

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Proses penyelenggaraan pemerintah di Indonesia tentunya harus berdasar pada sistem hukum dan juga asas hukum yang ada . Pada Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indoneisa Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut UUD NRI) menyebutkan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Pasal tersebut memberikan makna bahwa negara Indonesia didasarkan atas hukum (*rechstaat*) bukan berlandaskan kekuasaan (*machstaat*). Merujuk pada teori ketatanegaraan klasik yang dikemukakan Aristoteles, konsep negara hukum (*rule of law*) ialah pemikiran yang dihadapkan (*contrast*) dengan konsep *rule of man*. Dalam *modern constitutional state*, Salah satu karakteristik negara hukum (*the rule of law* ataupun *rechstaat*) ialah terdapatnya pembatasan kekuasaan dalam proses penyelenggaraan kekuasaan negara¹. Dimana konsep pembatasan kekuasaan ini erat kaitannya dengan lembaga negara guna menjalankan cabang-cabang kekuasaan negara. Paham kekuasaan negara yang sangat populer semenjak dulu hingga dikala ialah konsep trias politika yang dikemukakan oleh Montesquieu. Sebagai mana diketahui konsep trias politika membagi kekuasaan menjadi tiga cabang kekuasaan yaitu kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif.

¹Vincent Suriadinata, artikel : "*Pembatasan Periodeisasi Masa Jabatan Keanggotaan Lembaga Perwakilan Rakyat Di Indonesia*", (Fakultas Hukum, Universitas Kristen Satya Wacana), hlm.80

Kekuasaan eksekutif mempunyai tugas melaksanakan undang-undang, yudikatif bertugas membentuk undang-undang dan yudikatif mengadili perkara atas undang-undang. Menurut *Black Law Dictionary* menyebutkan pemerintah atau *government* berasal dari kata *gubernaculum*, yang diartikan bahwa pemerintah dipandang sebagai instrument sama dengan jabatan nahkoda kapal². Dengan demikian pemerintah ialah alat negara yang harus dibedakan dari mesin pemerintahan. Penjelasan lebih lanjut bahwa di Amerika Serikat pemerintah terdiri dari eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Tidak berbeda dengan Amerika Serikat Indonesia juga mempunyai tiga lembaga tersebut. Tiga lembaga primer itu pun juga telah diatur di dalam konstitusi yakni UUD NRI 1945. Diaturinya kekuasaan pemerintah tersebut juga tentunya berkaitan dengan tugas wewenang dan fungsi dari pada tiap lembaga, karena untuk menciptakan keadaan yang harmonis dan tidak tumpang tindih kewenangan.

Dalam konsep negara hukum pembatasan kekuasaan menjadi hal yang mutlak. karena dengan adanya pembatasan kekuasaan tersebut menghindari adanya tindakan sewenang-wenang dari penguasa. Tidak hanya pembatasan namun pemisahan kekuasaan juga harus dijalankan karena untuk menghindari adanya tumpang tindih kekuasaan. Dengan demikian, kekuasaan tidak boleh terpusat dalam satu lembaga negara dan berpeluang terjadi kesewenang-wenangan pemegang kuasa. Sesuai dengan dalil dari Lord Action yang mengatakan bahwa "*power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*" yang berarti

² Lukman hakim, "*Filosofi Kewenangan Organ Dan Lembaga Daerah*" ,(Malang,Setara Press,2012) hlm.69

kekuasaan cenderung korup, dan kekuasaan absolut pasti korup secara absolut³. Oleh karena itu pembatasan kekuasaan diperlukan dengan mengimplementasikan dari aturan hukum yang ada.

Upaya pembatasan kekuasaan tersebut juga termaktub dalam konstitusi kita UUD NRI yakni pada pasal 7 yang diterapkan pada masa periode jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang berbunyi *"presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan."* Berbeda dengan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang telah dijelaskan secara kongkrit pada UUD NRI, masa periode jabatan dewan perwakilan justru tidak ditegaskan secara kongkrit dan jelas dalam konstitusi baik itu Dewan Perwakilan Rakyat maupun Dewan perwakilan Daerah. Dalam realitasnya, kekuasaan negara haruslah dibatasi, adanya pembatasan itu tentunya bukan hanya sekedar syarat secara lisan akan tetapi pembatasan tersebut harus dilakukan secara normatif, mengingat bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Salah satu hubungan yang bernilai untuk dijalankan secara sempurna terutama dalam rezim demokrasi ialah relasi hubungan antara badan legislatif serta badan eksekutif. Lowell Barrington menerangkan, badan legislatif dan badan eksekutif yakni komponen kunci dari struktur politik suatu negara, serta salah satu karakter penting dari

³ Wa Ode Faihatul Khaerunnailla dan Tunggul Ansari dan Abdul Majid, *"Urgensi Pembatasan Masa Periode Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Upaya pencegahan Penyalahgunaan kekuasaan"*, volume 4, Nomor 1, hlm. 177.

sistem politik adalah pembagian kekuasaan antara badan legislatif serta badan eksekutif⁴.

Meskipun anggota dewan perwakilan dipilih melalui proses pemilu namun apabila masa periode jabatan tidak ada ketegasan aturan menimbulkan pengisian jabatan anggota DPR incumbent yang sudah berkali-kali terpilih. Dikutip dari kompas.com komisioner KPU Evi Novida Ginting Manik mengatakan bahwa “ Dari 575 (lima ratus tujuh puluh lima) anggota DPR RI terpilih, sebanyak 286 (dua ratus delapan puluh enam) orang atau 49 % (empat puluh Sembilan persen) merupakan non-petahana. Sebanyak 298 (dua ratus Sembilan puluh delapan) orang atau 51% (lima puluh satu persen) merupakan petahana”⁵. Hal tersebut terjadi karena tidak ada kejelasan masa periode jabatan anggota parlemen, sehingga tidak berjalannya perputaran rotasi pada kursi parlemen dan terlebih hal tersebut terjadi dengan tidak diikuti perkembangan kinerja serta intelektual anggota. Jika hal ini terus berjalan seperti ini maka akan menimbulkan masalah yang semakin kompleks diantara⁶:

⁴ Firman Manan, “ *Relasi Eksekutif-Legislatif Dalam Presidensialismen Multipartai di Indonesia*”, volume 02, Nomor 02, Oktober 2017, hlm 98.

⁵ Dalam artikel <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/04/15462151/anggota-dpr-terpilih-terdiri-dari-5026-persen-wajah-lama-8052-persen-laki> diakses pada tanggal 01 september 2020

⁶ Rizky Amalia Anggraini, Skripsi: “*Perbandingan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dengan Senat Republik Filipina Dalam Kaitannya Pembatasan Masa Jabatan*”,(Pontianak:Universitas Tanjungpura,2015) hlm.4

- a) Menutup kesempatan orang lain untuk dipilih dalam pemilihan umum
- b) Menumbuhkan pribadi yang korup
- c) Membangun politik dan dinasti keluarga

Kita ketahui bahwa efektivitas dan stabilitas penyelenggaraan pemerintahan di suatu negara dipengaruhi oleh optimalisasi fungsi dari bermacam lembaga-lembaga negara disetiap cabang kekuasaan yang hadir di negara tersebut. Sesuai dengan amanat konstitusi bahwa anggota dewan perwakilan dipilih melalui proses Pemilihan Umum (yang selanjutnya disebut pemilu) telah dijelaskan dalam pasal 6A ayat (2) UUD NRI “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”. Dan pasal 19 ayat (1) UUD NRI “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui Pemilihan Umum”.

Sebagai negara hukum tentunya harus membawa implikasi pada politik hukum dalam sistem pemerintahannya bahwa segala macam bentuk perbuatan maupun kebijakan idealnya harus berdasarkan atas hukum yang ada. Namun yang terjadi dalam sistem pemerintahan di Indonesia sering terjadi ambiguitas dan ketidaksinkronan antara apa yang dijalankan dengan apa yang seharusnya dijalankan. Hal itu menimbulkan disharmonisasi hukum dan tumpang tindih kewenangan lembaga negara. Seperti halnya limitasi masa jabatan dewan perwakilan ini, di Indonesia tidak terdapat ketentuan yang jelas menegaskan adanya pembatasan masa jabatan anggota dewan perwakilan.

Berdasarkan uraian diatas terdapat adanya kekosongan hukum terkait masa periodeisasi jabatan anggota DPR membuat penulis beranggapan perlunya regulasi untuk pembatasan masa periodeisasi jabatan anggota parlemen guna terciptanya negara hukum yang demokratis yang memberikan hak kepada warga negaranya untuk memilih serta dipilih. Sehingga menyebabkan penulis mengangkat judul **“URGENSI PEMBATASAN PERIODE MASA JABATAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT NEGARA REPUBLIK INDONESIA”**. Karena DPR sebagai representative rakyat dalam sistem pemerintahan selain itu DPR sebagai lembaga yang berkuasa dalam menentukan arah dan kehidupan bernegara yang diwujudkan dalam bentuk undang-undang.

1.2 Rumusan Masalah

Mengacu pada latar belakang masalah yang telah diuraikan penulis diatas maka dapat ditarik rumusan masalah sebagai berikut :

- 2.1) Bagaimana sejarah pengaturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia ?
- 2.2) Apa saja yang menjadi urgensi perlu diaturnya pembatasan periode masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia?

1.3 Tujuan Penulisan

Tujuan dari yang hendak ingin dicapai oleh penulis meliputi :

- 3.1) Mengetahui sejarah bagaimana proses terbentuknya peraturan terkait lembaga Dewan Perwakilan Rakyat.

3.2) Sebagai instrumen pertimbangan dalam pembaharuan peraturan tentang dewan perwakilan di Indonesia.

1.4 Manfaat Penulisan

Harapan penulis dalam penelitian ini dapat mempermudah dan memberikan manfaat bagi pembaca. Manfaat penelitian dibagi menjadi dua yakni:

a) Manfaat Teoritis

penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman mendasar mengenai latar belakang pengaturan dewan perwakilan rakyat terutama dalam hal negara menentukan masa jabatan, menganalisa efektivitas jabatan dewan perwakilan rakyat dengan membandingkan masa jabatan DPR dalam UUD NRI Tahun 1945 dan *House Of Representatif* di Negara Filipina.

b) Manfaat Praktis

Penulisan ini diharapkan dapat berguna bagi khalayak umum dan tentunya hukum pemerintahan pada umumnya. Dimana muatan materi yang ada dalam penulisan ini terdapat informasi terkait pentingnya pembentukan atau revisi peraturan terkait masa jabatan anggota dewan perwakilan. Sehingga dapat dijadikan sebuah referensi atau pertimbangan analisis terhadap penelitian selanjutnya.

1.5 Keaslian Penelitian

Tabel 1.1

NO	Penelitian Sebelumnya	Judul Penelitian	Fokus Pembahasan	Korelasi Dengan Penelitian Ini
1.	Rizky Amalia Anggarini	Perbandingan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dengan Senat Republik Filipina dalam kaitannya pembatasan masa Jabatan	Skripsi ini lebih terfokus kepada membandingkan DPD di Indonesia dengan Senat di Filipina	Skripsi ini bermanfaat bagi penulis terkait dengan sistem pembatasan masa jabatan di negara Filipina sehingga dapat digunakan sebagai perbandingan
2.	Irham Wibowo	Masa Jabatan Anggota Legislatif Dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum perspektif <i>Siyasah Dusturiyyah Tasyri'iyah</i>	Tesis ini lebih terfokus pada melihat masa jabatan Dewan Perwakilan dalam perspektif kaidah peraturan yang dilahirkan oleh para <i>ulil amri</i> dan atau ulama.	Tesis ini bermanfaat bagi penulis dalam mengakaji masa jabatan anggota lembaga perwakilan sesuai dengan aturan hukum di di Indonesia.

3.	Tsabit Aqdamana	Urgensi Pembatasan Masa Jabatan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Perspektif Demokrasi Konstitusional	Skripsi ini lebih terfokus untuk melihat periode masa jabatan DPR dan DPD dalam perspektif demokrasi Konstitusional	Skripsi bermanfaat bagi penulis guna melihat bahwa adanya kekosongan hukum dalam periode masa jabatan Dewan Perwakilan Rakyat.
----	-----------------	--	---	--

Sumber: karya penulis

1.6 Metode Penelitian

Dalam melakukan sebuah penelitian hukum, metode penelitian tidak bisa dipisahkan dari metode penelitian untuk menganalisa permasalahan yang sedang diangkat. Menurut Peter Mahmud Marzuki penelitian hukum adalah sebuah proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang akan dihadapi.⁷

Penelitian hukum ini dilakukan dengan cara menganalisa dan melakukan pengkajian umum mengenai peraturan perundang-undangan yang berkaitan secara

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2011), hlm.35.

langsung maupun tidak langsung dengan pokok pembahasan dalam penelitian. Penelitian dilakukan dengan cara ,mengkaji dan atau menguraikan kembali terhadap aturan hukum positif atau peraturan perundang-undangan yang berlaku dan juga peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku.

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*Normative Legal Research*) yaitu sebagaimana suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi sesuai dengan karakteristik preskriptif ilmu hukum. Penelitian hukum normatif ini adalah suatu prosedur dan cara penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan dari segi normatifnya⁸.

1.6.2 Metode Pendekatan

1.6.2.1. Pendekatan Perundang-Undangan

Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) yakni dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang ditangani⁹. untuk itu pendekatan perundang-undangan yang digunakan dalam penulisan skripsi ini yaitu menggunakan undang-undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan

⁸ Ibid.hlm.47

⁹ Ibid.hlm.93.

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

1.6.2.2. Pendekatan Historis

Pendekatan historis dilakukan dalam kerangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu¹⁰. Yang mana pendekatan ini sangat membantu penulis dalam memahami aturan hukum dari waktu ke waktu .

1.6.2.3. Pendekatan Perbandingan

Pendekatan perbandingan dilakukan dengan mengadakan studi perbandingan hukum. Menurut Gutteridge perbandingan hukum merupakan suatu metode studi dan penelitian hukum. Dalam penelitian ini penulis membandingkan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dengan *House Of Representatif* negara Philipina.

1.6.2.4. Pendekatan Konseptual

Pendekatan konseptual dilakukan manakala penelitian tidak beranjak dari aturan hukum yang ada. Hal itu dilakukan karena memang belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi.

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

a) Bahan Hukum Primer

¹⁰ Ibid.hlm.166

Bahan hukum primer merupakan bahan-bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas, bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Dalam penelitian ini penulis menggunakan dua bahan hukum primer yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28D Ayat (3).
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder dapat disebut bahan yang mendukung dari bahan utama yang mana terdiri dari literatur, buku, jurnal artikel dan pendapat para ahli hukum untuk mendapatkan informasi terpercaya dan adanya pembahasan yang komprehensif.

c) Bahan Hukum Tersier

Adalah bahan hukum yang menunjang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang dapat membantu menjelaskan beberapa hal yang sulit untuk dipahami dalam bahan hukum primer maupun sekunder sehingga penelitian ini dapat dengan mudah diterima dan dipahami oleh semua pihak. Dengan konteks penelitian ini meliputi kamus

hukum, kamus bahasa serta ensiklopedia yang berkaitan langsung dengan permasalahan hukum yang diangkat dalam penelitian ini.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Data

Dilakukan dengan cara studi kepustakaan hukum, inventarisasi peraturan perundang-undangan, dokumen terkait, melihat dari hasil karya tulis berupa jurnal dan buku dalam pengumpulan data tersebut dengan mencari, membaca referensi yang kuat dari buku terkait literatur Hukum Tata Negara, jurnal dan pendapat para ahli hukum untuk menganalisis dengan mencari hal pokok penting untuk data informasi yang akurat.

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Setelah memperoleh data kemudian dianalisa untuk mendapatkan suatu kesimpulan. Penelitian dilakukan dengan memetakan data yang telah diperoleh dengan menguraikan kembali mengenai ide pokok pembahasan penelitian Analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan deskriptif historis. Yaitu memperhatikan tata ketentuan Undang-Undang, latar belakang sejarah dan dampak ke sistem ketatanegaraan Indonesia. Sehingga kemudian dapat membantu menjawab permasalahan terhadap penelitian yang ditulis untuk menemukan alternatif baru, serta terdapat beberapa saran yang akan diuraikan sebagai hasil dari penulisan penelitian.

1.6.6 Sitematika Penulisan

Skripsi ini disusun dalam 4 (empat) bab dan setiap bab terdiri dari beberapa sub bab yang menyajikan materi yang dibahas dengan tetap didasarkan pada desain penelitian. Di dalam pembahasan skripsi ini, agar lebih mudah memahaminya, beberapa penjelasan dituangkan dalam tabel dan dalam bagan. Adapun sistematika penulisan skripsi ini, adalah :

BAB I : Pendahuluan

1.1.Latar Belakang Masalah

1.2.Rumusan Masalah

1.3.Tujuan Penulisan

1.4.Manfaat Penulisan

1.5.Keaslian Penelitian

1.6.Metode Penelitian

1.7.Sistematika Penulisan

BAB II : Kerangka Teoritik

BAB III : Pembahasan

BAB IV : Penutup

1.1.Kesimpulan

1.2.Rekomendasi