianggap bahwa peranan negara turut bertanggung jawab pada kesejahteraan rakyat dan karena itu harus berusaha untuk menaikkan taraf kehidupan warga negaranya. Gagasan ini dituang dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) atau *social service state*. Demokrasi dalam abad ke-20 tidak lagi terbatas pada aspek politik saja seperti pada abad ke-19, tetapi juga mencakup segi ekonomi sehingga demokrasi menjadi demokrasi ekonomi.¹⁰⁰

Esensi konstitusionalisme minimal terdiri atas dua hal: *pertama*, konsepsi negara hukum yang menyatakan bahwa secara universal kewibawaan hukum haruslah mengatasi kekuasaan pemerintah yang karenanya hukum harus mampu mengontrol dan mengendalikan politik. *Kedua*, konsepsi hak-hak sipil warga negara yang menggariskan adanya kebebasan warga negara di bawah

⁹⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Op. Cit., hlm. 108.

¹⁰⁰ *Ibid.*

jaminan konstitusi sekaligus adanya pembatasan kekuasaan negara yang dasar legitimasinya hanya dapat diperoleh oleh konstitusi.¹⁰¹

Terkait dengan kedua ciri minimal itu, maka beberapa hal yang harus ditegaskan di dalam konstitusi adalah: *pertama*, *public authority* hanya dapat dilegitimasi menurut ketentuan konstitusi. *Kedua*, pelaksanaan kedaulatan rakyat (melalui perwakilan) harus dilakukan dengan menggunakan prinsip *universal and equal suffrage* dan pengangkatan eksekutif harus melalui pemilihan yang demokratis. *Ketiga*, pemisahan atau pembagian kekuasaan serta pembatasan wewenang. *Keempat*, adanya kekuasaan kehakiman yang mandiri yang dapat menegakkan hukum dan keadilan, baik terhadap rakyat maupun terhadap penguasa. *Kelima*, adanya sistem kontrol terhadap militer dan kepolisian untuk menegakkan hukum dan menghormati hak-hak rakyat. *Keenam*, adanya jaminan perlindungan atas HAM.¹⁰²

Tidak hanya dalam pemikiran kenegaraan Barat paham demokrasi konstitusional diperbincangkan, sejarah dan perkembangan ketatanegaraan Indonesia menganut paham demokrasi konstitusional. Hal ini bisa dibuktikan dengan perdebatan merumuskan UUD 1945 di ujung kekuasaan Jepang di BPUKI sebagai bentuk nyata proses perumusan gagasan awal demokrasi konstitusional Indonesia modern yang dihasilkan para pendiri bangsa (*the founding father*),

¹⁰¹ Azyumardi Azra, dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan Civic Education: Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Kencana, Jakarta, 2016, hlm. 92

¹⁰² Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm 145.

diantaranya negara Indonesia adalah menganut paham negara hukum dan kedaulatan rakyat.

Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 pada Ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” dan dalam Pasal 1 pada Ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Sebagai negara hukum, segala tindak tanduk pemerintah dan warga negaranya harus sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Hukum dalam hal ini hierarki norma yang puncaknya pada konstitusi yaitu UUD 1945. Maka, pelaksanaan demokrasi juga harus berdasarkan pada aturan hukum yang berpuncak pada UUD 1945.

C. Pembatasan Kekuasaan

Tumbangnya absolutism raja di Eropa, pada abad pertengahan, berawal dari munculnya *renaissance*. Kecaman terhadap absolutism raja didasarkan pada kontrak sosial yang bertumpu pada hukum alam (*Natural Law*). Diasumsikan bahwa hukum alami mengandung prinsip-prinsip keadilan yang universal, berlaku bagi semua orang baik raja maupun rakyat biasa.

Absolutisme raja, yang mengakibatkan terampasnya hak-hak asasi warga, pada gilirannya harus dibatasi. Pembatasan kekuasaan ini dilakukan dengan cara pemisahan kekuasaan-kekuasaan negara dan pembatasan aktivitas-aktivitas pemerintah. Gagasan pembatasan kekuasaan negara inilah yang merupakan cikal bakal munculnya negara hukum (*rechstaat*).

Negara hukum mempunyai ciri-ciri: *pertama*, adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dengan rakyat. *Kedua*, adanya pembagian kekuasaan negara antar lembaga negara legislatif, eksekutif, dan yudikatif. *Ketiga*, diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.

Ciri-ciri di atas menunjukkan secara tegas, bahwa gagasan penting *rechtstaat* mengenai pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia yang bertumpu pada prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya undang-undang dasar akan memberikan jaminan konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan. Adanya pembagaian kekuasaan untuk menghindari penumpukan kekuasaan dalam suatu lembaga yang sangat cenderung penyalahgunaan kekuasaan.¹⁰³ Serta perlunya pembatasan masa jabatan bagi penguasa untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan dan rotasi pergantian pemimpin berjalan bertanda demokrasi tetap berjalan.

Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham demokrasi. Pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara. Begitu erat hubungan antara paham negara hukum dan demokrasi, sehingga ada sebutan negara hukum yang demokratis atau *democaratishe rechtsstaat*.

Menurut paham negara hukum, prinsip pembatasan kekuasaan negara untuk perlindungan hak-hak individu berlaku di lingkungan kekuasaan negara baik

¹⁰³ Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Op. Cit., hlm. 10

legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Jika dilihat pada konstitusi Indonesia atau UUD NRI 1945 hanya mengenal pemisahan kekuasaan dalam arti formil, oleh karenanya pemisahan kekuasaan tidak dipertahankan secara prinsipil. Dengan kata lain UUD NRI 1945 hanya mengenal pembagian kekuasaan (*division of power*) bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*).

Selama ini, UUD NRI 1945 menganut paham pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal, bukan pembagian kekuasaan yang bersifat horizontal. Dalam perspektif pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal itu, prinsip kesederajatan dan perimbangan kekuasaan itu tidaklah bersifat primer. Karena itu, dalam UUD NRI 1945 yang asli, tidak diatur pemisahan yang tegas dari fungsi legislatif dan eksekutif.

Salah satu karakteristik dari negara hukum adalah adanya suatu pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan kenegaraan. Pembatasan kekuasaan merupakan konsep dasar dari paham konstitusionalisme modern. Pembatasan kekuasaan penyelenggara negara ini disebut dengan istilah *rule of law* oleh *common law* dan *rechtsstaat* dalam konteks negara Eropa Kontinental. Oleh karenanya, konsep negara hukum sering disebut sebagai negara konstitusional atau *constitutional state*, yakni negara yang dibatasi oleh konstitusi.¹⁰⁴

Indonesia menganut sistem *Rechtstaat* karena termasuk dalam bagian Eropa Kontinental. Salah satu ciri khas *rechtstaat* adalah perlunya pembatasan kekuasaan

¹⁰⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Edisi ke-1, Cet ke-8, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm. 281

yang menjadi ciri fundamental negara hukum. Pembatasan kekuasaan negara bermula dari gagasan pemisahan kekuasaan ke dalam beberapa lembaga agar tidak terpusat di satu lembaga.

Berdasarkan keadaan tersebut, lahirlah suatu konsep pembatasan kekuasaan dalam suatu negara. Persoalan pembatasan kekuasaan (*limitation of power*) akan berkaitan erat dengan teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan teori pembagian kekuasaan (*division of power*). Berdasarkan sejarah pemikiran kenegaraan, gagasan pemisah kekuasaan secara horizontal pertama kali dikemukakan oleh seorang filsuf Inggris, John Locke dalam *Second Treaties of Civil Government* (1690). John Locke berpendapat bahwa kekuasaan untuk menetapkan aturan hukum tidak boleh dipegang sendiri oleh mereka yang menerapkannya. John Locke membagi kekuasaan dalam sebuah negara menjadi tiga cabang kekuasaan, yakni (1) *legislative* sebagai pembentuk undang-undang; (2) *executive* sebagai kekuasaan melaksanakan undang-undang; (3) *federative* sebagai kekuasaan untuk mengadakan hubungan internasional dengan negara lain.¹⁰⁵

Negara hukum (*rechstaat*) di desain untuk membatasi kekuasaan dalam negara. Kekuasaan itu identik dengan politik, atau setiap aktivitas politik selalu bertujuan untuk mencapai kekuasaan. Agar kekuasaan tidak disalahgunakan, maka hukum harus mengendalikan politik atau kekuasaan tersebut. Demi terlaksananya cita-cita negara hukum dan demokrasi yang selaras dengan cita-cita dan tujuan

¹⁰⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Op., Cit*, hlm. 282

reformasi maka pemerintah hendaknya dapat bertindak secara tegas atas kekosongan hukum masa periodisasi jabatan DPR dan DPD. Mengingat kekuasaan itu sendiri dapat disalahgunakan, pada hakikat dibentuknya negara hukum adalah untuk melakukan pembatasan kekuasaan.

Negara hukum identik dengan sebutan nomokrasi, di mana peraturan-peraturan bertujuan untuk membatasi kekuasaan para penguasa. Namun akan tidak berguna jika peraturan-peraturan tersebut tidak disusun prosedur atau tata cara untuk memberikan sanksi.

Apabila demokrasi dan nomokrasi dianut bersama-sama dalam suatu negara, keduanya akan melahirkan konsep negara hukum yang demokratis. Dari sisi pemahaman kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi dalam suatu negara berada di tangan rakyat. Kekuasaan tertinggi di tangan rakyat itu dibatasi oleh kesepakatan yang mereka tentukan sendiri secara bersama-sama, yang dituangkan dalam aturan hukum, berpuncak pada rumusan konstitusi sebagai produk kesepakatan tertinggi dari seluruh rakyat. Aturan hukum membatasi dan mengatur bagaimana kedaulatan rakyat itu disalurkan, dijalankan dan diselenggarakan dalam kegiatan kenegaraan dan pemerintahan.¹⁰⁶

Kedua gagasan di atas, demokrasi dan nomokrasi. Saat ini telah berkembang saling berkonvergensi, keduanya memunculkan konsep negara hukum yang demokratis dan negara demokrasi berdasarkan hukum, atau secara sederhana

¹⁰⁶ Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012, hlm. 6

disebut negara demokrasi konstitusional. Di dalam negara demokrasi konstitusional, antara demokrasi dan nomokrasi saling melengkapi dan saling menutupi kelemahan masing-masing.¹⁰⁷

Demokrasi dipilih karena berlandaskan pada martabat dan kesederajatan manusia. Nilai-nilai kemanusiaan ini juga menjadi aspek penting tujuan hukum yaitu keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Namun, sistem demokrasi yang bersandar pada kebebasan dan suara mayoritas dapat tergelincir pada tirani ataupun anarki yang justru merugikan prinsip kemanusiaan yang hendak ditegakkan. Di sinilah peran hukum, yang memberikan kerangka atas jalan demokrasi.¹⁰⁸

Di sisi lain, hukum sebagai legitimasi bagi kekuasaan itu sendiri. Ada potensi penyelewengan hukum yaitu hanya dijadikan sebagai legitimasi kekuasaan dan sama sekali tidak memberikan batasan. Hukum dapat digunakan oleh penguasa sebagai alat pembenar sehingga melahirkan otoritarianisme. Untuk mengatasi hal tersebut hukum harus dibuat secara demokratis. Artinya, aturan hukum yang hendak dibuat harus sesuai dengan nilai dan tujuan demokrasi.

¹⁰⁷ *Ibid*, hlm. 11

¹⁰⁸ *Ibid*, hlm. 12

BAB III

URGENSI PEMBATASAN MASA JABATAN ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI KONSTITUSIONAL

A. Urgensi Pembatasan Periodisasi Masa Jabatan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat & Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Perspektif Demokrasi Konstitusional

Lahirnya pembatasan kekuasaan, mulanya dengan munculnya *rechstaat*, *rule of law*, dan lain-lain sebagainya. Karena ciri khas *rechstaat* adalah pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Meskipun istilah *rechstaat* dan *rule of law* memiliki latar belakang sejarah yang berbeda, tetapi sama-sama mengandung ide pembatasan kekuasaan.¹⁰⁹ Ide negara hukum dilahirkan untuk membendung adanya kesewenang-wenangan dari kekuasaan yang mempraktikkan sistem *absolute* dan mengabaikan hak-hak rakyat itu sendiri, makna hakiki tentu adanya keinginan besar rakyat untuk memberlakukan nilai-nilai keadilan.¹¹⁰

Ide pembatasan kekuasaan itu dianggap mutlak harus ada, karena sebelumnya semua fungsi kekuasaan negara terpusat dan terkonsentrasi di tangan satu orang, yaitu di tangan Raja atau Ratu yang memimpin negara secara turun

¹⁰⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Op. Cit.

¹¹⁰ Abdul Aziz, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015, hlm. 4

termurun. Bagaimana kekuasaan negara itu dikelola sepenuhnya tergantung kepada kehendak pribadi sang Raja atau Ratu tersebut tanpa adanya control yang jelas sehingga bisa berakibat buruk menindas hak-hak dan kebebasan rakyat.¹¹¹

Pembatasan dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern, konsep negara hukum juga disebut sebagai negara konstitusional atau *constitucional state*, yaitu negara yang dibatasi oleh konstitusi. Dalam konteks yang sama, gagasan negara demokrasi disebut pula dengan istilah *constitucional democracy* yang dihubungkan dengan pengertian negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum.¹¹²

Upaya pembatasan kekuasaan juga dilakukan dengan mengadakan pola-pola pembatasan di dalam pengelolaan internal kekuasaan negara itu sendiri, yaitu dengan mengadakan pembedaan dan pemisahan kekuasaan negara ke dalam beberapa fungsi yang berbeda-beda. Dalam hubungan ini, yang dapat dianggap paling berpengaruh pemikirannya dalam mengadakan pembedaan fungsi-fungsi kekuasaan adalah Montesquieu dengan teorinya *trias politica*-nya yaitu cabang kekuasaan legislatif, cabang kekuasaan eksekutif atau administratif, dan cabang kekuasaan yudisial.¹¹³

Persoalan pembatasan kekuasaan (*limitation of power*) akan berkaitan erat dengan teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan teori pembagian kekuasaan (*division of power*). Penggunaan istilah, *devisiion of power*, *separation*

¹¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Op., Cit.* hlm. 282

¹¹² *Ibid*, hlm. 281

¹¹³ *Ibid*.

of power, distribution of power, dan allocation of power pada umumnya doktrin pemisahan kekuasaan yang dianggap berasal dari Montesquieu dengan *trias politica*-nya. Namun dalam perkembangannya perlu dirumuskan perihal *limitation term of office* (pembatasan masa jabatan) dalam berbagai lembaga baik legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Lembaga yang belum ada pengaturan pembatasan masa jabatan yakni legislatif.

Latar belakang pembatasan masa jabatan untuk mencegah kesewenangan penguasa, sejarah perjalanan Indonesia menyaksikan dua orde kekuasaan yang populer disebut orde lama di bawah kepemimpinan Presiden Soekarno dan orde baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto. Keduanya tidak ada batas masa jabatannya, baik Bung Karno maupun Soeharto sama-sama “gandrung akan kekuasaan” (*the will to power*). Bercermin dari hal itu, sehingga perlu pengaturan masa jabatan pada anggota DPR dan DPD.

Jika Presiden, Wakil Presiden, Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota dibatasi masa jabatannya. Sangat tidak adil apabila ada anggota DPR menjabat lebih dari dua periode.¹¹⁴ Misalnya Setya Novanto dari partai Golkar menjabat empat periode (1999-2004, 2004-2009, 2009-2014, dan 2014-2019)¹¹⁵ walapun Setya Novanto tersandung kasus E-KTP pada

¹¹⁴ Pasal 7 Undang-Undang Dasar 1945, mengatur masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden dua periode dan Pasal 7 ayat (2) huruf n Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang- Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UndangUndang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi UndangUndang, mengatur masa jabatan Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota dua periode.

¹¹⁵ Diakses dari https://id.wikipedia.org/wiki/Setya_Novanto, pada 10 Juli 2020, pukul 23.40 WIB.

periode keempat saat menjabat sebagai ketua DPR RI, Popong Otje Djundjuna atau biasa dipanggil Ceu Popong dari partai Golkar menjabat lima periode (1987-1992, 1992-1997, 1997-1999, 2009-2014, dan 2014-2019)¹¹⁶, Lukman Hakim Saefuddin dari Partai Persatuan Pembangunan (PPP) menjabat sebagai anggota dewan empat periode (1997-1999, 1999-2004, 2004-2009, dan 2009-2014)¹¹⁷, Tjahjo Kumolo pada awalnya menjabat sebagai anggota DPR melalui kendaraan partai politik Golkar hingga tiga periode kemudian pada tahun 1998 Tjahjo pindah ke Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI P) menjabat sebagai anggota DPR melalui PDI P pada tahun 1999 periode keempat hingga periode keenam 2014 sehingga kalau ditotal Tjahjo Kumolo sudah 6 periode duduk sebagai anggota DPR yakni (1987-1992, 1992-1997, 1997-1999, 1999-2004, 2004-2009, dan 2009-2014)¹¹⁸, Yasonna Laoly dari PDI P menjabat sebagai anggota DPR tiga periode (2004-2009, 2009-2014, 2019-2024)¹¹⁹, namun pada periode ketiga Yasonna sudah terpilih menjadi anggota DPR periode 2019-2024 dengan sangat mengejutkan ditunjuk oleh Presiden untuk menduduki jabatan Menteri Hukum dan HAM dan melepaskan jabatan anggota dewan. Apalagi jika alasan Yasonna adalah karena terpilih sebagai anggota DPR RI periode 2019-2024.

¹¹⁶ Diakses dari <https://news.detik.com/wawancara/d-2709173/ceu-popong-di-dunia-politik-usia-100-tahun-juga-boleh>, pada 10 Juli 2020, pukul 00.22 WIB

¹¹⁷ Diakses dari <https://www.suara.com/news/2019/10/23/132118/lukman-hakim-saifuddin-pamit-tak-lagi-jadi-menag-ini-profilnya>, pada 10 Juli 2020, Pukul 00.43 WIB

¹¹⁸ Diakses dari <https://pdiperjuangan-jatim.com/kisah-para-politikus-senior-di-senayan-sampai-beruban/>, pada 10 Juli 2020, pukul 01.10 WIB

¹¹⁹ Diakses dari <https://mojok.co/daf/ulasan/pojokan/ada-yang-menjabat-sampai-30-tahun-kenapa-masa-jabatan-anggota-dpr-tidak-dibatasi/>, pada 10 Juli 2020, pukul 01.21 WIB

Di sisi lain, posisi jabatan DPD yang lebih dari dua periode cukup banyak setiap daerah pilihan (dapil), misalnya DPD dapil Sumatera Utara yakni Parlindungan Purba tiga periode (2004-2009, 2009-2014, dan 2014-2019), DPD dapil Sumatera Barat yakni Irman Gusman tiga periode (2004-2009, 2009-2014, dan 2014-2019) sekaligus penggagas dibentuknya lembaga DPD dua periode menjabat sebagai ketua DPD namun pada periode kedua Irman Gusman tersandung kasus menerima suap pada tahun 2016. DPD dapil Riau yakni Intsiawati Ayus menjabat empat periode (2004-2009, 2009-2014, 2014-2019, dan 2019-2024), DPD dapil Riau yakni Maimanah Umar menjabat tiga periode (2004-2009, 2009-2014, dan 2014-2019), Maimamah meninggal pada tahun 2019 di rumah sakit Malaysia memiliki riwayat penyakit hipertensi.¹²⁰ DPD dapil Jambi yakni M. Syukur menjabat tiga periode (2009-2014, 2014-2019, dan 2019-2024), DPD dapil Bengkulu yakni Eni Khairani menjabat empat periode senator senior dapil Bengkulu (2004-2009, 2009-2014, 2014-2019, dan 2019-2024),¹²¹ DPD dapil Daerah Istimewa Yogyakarta ada tiga senator senior yang sudah lebih dari dua periode menjabat yakni Hafidh Asrom tiga periode (2004-2009, 2009-2014, dan 2014-2019),¹²² Cholid Mahmud tiga periode (2009-2014, 2014-2019, dan 2019-2024),¹²³ Gusti Kanjeng Ratu Hemas yang merupakan istri dari Sultan

¹²⁰ Diakses dari https://id.wikipedia.org/wiki/Maimanah_Umar, pada 11 Juli 2020, pukul 03.06 WIB

¹²¹ Diakses dari <https://www.bengkuluinteraktif.com/eni-khairani-anggota-dpd-ri-empat-periode>, pada 11 Juli 2020, pukul 03.19 WIB

¹²² Diakses dari https://id.wikipedia.org/wiki/Hafidh_Asrom, pada 11 Juli 2020, pukul 03.46 WIB

¹²³ Diakses dari <https://www.merdeka.com/cholid-mahmud/profil/>, pada 11 Juli 2020, pukul 04.12 WIB

Hamengkubuwono X merupakan senator paling senior dari dapil DIY hingga empat periode (2004-2009, 2009-2014, 2014-2019, dan 2019-2024).¹²⁴

Urgensi pembatasan 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.¹²⁵

Sebelum menyajikan konsep pembatasan masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam perspektif demokrasi konstitusional tersebut, penulis memandang perlu untuk membahas beberapa faktor uregensinya pembatasan masa jabatan anggota DPR dan DPD. Beberapa faktor tersebut antara lain, *pertama*, kekosongan hukum; *kedua*, buruknya dimensi demokrasi; *ketiga*, regenerasi kepemimpinan.

¹²⁴ Diakses dari https://id.wikipedia.org/wiki/Ratu_Hemas, pada 11 Juli 2020, pukul 04.46 WIB

¹²⁵ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Raja Grafindo Persada, Yogyakarta, 2010, hlm. 42

Tiga Faktor yang mendorong urgensi pembatasan masa jabatan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) akan diuraikan sebagai berikut:

1. Kekosongan Hukum

Kekosongan hukum tentang periodisasi masa jabatan anggota DPR tidak diatur pada BAB VII Tentang Dewan Perwakilan Rakyat Undang-Undang Dasar 1945 NRI dari Pasal 19-22B sama sekali tidak membahas masa jabatan DPR. BAB VIIA UUD NRI Pasal 22B-22C sama sekali tidak membahas periodisasi masa jabatan DPD, Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum tidak mengatur syarat calon legislatif maksimal sudah berapa kali periode menjabat, 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. Ada 4 (empat) perubahan UU MD3, tidak membahas masa jabatan DPR dan DPD sampai berapa periode. Tidak diatur secara tegas berapa periode boleh menjabat pada Peraturan DPR 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”. Ada kekosongan hukum, oleh karena itu perlu ada aturan yang membatasi periodisasi masa jabatan anggota DPR dan DPD.

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

Merujuk teori ketatanegaraan klasik yang dikemukakan Aristoteles, konsep negara hukum (*rule of law*) merupakan pemikiran yang dihadapkan dengan konsep *rule of man*. Dalam modern *constitutional state*, salah satu ciri negara hukum (*the rule of law* atau *rechstaat*) ditandai dengan pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Pembatasan kekuasaan tersebut dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern. Pembagian atau pemisahan kekuasaan adalah salah satu elemen penting teori negara hukum madzab *civil law* atau *eropa continental*.¹²⁶

Pada dasarnya, konstitusi mengatur bahwa setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan,¹²⁷ termasuk untuk

¹²⁶ *Ibid.*, hlm. 73

¹²⁷ Pasal 28D ayat (3) UUD 1945

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.¹²⁸

Negara Indonesia adalah negara hukum, penegasan bahwa Indonesia adalah negara hukum sebagaimana telah ditegaskan di dalam konstitusi pada Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 yang berbunyi sebagai berikut “*Negara Indonesia Adalah Negara Hukum*”. Dengan demikian, konsekuensi di dalam ketentuan ini adalah bahwa setiap perilaku pejabat negara, kebijakan dan rakyat harus berdasarkan dengan hukum. Ketentuan tersebut dengan tujuan agar tidak terjadinya kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik masa jabatan yang tidak ada batasnya maupun kewenangan yang terlalu absolut. Karena di dalam negara hukum, hukum menjadi instrumen penting dalam kehidupan bernegara apalagi jika ada kekosongan hukum maka perlu ada aturan yang mengatur akan hal tersebut seperti masa jabatan DPR dan DPD.

Dalam teori kedaulatan rakyat, rakyatlah yang merupakan sumber dari kekuasaan itu sendiri. Maka tidak masuk akal bila ada suatu kekuasaan yang tidak

¹²⁸ Titon Slamet Kurnia, *Hukum dan Keadilan: Isu Bagian Hulu dan Hilir*, Vol 10, Jurnal Ilmu Hukum Refleksi Hukum FH UKSW, 2016, hlm. 23

ada batasnya. Oleh karena itu, kekuasaan dalam pelaksanaan perlu melibatkan rakyatnya yang tidak dapat ditiadakan, dan kekuasaan rakyat berwujud pada peraturan perundang-undangan.

Maka kedaulatan rakyat inilah yang menjadi sumber dari segala sumber sumber kekuasaan dalam negara. Oleh karena itu, segala aturan dan kekuasaan-kekuasaan yang dijalankan oleh negara tidak boleh bertentangan dengan kehendak rakyat. Undang-undang sebenarnya adalah penjelmaan dari kehendak bersama, maka dari itu kekuasaan perundang-undangan dilakukan rakyat dan undang-undang yang tidak disahkan oleh rakyat sendiri adalah tidak sah.

2. Buruknya Dimensi Demokrasi

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 dapat dilakukan melalui DPR dan DPD memiliki kedudukan yang sangat penting bertindak atas nama rakyat. Demokrasi menjadi buruk apabila kekuasaan terus menerus langgeng hal tersebut bertolak belakang dengan kaidah demokrasi yang menghendaki adanya pergantian kekuasaan secara berkala. Oleh sebab itu, penting kiranya ada pembatasan kekuasaan pada masa jabatan anggota DPR dan DPD. Ada beberapa pertimbangan untuk melakukan pembatasan masa jabatatan. *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 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).

Presiden Amerika Serikat ke-16 menyatakan bahwa *democracy is government of the people, by the people and for people*,¹²⁹ dalam konteks lembaga parlemen, demokrasi dilaksanakan oleh DPR dan DPD yang anggota-anggotanya dipilih dari rakyat dan untuk kepentingan rakyat. Karena itu, DPR dan DPD memiliki fungsi, wewenang, dan hak yang sangat menentukan penyelenggaraan dan pembangunan negara perlima tahun. Dengan demikian, demokrasi itu pada hakikatnya menjalankan kedaulatan rakyat.

¹²⁹ Alwi Wahyudi *Ilmu Negara dan Tipologi Kepemimpinan Negara*, Op. Cit., hlm. 142

Janedjri M. Gaffar salah satu dosen Fisipol Universitas Gajah Mada, memberikan pendapat bahwa pembatasan masa jabatan punya tujuan utama untuk mencegah seseorang menjadi terlalu berkuasa atau memonopoli kekuasaan serta para anggota dewan cenderung mengabaikan pembatasan masa jabatan pada dirinya sendiri.¹³⁰

Di sisi lain, tidak adanya pembatasan masa jabatan anggota DPR dan DPD berpotensi melanggar hak asasi warga negara lain, setidaknya hak untuk dipilih menjadi anggota DPR dan DPD, karena biasanya yang selalu tampil di permukaan hanya wajah-wajah petahana. Apakah membatasi masa jabatan anggota DPR dan DPD melanggar hak asasi manusia. Tentu tidak, karena pembatasan tidak didasarkan atas diskriminasi suku, ras, agama dan antar golongan (SARA), tapi justru untuk melindungi warga negara lain dari kesewenang-wenangan petahana serta memenuhi hak mereka untuk memiliki kesempatan yang sama dipilih menjadi anggota DPR dan DPD. Dasar argumentasi ini juga yang digunakan pada saat membatasi masa jabatan presiden, wakil presiden, gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, wali kota dan wakil walikota.

Makna demokrasi sebagai dasar hidup bermasyarakat dan bernegara mengandung pengertian bahwa rakyatlah yang memberikan kehendak dalam masalah-masalah mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan negara, karena kebijakan negara tersebut akan menentukan

¹³⁰ Wawancara dengan Janedjri M. Gaffar perihal pembatasan masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, pada 2 Juli 2020, pukul 16.48 WIB

kehidupan rakyat. Dengan demikian, negara yang menganut sistem demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat. Dari sudut organisasi, demokrasi berarti pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan di tangan rakyat.

Suatu kekuasaan negara harus bersandarkan pada kehendak rakyat, sebab rakyatlah yang memilih anggota-anggota DPR dan DPD, kepada mereka tersebut dipercayakan penyelenggaraan kepentingan-kepentingan rakyat. Kekuasaan negara yang dijalankan di luar kemauan rakyat berarti telah mengkhianati rakyat. Anggota DPR dan DPD adalah hamba rakyat belaka, justru rakyatlah yang menjadi raja. Sehingga dalam konsep demokrasi rakyat adalah penguasa dan anggota DPR dan anggota DPD hanya hamba rakyat.

Anggota DPR dan DPD menjalankan kekuasaannya atas nama rakyat. Rakyat inilah yang berhak membatasi kekuasaan atau mengubahnya, bahkan mencabut sekaligus menurut kehendaknya. Sehingga paham kedaulatan rakyat mengatakan bahwa kedaulatan negara itu berasal dari rakyat atau berasal dari kedaulatan rakyat.

Secara alamiah, orang yang terus-menerus menduduki posisi jabatan publik akan lebih terbuka peluangnya untuk melakukan penyalahgunaan kewenangan. Sejalan apa yang dikatakan Lord Acton bahwa "*power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*". Ini disebabkan orang yang sudah lama menduduki jabatannya, paham liku-liku birokrasi untuk berkelit atau bersiasat,

disitulah pentingnya pembatasan masa jabatan. Berikutnya, dengan pembatasan tersebut, maka mempertegas prinsip demokrasi. Dalam kehidupan demokrasi modern, pejabat publik yang penetapannya melalui jalan dipilih langsung oleh rakyat akan senantiasa dibatasi masa jabatannya

Dengan adanya pembatasan 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

Pembatasan masa jabatan ini justru akan memberi makna positif karena ada penyegaran. Dengan pembatasan 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 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). Konvenan berbicara tentang melindungi hak-hak individual sebagai warga negara, tanpa pembedaan apapun seperti ras,

warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pendapat lain, asal-usul kebangsaan atau sosial, kekayaan atau status lainnya. Pada Pasal 25 Konvenan Hak-hak Sipil dan Politik atau *ICCPR* menyatakan: Semua warga negara harus memiliki hak dan kesempatan yang sama dalam urusan pemerintahan tanpa adanya pengecualian, adapun bunyi Pasal 25 sebagai berikut:¹³¹

Setiap warga negara harus mempunyai hak dan kesempatan, tanpa pembedaan apapun untuk:

- a. Ikut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, baik secara langsung ataupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas;
- b. Memilih dan dipilih pada pemilihan umum secara berkala yang murni, dan dengan hak pilih yang universal dan serta dilakukan melalui pemungutan suara secara rahasia untuk menjamin kebebasan menyatakan keinginan dari para pemilih;
- c. Memperoleh akses pada pelayanan umum di negaranya atas dasar persamaan dalam arti umum

Klausul harus mendapat perlakuan universal dan seimbang dalam Pasal 25 huruf b Konvenan Hak-hak Sipil dan Politik sebagai dasar untuk melakukan pembatasan masa jabatan anggota DPR dan DPD. Tidak adanya pembatasan masa jabatan tersebut menyebabkan adanya ketidakseimbangan antara orang yang baru mencalonkan diri sebagai anggota DPR dan DPD dengan calon petahana. Calon petahana memiliki akses dan fasilitas yang lebih mumpuni untuk melakukan sosialisasi dan kampanye. Hal ini tidak seperti halnya kepala daerah yang mencalonkan diri kembali, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan menjalani cuti di luar tanggungan negara dan dilarang menggunakan fasilitas

¹³¹ Lihat Pasal 25 Konvenan Hak-hak Sipil dan Politik atau *International Covenant on Civil and Political Rights*.

negara yang terkait dengan jabatannya.¹³² Sangat tidak mungkin jika seluruh anggota dewan melakukan cuti dan tidak menggunakan fasilitas negara saat masa kampanye, karena begitu banyaknya jumlah anggota dewan. Hal yang paling mungkin untuk mewujudkan perlakuan yang universal dan seimbang antar calon legislatif adalah dengan melakukan pembatasan masa jabatan.

Pembatasan atau *limitation* dapat dilakukan setiap saat, asalkan dengan instrument hukum yang mengatur pembatasan, sejalan dengan pemikiran Nihal Jayawickrama¹³³ 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 – 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).

Kemudian Nihal Jayawickrama¹³⁴ juga mengatakan bahwa:

Restrictions on the exercise of protected rights must be provided by law, prescribed by law, or be “in accordance with law” or “in conformity with law”. In respect of the first three, the corresponding French expression is pr’evu par la loi,

¹³² Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5898).

¹³³ Nihal Jayawickrama, *The Judicial Application of Human Rights Law National, Regional and International Jurisprudence*, Cambridge University Press, 2002, hal 184. Dalam jurnal Vincent Suriadinata, *Pembatasan Periodisasi Keanggotaan Lembaga Perwakilan Rakyat Di Indonesia*, Jurnal Ilmu Hukum ALETHEA FH UKSW, 2017, hlm. 84.

¹³⁴ *Ibid*, hlm. 189

suggesting thereby that they have the same meaning. The expression "imposed in conformity with the law" refers to legitimate administrative action such as an authorization procedure relating to time, manner and place, which may be necessary to ensure the peaceful nature of a meeting or procession.

*(Pembatasan pelaksanaan hak dilindungi dengan 'disediakan oleh hukum', 'ditentukan oleh hukum', atau menjadi 'sesuai dengan hukum' atau 'sesuai dengan hukum'. Sehubungan dengan itu, ungkapan Perancis yang sesuai adalah *pr'evu par la loi* yang menunjukkan bahwa mereka memiliki arti yang sama. Ungkapan 'sesuai dengan hukum' mengacu pada tindakan administratif yang sah seperti prosedur otorisasi yang berkaitan dengan waktu, cara dan tempat, yang mungkin diperlukan untuk memastikan sifat damai dari pertemuan atau prosesi).*

Hal ini berarti, dalam melakukan *limitation* harus didasarkan pada hukum dan ada legitimasi yang diberikan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan hal itu.

Negara sebagai institusi yang menjaga hidup manusia berkewajiban untuk melindungi hak semua warga negara untuk mendapatkan perlakuan yang sama di hadapan hukum. Esensi dari nilai hukum demokrasi modern merupakan landasan demokrasi konstitusional meliputi: asas kehendak rakyat dasar dari kekuasaan, dan *rule of law*, yang unsur-unsurnya terdiri atas supremasi hukum, persamaan di muka hukum, dan perlindungan HAM.¹³⁵

Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan bernegara, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik. Dalam rangka prinsip persamaan ini, segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan

¹³⁵ I Dewa Gede Atmadja, *Ilmu Negara Sejarah, Konsep Negara dan Kajian Kenegaraan*, Setara Press, Malang, 2012, hlm. 92, dalam jurnal Vincent Suriadinata, *Pembatasan Periodisasi Keanggotaan Lembaga Perwakilan Rakyat Di Indonesia*, Jurnal Ilmu Hukum ALETHEA FH UKSW, 2017, hlm. 84-85

manifestasinya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus biasanya dinamakan *affirmative actions* kebijakan yang diambil yang bertujuan agar kelompok/golongan tertentu (gender ataupun profesi) memperoleh peluang yang setara dengan kelompok/golongan lain dalam bidang yang sama. Bisa juga diartikan sebagai kebijakan yang memberi keistimewaan pada kelompok tertentu, guna mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu atau kelompok warga masyarakat tertentu untuk mengejar kemajuan sehingga mencapai tingkat perkembangan yang sama dan setara dengan kelompok masyarakat kebanyakan yang sudah jauh lebih maju.¹³⁶ Persamaan di muka hukum dan perlindungan HAM dalam hal ini hanya dapat diwujudkan dengan melakukan pembatasan masa jabatan anggota DPR dan DPD.

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. Pembatasan masa jabatan anggota DPR dan DPD juga dapat mencegah terjadinya Penyalahgunaan kewenangan karena kekuasaan yang lama dipegang oleh seseorang walaupun dalam hal ini lembaga legislatif pengambilan keputusannya kolektif kolegial karena bisa saja suara fraksi mayoritas menyalahgunakan kewenangan oleh sebab itu tetap perlu dibatasi.

Mengingat saat ini kekuasaan DPR sudah lebih luas, misalnya kekuasaan DPR setelah perubahan menjadi bertambah luas, tidak hanya berkaitan dengan kekuasaan legislatif membentuk undang-undang (legislasi), anggaran, dan

¹³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Op., Cit*, hlm. 128

pengawasan, tetapi juga DPR mempunyai hak interpelasi, angket, menyatakan pendapat. Selain itu juga DPR memiliki kewenangan untuk memilih 3 (tiga) hakim MK, memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial (KY) untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden, memberikan persetujuan terhadap kekuasaan Presiden untuk membuat perjanjian dengan negara lain yang menimbulkan akibat pada beban keuangan negara, memberikan persetujuan menyatakan perang, memberikan persetujuan membuat perdamaian dengan negara lain,¹³⁷ serta hak imunitas dan seterusnya bisa dilihat pada Pasal 80 UU MD3.¹³⁸ Tidak hanya DPR merupakan instrument penting sebagai lembaga perwakilan menjadi alat kontrol bagi Presiden sebagai penggerak roda pemerintahan.

Di sisi lain, kewenangan yang besar tidak hanya dimiliki DPR tetapi oleh DPD juga, walaupun kewenangan DPD tidak sebesar DPR. Misalnya mengajukan rancangan undang-undang 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 yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR. Tidak hanya itu, DPD memiliki kewenangan menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran,

¹³⁷ Pasal 71 UU No. 17 Tentang MD3 Tahun 2014

¹³⁸ Pasal 80 dalam huruf a-k UU No. 17 Tentang MD3, menyatakan bahwa anggota DPR berhak: mengajukan usul rancangan undang-undang, mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul serta pendapat, memilih dan dipilih, membela diri, imunitas, keuangan dan administrasi, pengawasan, mengusulkan dan memperjuangkan program pembangunan daerah pilihan, dan melakukan sosialisasi undang-undang.

dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.¹³⁹

Dengan adanya pembatasan masa jabatan anggota DPR dan DPD, bagian dari ikhtiar merealisasikan hak-hak konstitusional setiap warga negara untuk berkesempatan untuk dipilih. Lebih lanjut, *maslahat* 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

¹³⁹ UU No. 17 Tentang MD3 Tahun 2014 pada Pasal 249

B. Konsep Pembatasan Periodisasi Masa Jabatan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat & Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia ke Depan

Setelah terbangun beberapa landasan argumentasi perihal urgensi pembatasan masa jabatan anggota DPR dan DPD dalam perspektif demokrasi konstitusional yang sudah diuraikan di atas, selanjutnya untuk menyempurnakan konsep ini, penulis akan membahas beberapa hal yakni *pertama*, mempertegas berapa tahun menjabat dianggap satu periode. *Kedua*, masa jabatan dua periode DPR dan DPD RI dan *ketiga*, Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penentu.

1. Mempertegas Berapa Tahun Menjabat Dianggap Satu Periode

Sejak berakhirnya Perang Dunia II dan semakin banyaknya negara yang bebas dari penjajahan salah satunya bangsa Indonesia, maka negara-negara mulai menata negara dengan bentuk negara demokratis. Demokrasi dipilih sebagai suatu cita untuk tidak lagi membiarkan penindasan terjadi atas manusia. Demokrasi dipilih untuk membebaskan manusia dari segala bentuk penindasan, penjajahan dan perbudakan yang dilakukan oleh para kolonialis penjajah. Demokrasi sangat dekat dengan teori kedaulatan rakyat yang menekankan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, sehingga sinegritas kedua teori tersebut ini adalah bagaimana membentuk suatu pemerintahan yang didasarkan atas kehendak rakyat untuk

menjalankan kepentingan rakyat.

Demokrasi selalu berkaitan tentang kekuasaan, sehingga pengelolaan kekuasaan secara beradab perlu diutamakan dalam pembatasan masa jabatan anggota dewan. Pengelolaan kekuasaan secara beradab adalah sistem manajemen kekuasaan yang dilandasi oleh nilai-nilai dan etika serta peradaban yang menghargai martabat manusia. Pelaku utama demokrasi adalah tiap-tiap warga negara yang dijamin kehidupannya secara konstitusional. Menjaga proses demokratisasi adalah memahami secara benar hak-hak yang dimiliki warga, menjaga hak-hak itu agar siapapun menghormatinya, melawan siapapun yang berusaha melanggar hak-hak itu. Demokrasi pada dasarnya adalah aturan orang (*people rule*) dan di dalam sistem politik yang demokratis warga mempunyai hak, kesempatan dan suara yang sama di dalam mengatur pemerintahan di dunia publik. Sedang demokrasi adalah keputusan berdasarkan suara terbanyak itu.¹⁴⁰

Fungsi pengawasan yang dimiliki parlemen jauh lebih penting dibandingkan fungsi legislasi di zaman modern ini. Hal ini diungkapkan oleh George B Galloway yang dikutip oleh Jimly Asshiddiqie menyatakan “*Not Legislation but control of administration is becoming primary function of the modern congress*”.¹⁴¹ (Bukan Legislasi tetapi kontrol administrasi menjadi fungsi utama kongres modern).

Pendapat tersebut sejalan pula dengan pendapat Harold J Laski yang dikutip oleh Jimly Asshiddiqie menyatakan, “*The Function of a parliamentary system is*

¹⁴⁰ Nurainun Mangunsong, *Hukum Tata Negara I*, Fakultas Syariah dan Hukum Press Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta hlm. 139.

¹⁴¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, Cetakan kedua, 2012, hlm. 38

not to legislate, it is natove to expect that 615 men and women can hope to arrive at a coherent polity".¹⁴² (Fungsi sistem parlementer bukan untuk membuat undang-undang, itu adalah harapan untuk berharap bahwa 615 pria dan wanita dapat berharap untuk tiba di pemerintahan yang koheren).

Pendapat George B Galloway dan Harold J Laski diafirmasi oleh Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa dalam praktik, sebenarnya fungsi pengawasan inilah yang seharusnya diutamakan. Pada hakikatnya, asal mula munculnya konsep parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat itu sendiri dalam sejarah berkaitan erat dengan kata "*le parle*" yang berarti *to speak* yaitu "berbicara". Artinya, wakil rakyat atau parlemen adalah juru bicara rakyat yakni menyuarakan aspirasi, kepentingan, dan pendapat rakyat. Parlemen sebagai wadah, di mana kepentingan dan aspirasi rakyat itu diperdengarkan dan diperjuangkan untuk menjadi materi kebijakan dan agar kebijakan itu dilaksanakan dengan tepat untuk kepentingan seluruh rakyat yang aspirasinya diwakili.¹⁴³ Melihat fungsi parlemen di bagian pengawasan yang sangat penting, hal tersebut menjadi terdegradasi karena tidak ada pembatasan masa jabatan DPR dan DPD. Kecenderungan memegang kekuasaan terlalu lama bisa menyalahgunaan kewenangan bahkan melakukan tindak pidana korupsi. Bagaimana menjadikan para anggota DPR dan DPD mempunyai kepekaan atau sensitifitas yang tinggi terhadap rakyat, kualitas, kredibilitas, dan tentu berintegritas kalau tidak ada pembatasan masa jabatan,

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Op. Cit.*, hlm. 304

karena godaan duduk dalam kekuasaan yang lama sangat cenderung disalahgunakan.

Persoalan yang berkaitan dengan UU MD3 tentang pembatasan masa jabatan DPR dan DPD yang menunjukkan terjadinya kekosongan hukum masa jabatan DPR berapa periode dan persoalan apabila seorang anggota dewan ketika ada pergantian antar waktu atau *recall*, penulis akan memperjelas berapa tahun menjabat dianggap satu periode untuk melengkapi konsep pembatasan 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,¹⁴⁴ 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.¹⁴⁵

Melihat persoalan di atas, sama halnya wakil kepala daerah dapat menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, mengundurkan diri, dan diberhentikan. Ada suatu pelajaran

¹⁴⁴ Diakses dari <https://sumbar.antaranews.com/berita/182972/asman-abnur-menteri-pan-rb-pengganti-yuddy-chrisnandi>, pada 22 Juli 2019, pukul 00.12 WIB.

¹⁴⁵ Diakses dari <https://nasional.tempo.co/read/832658/terungkap-begini-kronologi-suap-gula-bulog-ke-irman-gusman>, pada 22 Juli 2019, pukul 00.44 WIB.

sejarah atau *historis* pada kasus Nurdin Basirun bupati Karimun yang terhalang maju pada pemilihan pilkada bupati Karimun tahun 2011-2015 karena sudah dianggap dua periode. Pada tahun 2001-2006 Nurdin Basirun menjadi wakil bupati akan tetapi Muhammad Sani selaku bupati Karimun 2001-2006 mengundurkan diri pada tahun 2005 untuk mencalonkan diri sebagai wakil gubernur Kepulauan Riau periode 2005-2010, otomatis Nurdin Basirun selaku wakil bupati Karimun naik menggantikan posisi Muhammad Sani sebagai Bupati dengan kurun waktu satu tahun 2005-2006. Nurdin Basirun pada pilkada bupati Karimun 2006-2011 memenangkan pagelaran demokrasi lima tahunan sekali. Nurdin Basirun ingin mencalonkan kembali pada tahun 2011-2015, oleh sebab itu Nurdin Basirun melakukan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi karena dirinya sudah dianggap dua periode berdasarkan Pasal 58 huruf o UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, mengatakan bahwa “*belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama*”,¹⁴⁶ padahal periode pertama hanya satu tahun 2005-2006 melanjutkan Muhammad Sani yang mengundurkan diri sebagai Bupati Karimun. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-VII/2009 menyatakan satu periode masa jabatan adalah masa jabatan yang telah dijalani setengah atau lebih dari setengah masa jabatan.¹⁴⁷ Atas dasar Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut Nurdin Basirun tidak dianggap satu periode pada periode pertama karena hanya menjabat satu

¹⁴⁶ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi 22/PUU-VII/2009, hlm. 8-9.

¹⁴⁷ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi 22/PUU-VII/2009, hlm. 74.

tahun. Oleh sebab itu Nurdin Basirun mencalonkan kembali sebagai bupati Karimun pada tahun 2011-2016.

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 berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi 22/PUU-VII/2009 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 masa jabatan.

Penulis mengusulkan 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 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 konsep masa jabatan dua periode DPR dan DPD RI.

Tabel 1. Usulan Perubahan Pasal 76 UU MD3 Sekaligus Penambahan Ayat

UU MD3	Usulan perubahan UU MD3
a. Anggota DPR berjumlah 560 (lima ratus enam puluh) orang.	(1) -
b. Keanggotaan DPR diresmikan dengan keputusan Presiden	(2) -
c. Anggota DPR berdomisili di ibu kota negara Republik Indonesia	(3) -
d. Masa jabatan anggota DPR adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah/janji	(4) -
e. Setiap anggota, kecuali pimpinan MPR dan pimpinan DPR, harus menjadi anggota salah satu komisi	(5) Satu periode masa jabatan adalah masa jabatan yang telah dijalani setengah atau lebih dari setengah masa jabatan
(6) Setiap anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat merangkap sebagai anggota salah satu alat kelengkapan lainnya yang bersifat tetap, kecuali sebagai anggota Badan Musyawarah	f. Setiap anggota, kecuali pimpinan MPR dan pimpinan DPR, harus menjadi anggota salah satu komisi
g. -	(7) Setiap anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat merangkap sebagai anggota salah

	satu alat kelengkapan lainnya yang bersifat tetap, kecuali sebagai anggota Badan Musyawarah
--	---

Tabel 2

Usulan Perubahan Pasal 252 UU MD3 Penambahan Ayat ke Enam (6)

UU MD3	Usulan perubahan UU MD3
(1) Anggota DPD dari setiap provinsi ditetapkan sebanyak 4 (empat) orang.	(1) -
(2) Jumlah anggota DPD tidak lebih dari 1/3 (satu per tiga) jumlah anggota DPR.	(2) -
(3) Keanggotaan DPD diresmikan dengan keputusan Presiden	(3) -
(4) Anggota DPD dalam menjalankan tugasnya berdomisili di daerah pemilihannya dan mempunyai kantor di ibu kota provinsi daerah pemilihannya	(4) -
(5) Masa jabatan anggota DPD adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPD yang baru mengucapkan sumpah/janji.	(5) -
(6) -	(6) Satu periode masa jabatan adalah masa jabatan yang telah dijalani setengah atau lebih dari setengah masa jabatan

2. Masa Jabatan Dua Periode DPR dan DPD RI (*Limiting the tenure of two periods*)

Berkembangnya demokrasi sebagai sebuah sistem bernegara ternyata telah sangat mengglobal. Terbukti sebagian besar negara-negara di dunia telah mengambil demokrasi sebagai sistem bernegarnya. Walaupun negara-negara tersebut mengambil demokrasi sebagai sistem dalam praktik bernegara, namun tidak satu pun negara yang memiliki persamaan dalam penerapan demokrasi. Bervariasinya penerapan demokrasi dalam sistem bernegara disadari suatu hal yang wajar, karena pemahaman dan pandangan setiap negara akan berbeda.¹⁴⁸

Demokrasi di Indonesia mengalami begitu banyak perkembangan. Tentu masih banyak perlu perbaikan salah satunya pembatasan masa jabatan DPR dan DPD. Akan tetapi tidak dapat dibantah bahwa beberapa nilai pokok dari demokrasi konstitusional termaskub dalam konstitusi Pasal 1 Ayat (2) menyatakan “*kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”, dan ditegaskan bahwa Indonesia negara hukum pada Pasal 1 Ayat (3) “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Demokrasi memberikan suatu cara atau metode pengambilan keputusan. Hal tersebut menjelaskan bahwa setiap orang harus mempunyai kesempatan yang sama untuk mempengaruhi tindakan pemerintahan. Demokrasi dijalankan melalui sistem representasi (perwakilan

¹⁴⁸ Putera Astomo, *Hukum Tata Negara Teori dan Praktek*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014, hlm. 47- 48.

rakyat) yang mempunyai peranan dalam Pembentukan Undang-Undang dan kontrol terhadap pemerintah.

Menurut Jimly Asshiddiqie,¹⁴⁹ telah terjadi perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi yang dituangkan dalam perubahan UUD NRI 1945. Setidaknya ada empat pilar reformasi yang menjadi acuan dan diadopsi dalam amandemen UUD NRI 1945, sebagai berikut:

- i. Penegasan dianutnya cita demokrasi dan nomokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara komplementer;
- ii. Pemisahan kekuasaan dan prinsip *checks and balances*;
- iii. Pemurnian sistem pemerintah presidensial; dan
- iv. Penguatan cita persatuan dan keragaman dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat atau demokrasi (*democracy*). Pemilik kekuasaan tertinggi dalam negara adalah rakyat. Kekuasaan yang sesungguhnya adalah berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Kekuasaan bahkan diidealkan diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat. Dalam sistem konstitusional UUD NRI 1945, pelaksanaannya kedaulatan rakyat itu disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*). Karena itu, prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dan kedaulatan hukum (*nomocratie*) hendaklah diselenggarakan secara beriringan sebagai dua sisi dari mata uang yang sama. Untuk itu, undang-undang dasar negara kita menganut pengertian bahwa negara Republik

¹⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD NRI tahun 1945*, Makalah Disampaikan dalam symposium Nasional yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003, diakses dari <http://www.lfip.org/english/pdf/bali-seminar/Struktur%20Ketatanegaraan%20RI%20-%20Jimly%20Asshiddiqie.pdf>, pada 23 Juli 2020, pukul 15.48 WIB

Indonesia itu adalah negara hukum yang demokrasi (*demokratische rechtstaat*) dan sekaligus adalah negara demokrasi yang berdasarkan atau hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain.¹⁵⁰

Negara demokrasi adalah sebuah komunitas yang penggunaan kekuasaan di dalamnya secara institusional memperoleh legitimasi dari persetujuan rakyat sebagai suatu keseluruhan. Demokrasi perwakilan yang sejatinya hanya dapat terwujud dalam Negara Hukum.¹⁵¹

Dalam pelaksanaan pemerintahan yang demokratis, peran dari rakyat menjadi sangat penting dan tidak dapat tergantikan. Segala keputusan, aturan apapun harus bertujuan untuk kedaulatan rakyat serta berdasarkan kehendak rakyat. Presiden Amerika Serikat ke-16 mengatakan bahwa *democracy is government of the people, by the people and for people*,¹⁵² dalam konteks ini demokrasi dilaksanakan oleh DPR dan DPD yang anggota-anggotanya dipilih dari rakyat dan untuk kepentingan rakyat. Karena itu, DPR dan DPD memiliki fungsi, wewenang, dan hak yang sangat luas untuk menentukan negara berkembang kearah yang lebih baik atau malah sebaliknya banyak anggota dewan yang terjerat kasus korupsi. Dengan demikian, demokrasi itu pada hakikatnya menjalankan kedaulatan rakyat. Hal ini menjadi dasar yang harus diperhatikan oleh penguasa dalam membuat segala keputusan dan

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ Nurainun Mangunsong, *Hukum Tata Negara I, Op. Cit.*, hlm. 141

¹⁵² Alwi Wahyudi *Ilmu Negara dan Tipologi Kepemimpinan Negara, Op. Cit.*, hlm. 142

aturan hukum. Pemilihan umum pun tidak lepas dari hal tersebut, segala yang dibentuk atau dibuat harus berdasarkan kepentingan rakyat dan kehendak rakyat

Dahlan Thaib mengatakan bahwa pemilu adalah suatu proses pergantian kekuasaan dilakukan secara berkala sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan konstitusi.¹⁵³ 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 masa jabatan DPR dan DPD. Pemilu memiliki peran yang tidak dapat tergantikan untuk pergantian kekuasaan secara berkala.

Pembatasan 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.

Di lain sisi, tidak hanya persoalan kekosongan hukum pada masa jabatan DPR dan DPD, melainkan apabila anggota DPR atau DPD yang sudah dua periode

¹⁵³ Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 98.

pada dapil tertentu kemudian pindah dapil lain untuk mencalonkan lagi sebagai anggota dewan. Hal ini perlu diantisipasi, sehingga konsep 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 masa jabatan saja.

Melihat persoalan di atas, bisa mengambil suatu pelajaran pada kasus Said Saggaf menjabat sebagai Bupati Bantaeng Provinsi Sulawesi Selatan pada tahun 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 tahun 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.¹⁵⁴

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*

¹⁵⁴ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PUU-IV/2008, hlm. 14-15

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

Tabel 3. Usulan Perubahan Pasal 76 Ayat (4) UU MD3

UU MD3	Usulan perubahan UU MD3
(4) Masa jabatan anggota DPR adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah/janji.	(4) 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.

Tabel 4. Usulan Perubahan Pasal 252 Ayat (5) UU MD3

UU MD3	Usulan perubahan UU MD3
(5) Masa jabatan anggota DPD adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPD yang baru mengucapkan sumpah/janji.	(5) Masa jabatan anggota DPD 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.

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

Pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dipisahkan dari pemilihan umum (selanjutnya disebut pemilu), karena Pemilu merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.¹⁵⁵ Dalam paham kedaulatan rakyat (*democracy*), rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.¹⁵⁶ Rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan diselenggarakan. Rakyatlah yang menentukan tujuan yang hendak dicapai oleh negara dan pemerintahannya itu. Dalam praktik, sering dijumpai bahwa di negara yang jumlah penduduknya sedikit dan ukuran wilayahnya tidak begitu luas saja pun, kedaulatan rakyat itu tidak dapat berjalan secara penuh. Apalagi di negara-negara yang jumlah penduduknya banyak dan dengan wilayah yang sangat luas, dapat dikatakan tidak mungkin menghimpun pendapat rakyat seorang demi seorang dalam menentukan jalannya suatu pemerintahan.

Dalam masyarakat modern seperti sekarang ini, tingkat kehidupan sangat kompleks dan dinamis, dengan tingkat kecerdasan warga yang tidak merata dan dengan tingkat spesialisasi antar sektor pekerjaan yang cenderung berkembang semakin tajam. Akibatnya, kedaulatan rakyat tidak mungkin dilakukan secara murni. Kompleksitas keadaan menghendaki bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan

¹⁵⁵ Putera Astomo, *Hukum Tata Negara Teori dan Praktik*, Thafa Media, *Op. Cit*, hlm 121.

¹⁵⁶ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, *Op. Cit*, hlm 413.

dengan melalui sistem perwakilan (*representation*). Demokrasi menurut J.J Rousseau dalam bukunya “*Du Contract Social*” adalah suatu demokrasi langsung di mana pemerintahan diselenggarakan berdasarkan kehendak umum (*volonte genarale*) atau sebagian besar dari warga negara. Dalam praktik, ajaran Rousseau ini sulit diterapkan karena luasnya wilayah negara, banyaknya penduduk dengan kepentingan yang beragam, sangat menyulitkan untuk penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan demokrasi langsung tersebut, dan jalan keluarnya adalah melalui sistem perwakilan.¹⁵⁷

Di negara demokrasi rakyat dipandang sebagai individu yang bebas untuk menentukan pilihannya, dan sekaligus mencalonkan dirinya sebagai calon wakil rakyat. Di negara autokrasi rakyat hanya dipandang sebagai anggota kelompok yang tidak berhak sama sekali untuk menentukan siapa wakilnya yang akan duduk dalam badan perwakilan rakyat.¹⁵⁸ Dalam kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan juga disebut sistem demokrasi perwakilan (*representation democracy*). Yang menjalankan kedaulatan rakyat melalui sistem demokrasi perwakilan itu wakil-wakil rakyat yang duduk di parlemen. Wakil-wakil rakyat tersebut dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu.¹⁵⁹

Bangsawan Inggris yang terkenal dengan teori kekuasaan, Lord Acton yang nama lengkap John Emerich Edward Dalberg-Acton) dalam suratnya kepada Bishop

¹⁵⁷ I Gede Yusa, *Hukum Tata Negara” Pasca Perubahan UUD NRI 1945”* Setara Press, Malang, 2016, hlm. 234, dalam Skripsi Marga Harun, *Gagasan Pemberian Kewenangan Kepada Bawaslu Dalam Mengaudit Dana Kampanye Partai Politik*, Skripsi pada Program Sarjana Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2020, hlm 51-52

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, *Op. Cit*, hlm. 414-415, dalam *Ibid*, hlm. 53

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.¹⁶⁰ Dengan adanya gagasan pembatasan masa jabatan anggota DPR dan DPD yang sudah diuraikan di atas, sehingga diharapkan nantinya tidak akan terjadi suatu kekuasaan parlemen yang sewenang-wenang ataupun otoriter karena kekuasaan yang terus menerus akan cenderung disalahgunakan.

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 *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.¹⁶¹

¹⁶⁰ Djaja Ermansjah, *Meredesain Pengadilan Tindak Pidana Korupsi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 4, dalam jurnal Wa Ode Fatihatul Khaerunnaila, *Urgensi Pembatasan Masa Periode Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Upaya Pencegahan Penyalahgunaan Kekuasaan*, Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Vol. 4, Nomor 1, Juni 2018, hlm. 4

¹⁶¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Bernegara Praksis Kenegaraan Bermartabat Dan Demokratis*, Op. Cit, hlm. 153

Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menyatakan “pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri”. Frasa “suatu komisi pemilihan umum” dapat ditafsirkan bukan merujuk pada satu lembaga tertentu yang spesifik: pertama, kata “suatu” di depan “komisi pemilihan umum” sudah menunjukkan bahwa itu bukan lembaga tertentu; kedua, “komisi pemilihan umum” ditulis dengan huruf kecil tidak kapital pada huruf “k, p, dan u” sehingga tidak mengacu pada nama lembaga tertentu. Oleh karena itu, melalui Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 Tentang Pemilu, menyatakan penyelenggara pemilu adalah Komisi Pemilihan Umum (selanjutnya disebut KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

Peserta pemilihan umum itu dapat bersifat kelembagaan atau perorangan calon wakil rakyat. Peserta pemilihan umum merupakan perorangan apabila yang dicalonkan adalah bersifat pribadi. Kelembagaan yang dimaksud adalah partai politik. Partai itu sendiri adalah lembaga yang dibentuk untuk kepentingan politik, seperti kepentingan rekrutmen politik, sarana pembentukan pengaruh terhadap perilaku pemilih, sarana elaborasi pilihan-pilihan kebijakan dan sebagainya. Maka dari itu partai politik merupakan salah satu pilar penting dalam pemilu.

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 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.

Pemilu juga mempunyai fungsi yang fundamental yakni pergantian kekuasaan, seseorang tidak boleh duduk disuatu jabatan tanpa ada batasnya sehingga diperlukannya pembatasan masa jabatan. Tanpa siklus kekuasaan yang dinamis kekuasaan itu menjadi sumber penyakit penyalahgunaan kewenangan, dalam setiap jabatan, dalam dirinya selalu ada kekuasaan yang cenderung berkembang menjadi sumber kesewenang-wenangan bagi siapa saja yang memegangnya. Untuk itu, regenerasi kepemimpinan harus dipandang perlu karena itu merupakan hakikat dari pemilu yakni pergantian kekuasaan.

Pemilu adalah merupakan cara yang diselenggarakan untuk wakil-wakil rakyat secara demokratis. Kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan (*representative democracy*). Wakil-wakil rakyat yang duduk diparlemenlah yang menjalankan kedaulatan rakyat. Tindak tanduk maupun keputusan mereka atas nama rakyat sehingga apa yang mereka kerjakan berdampak kepada kesejahteraan rakyat. Tujuan jangka panjang maupun jangka pendek yang menentukan adalah mereka wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat. Agar wakil-wakil rakyat tersebut benar-benar bertindak atas nama rakyat, maka harus ditentukan sendiri oleh rakyat

melalui pemilihan umum (*general election*).¹⁶²

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,¹⁶³ 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 Komisi Pemilihan Umum (KPU) serta KPU juga

¹⁶² Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Op. Cit.*, hlm. 414

¹⁶³ Pasal 12 (tugas KPU), Pasal 13 (kewenangan KPU), Pasal 14 (kewajiban KPU) UU No. 7 Tahun 2017

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

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian analisis di atas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Urgensi pembatasan masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat & Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia didasarkan oleh tiga faktor, sebagai berikut:
 - a. *Pertama*, Kekosongan hukum tentang periodisasi masa jabatan anggota DPR tidak diatur pada BAB VII Tentang Dewan Perwakilan Rakyat Undang-Undang Dasar 1945 NRI dari Pasal 19-22B sama sekali tidak membahas masa jabatan DPR. BAB VIIA UUD NRI Pasal 22B-22C sama sekali tidak membahas periodisasi masa jabatan DPD, Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum tidak mengatur syarat calon legislatif maksimal sudah berapa kali periode menjabat, 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. Tidak ada pengaturan yang menyebutkan masa jabatan DPR dan DPD sampai berapa periode.

- b. *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. Oleh sebab itu, penting kiranya ada pembatasan kekuasaan pada masa jabatan anggota DPR dan DPD.
- c. *Ketiga*, regenerasi kepemimpinan karena dengan pembatasan 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. Apabila masa jabatan dibatasi ini akan menjadikan kancah lahirnya pemimpin baru yang lebih mempunyai semangat tinggi sebagai pembaharu di Indonesia.

2. Konsep pembatasan masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat & Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia ke depan, perlu memperhatikan fungsi parlemen di bagian pengawasan yang sangat penting, hal tersebut menjadi terdegradasi karena tidak ada pembatasan masa jabatan DPR dan DPD. Kecenderungan memegang kekuasaan terlalu lama bisa menyalahgunaan kewenangan bahkan melakukan tindak pidana korupsi. Bagaimana menjadikan para anggota DPR dan DPD mempunyai kepekaan atau sensitifitas yang tinggi terhadap rakyat, kualitas, kredibilitas, dan tentu berintegritas kalau tidak ada pembatasan masa jabatan, karena godaan duduk dalam kekuasaan yang lama sangat cenderung disalahgunakan. Persoalan yang perlu diantisipasi ada tiga faktor, sebagai berikut:

- a. *Pertama*, apabila seorang anggota dewan ketika ada pergantian antar waktu atau *recall* berapa tahun menjabat dianggap satu periode untuk melengkapi konsep pembatasan 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. 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 bahwa satu periode masa jabatan adalah masa jabatan yang telah dijalani setengah atau lebih dari setengah masa jabatan.

- b. *Kedua*, serta belum ada konsep mau berapa periode jabatan DPR dan DPD. Oleh sebab itu konsep yang ditawarkan untuk masa jabatan DPR dan DPD adalah dua periode, mengingat jabatan yang tak terbatas tidak saja melanggar hak orang lain untuk mendapatkan kesempatan dipilih, tetapi juga selalu melahirkan kesewenangan.
- c. *Ketiga*, lembaga apa yang menjadi penentu apakah seseorang calon anggota dewan sudah dua periode atau belum, 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 Komisi Pemilihan Umum (KPU) serta KPU juga mempunyai kewenangan menjadi penentu apakah seorang calon anggota DPR dan DPD sudah dua periode atau belum.

B. Saran

Adapun saran-saran yang dapat penulis rekomendasikan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menyelesaikan problematika kekosongan hukum berkaitan tentang pembatasan masa jabatan DPR dan DPD, sebagaimana dalam penelitian ini sudah diuraikan, maka sebaiknya perlu revisi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Gagasan pengusulan pembatasan masa jabatan DPR dan DPD perlu segera direalisasikan, mengingat adanya urgensi dari sisi kekosongan hukum, buruknya dimensi demokrasi, dan regenerasi kepemimpinan. Dalam rangka memenuhi kebutuhan untuk mewujudkan sistem pemilihan umum berdasarkan demokrasi konstitusional.
2. Untuk memberikan usulan konsep pembatasan masa jabatan anggota DPR dan DPD berdasarkan perspektif demokrasi konstitusional, sebagaimana dalam penelitian ini sudah diuraikan, maka sebaiknya perlu revisi penambahan Ayat pada Pasal 76 dan 252 UU MD3, berkaitan tentang penegasan berapa tahun menjabat dianggap satu periode baik DPR dan DPD. Serta perlu direvisi juga Pasal 76 Ayat (4), dan Pasal 252 Ayat (5) UU MD3, berkaitan tentang konsep pembatasan masa jabatan hanya dua periode. Dan juga lembaga yang paling relevan diberikan kewenangan untuk menilai apakah calon anggota dewan sudah dua periode apakah belum adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU).

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdul Aziz, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015.
- Ahmad Nasir, *Pilkada Langsung Dan Masa Depan Demokrasi*, Cetakan Pertama, Averroes Press, Malang, 2005.
- Alwi Wahyudi *Ilmu Negara dan Tipologi Kepemimpinan Negara*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014.
- Azyumardi Azra, dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan Civic Education: Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Kencana, Jakarta, 2016.
- C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, Terj. Derta Sri Widowatie, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk*, Nusa Media, Bandung, 2015.
- Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Total Media, Yogyakarta, 2009.
- Djaja Ermansjah, *Meredesain Pengadilan Tindak Pidana Korupsi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat*, Nusa Media, Bandung, 2007, hlm. 27
- Ellydar Chaidir, *Negara Hukum Demokrasi, dan Konstalasi Ketatanegaraan*, Total Media, Jakarta, 2007.
- Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 2006.
- I Dewa Gede Atmadja, *Ilmu Negara Sejarah, Konsep Negara dan Kajian Kenegaraan*, Setara Press, Malang, 2012.
- I Gede Yusa, *Hukum Tata Negara "Pasca Perubahan UUD NRI 1945"* Setara Press, Malang, 2016.
- Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012.
- Jazim Hamidi, dkk, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Cetakan Pertama, Total Media, Yogyakarta, 2009.

- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, Cetakan kedua, 2012.
- _____, *Konstitusi Bernegara Praksis Kenegaraan Bermartabat Dan Demokratis*, Setara Press, Malang 2015.
- _____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015.
- _____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Edisi ke-1, Cet ke-8, Rajawali Pers, Jakarta, 2016.
- _____, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007.
- _____, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca reformasi*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006.
- Kholid O. Santoso (Ed.), *Mencari Demokrasi Gagasan dan Pemikiran*, Segi Arsy, Bandung, 2009.
- Koencoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Eresco, Bandung, 1987
- M. Iwan Satriawan dan Siti Khoiriah, *Ilmu Negara*, cetakan pertama, Rajawali Pers, Jakarta, 2016.
- Margarito Kamis, *Pembatasan Kekuasaan Presiden*, Setara Press, Malang, 2014, hlm. 35
- Marwan dan Jimmy, *Kamus Hukum Dictionary of Law Complete Edition*, Reality Publisher, Surabaya, 2009.
- Max Boboy, *Dewan Perwakilan Rakyat dalam Prespektif Sejarah dan Tatanegara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Cetakan Pertama, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.
- Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000.
- _____, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- _____, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006.

- Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, Cetakan ke Sebelas, Rajawali Pers, Jakarta, 2016.
- _____, *Ilmu Negara*, Cetakan Ketuju, Rajawali Pers, Jakarta, 2015.
- Nihal Jayawickrama, *The Judicial Application of Human Rights Law National, Regional and International Jurisprudence*, Cambridge University Press, 2002.
- Nurainun Mangunsong, *Hukum Tata Negara I*, Fakultas Syari'ah dan Hukum Press Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta.
- Padmo Wahjono, *Ilmu Negara*, Ind Hill Co, Jakarta, 1996,
- Putera Astomo, *Hukum Tata Negara Teori Dan Praktek*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014.
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Raja Grafindo Persada, Yogyakarta, 2010.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty Yogyakarta, Cetakan ke Sembilan, Yogyakarta, 2013.
- Sumarsono, dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.
- Syakrani dan Syahrani, *Implementasi Otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.
- Tim ICCE, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2003.
- Tim Kementerian Agama, *Terjemah Al-Qur'an*, Kementerian Agama Republik Indonesia, Jakarta, 2010.
- Yuswalina, dkk. *Hukum Tata Negara di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2016.

B. Jurnal, Makalah dan Hasil Penelitian

- Addi Fauzan, *Urgensi Penataan Ulang Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Reformasi*, Skripsi pada Program Sarjana Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2018

- Arifuddin, *Konsep Kedaulatan Menurut Ayatullâh Khomeini dan Baron De Montesquieu*, Skripsi pada Program Perbandingan Madzhab dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2008.
- Awaluddin, *Konsepsi Negara Demokrasi Yang Berdasarkan Hukum*, Jurnal Untad, Vol 2, No. 1, 2010.
- Azmi, *Kedaulatan Rakyat dalam Perspektif Negara Hukum yang Berketuhanan*, Jurnal Al Qalam, Vol. 35, No.1, 2018.
- Ellya Rosana, *Negara Demokrasi Dan Hak Asasi Manusia*, Jurnal TAPIs, Vol. 12, No. 1, 2016.
- Heru Nugroho, *Demokrasi dan Demokratisasi: Sebuah Kerangka Konseptual untuk Memahami Dinamika Sosial Politik di Indonesia*, Jurnal Pemikiran Sosiologi, Vol. 1, No. 1, 2012.
- Ibnu Hazairin Rowiyan, *Parlemen Indonesia Dalam Perspektif Historis (Kajian Terhadap Undang-Undang Dasar 1945, Konstitusi Republik Indonesia Serikat Dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945)*, Skripsi pada Program Sarjana Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2018
- Imam Saputra, *Pengaturan dan Pembatasan Masa Jabatan Wakil Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD NRI 1945*, Skripsi pada Program Sarjana Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2019.
- Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD NRI tahun 1945*, Makalah Disampaikan dalam symposium Nasional yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003
- Khairul Fahmi, *Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif*, Jurnal Konstitusi, Vol. 7, No. 3, 2010.
- Kiki Muhamad Hakiki, *Islam Dan Demokrasi: Pandangan Intelektual Muslim dan Penerapannya Di Indonesia*, Jurnal Ilmiah Agama dan Sosial Budaya, Vol. 1, No. 1, 2016.
- Mexasai Indra, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat Dalam Cita Hukum Pancasila*, Jurnal Selat, Vol. 1, No. 2, 2014
- Moh. Rosyid, *Konsep Demokrasi Politik Dalam Islam*, Jurnal ADDIN, Vol. 9, No. 1, 2015.
- Ridwan Hr, *Pembatasan Kekuasaan Pemerintah: Perspektif Hukum Administrasi Negara*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum UII, No. 6, Vol. 3, 1996.

- Marga Harun, *Gagasan Pemberian Kewenangan Kepada Bawaslu Dalam Mengaudit Dana Kampanye Partai Politik*, Skripsi pada Program Sarjana Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2020.
- Sri Soemantri M, *Fungsi Konstitusi Dalam Pembatasan Kekuasaan*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol. 3, No. 6, 1996.
- Titon Slamet Kurnia, *Hukum dan Keadilan: Isu Bagian Hulu dan Hilir*, Jurnal Ilmu Hukum Refleksi Hukum FH UKSW, Vol. 10, No. 1, 2016.
- Vincent Suriadinata, *Pembatasan Periodisasi Keanggotaan Lembaga Perwakilan Rakyat Di Indonesia*, Jurnal Ilmu Hukum Refleksi Hukum FH UKSW, Vol. 1, No. 1, 2017.
- Wa Ode Fatihatul Khaerunnaila, *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.

C. Peraturan Perundang-Undangan/Peraturan DPR

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 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.

Undang-Undang No. 13 Tahun 2019 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang

Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib

D. Putusan Mahkamah Konstitusi RI

Putusan Mahkamah Konstitusi 22/PUU-VII/2009.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PUU-IV/2008.

E. Wawancara

Wawancara dengan Janedjri M. Gaffar (Dosen Fisipol UGM) perihal pembatasan masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, pada 2 Juli 2020.

F. Data Elektronik (Internet)

<http://www.lfip.org/english/pdf/bali.seminar/Struktur%20Ketatanegaraan%20RI%20-%20Jimly%20Asshiddiqie.pdf>

https://id.wikipedia.org/wiki/Hafidh_Asrom

https://id.wikipedia.org/wiki/Maimanah_Umar

https://id.wikipedia.org/wiki/Masa_jabatan

https://id.wikipedia.org/wiki/Ratu_Hemas

https://id.wikipedia.org/wiki/Setya_Novanto

<https://kbbi.web.id/urgensi>

<https://mojok.co/daf/ulasan/pojokan/ada-yang-menjabat-sampai-30-tahun-kenapa-masa-jabatan-anggota-dpr-tidak-dibatasi/>

<https://nasional.sindonews.com/read/931246/12/usia-57-karir-politik-tjahjokumolo-paripurna-1417411329>

<https://nasional.tempo.co/read/832658/terungkap-begini-kronologi-suap-gula-bulog-ke-irman-gusman>

<https://news.detik.com/wawancara/d-2709173/ceu-popong-di-dunia-politik-usia-100-tahun-juga-boleh>

<https://news.okezone.com/read/2017/06/15/18/1716483/historipedia-magna-carta-lahir-dari-perseteraan-antara-raja-john-paus-dan-baron>

<https://pdiperjuangan-jatim.com/kisah-para-politikus-senior-di-senayan-sampai-beruban/>

<https://sumbar.antaranews.com/berita/182972/asman-abnur-menteri-pan-rb-pengganti-yuddy-chrisnandi>

<https://www.bengkuluinteraktif.com/eni-khairani-anggota-dpd-ri-empat-periode>

<https://www.merdeka.com/cholid-mahmud/profil/>

<https://www.suara.com/news/2019/10/23/132118/lukman-hakim-saifuddin-pamit-tak-lagi-jadi-menag-ini-profilnya>



FAKULTAS
HUKUM

Gedung Mr. Moh. Yamin
Universitas Islam Indonesia
Jl. Taman Siswa No. 158 Yogyakarta 55151
T. (0274) 379178
F. (0274) 377043
E. fh@uii.ac.id
W. fh.uii.ac.id

SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIASI

No. : 222/Perpus/20/H/VI/2020

Bismillaahirrahmaanirrahaim

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **Ngatini, A.Md.**
NIK : **931002119**
Jabatan : **Kepala Divisi Perpustakaan Fakultas Hukum UII**

Dengan ini menerangkan bahwa :

Nama : Tsabbit Aqdamana
No Mahasiswa : 16410155
Fakultas/Prodi : Hukum
Judul karya ilmiah : **URGENSI PEMBATASAN PERIODISASI MASA JABATAN ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI KONSTITUSIONAL**

Karya ilmiah yang bersangkutan di atas telah melalui proses uji deteksi plagiasi dengan hasil **20.%**
Demikian surat keterangan ini dibuat agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 7 Agustus 2020 M
17 Dzulhijah 1441 H

a.n. Dekan
u.b. Ka. Divisi Perpustakaan

Ngatini, A.Md.



