

PEMBATASAN PERIODISASI KEANGGOTAAN LEMBAGA PERWAKILAN RAKYAT DI INDONESIA

Vincent Suriadinata
Fakultas Hukum
Universitas Kristen Satya Wacana

Abstrak

Artikel ini berisi uraian tentang pentingnya pembatasan periodisasi keanggotaan lembaga perwakilan rakyat di Indonesia (DPR, DPD, dan DPRD). Pembatasan periodisasi dimaksud dengan pertimbangan: menjamin hak asasi manusia, menghindari kesewenang-wenangan anggota lembaga perwakilan rakyat, menciptakan lembaga inovasi pemikiran di lembaga perwakilan rakyat.

Kata Kunci: pembatasan, periodisasi, lembaga perwakilan rakyat;

PENDAHULUAN

Lembaga perwakilan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia terdiri atas Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) baik Provinsi dan kabupaten/kota. Sebagai lembaga perwakilan rakyat, anggota MPR, DPR, DPD, DPRD Provinsi dan kabupaten/kota (anggota lembaga perwakilan rakyat) dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.¹ Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik², sedangkan peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan.³

Masa jabatan anggota lembaga perwakilan rakyat tercantum dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat,

¹ Pasal 22 E ayat (1) UUD 1945.

² Pasal 22 E ayat (3) UUD 1945.

³ Pasal 22 E ayat (4) UUD 1945.

Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 (selanjutnya disebut UU MD3) yakni selama lima tahun. Namun tidak ada ketentuan dalam konstitusi maupun UU MD3 yang menyebutkan bahwa anggota lembaga perwakilan rakyat sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Dengan demikian tidak ada ketentuan yang mengatur pembatasan periodisasi anggota lembaga perwakilan rakyat.

Pembatasan periodisasi anggota lembaga perwakilan rakyat menjadi perlu dikarenakan melihat keadaan Indonesia saat ini. Tidak adanya kemajuan dalam pembangunan dan kesejahteraan masyarakat, salah satunya juga bersumber dari anggota lembaga perwakilan rakyat yang tidak memiliki inovasi serta perbaikan sistem kerja. Kenyataan ini sejalan dengan pandangan Giovanni Sartori yang menyatakan, masalah dalam sistem pemerintahan presidensial bukan terletak di lingkungan kekuasaan eksekutif, tetapi lebih pada kekuasaan legislatif.⁴ Artikel ini bermaksud untuk menguraikan pendapat perihal perlunya pembatasan periodisasi keanggotaan lembaga perwakilan rakyat (anggota DPR, DPD dan DPRD) dengan sejumlah alasan atau pertimbangan.

PEMBAHASAN

1. Kerangka Teoretik

Josep Schumpeter sebagaimana dikutip Sugeng Santoso⁵ memberi makna demokrasi sebagai sebuah sistem untuk membuat keputusan-keputusan politik di mana individu-individu mendapatkan kekuasaan untuk memutuskan melalui pertarungan kompetitif memperebutkan suara rakyat. Lebih lanjut Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa demokrasi itu pertama-tama merupakan

⁴ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi* (Raja Grafindo Persada 2010) 42.

⁵ Sugeng Santoso, 'Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Era Demokrasi' (2014), 8 Jurnal Ilmu Hukum Refleksi Hukum FH UKSW, 5.

gagasan yang mengandalkan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh, dan untuk rakyat.⁶

Semenjak demokrasi menjadi atribut utama negara modern, maka perwakilan merupakan mekanisme untuk mewujudkan gagasan normatif bahwa pemerintahan harus dijalankan dengan kehendak rakyat (*will of the people*). Legitimasi pemerintahan akan tergantung pada kemampuannya untuk mentransformasikan kehendak rakyat ini sebagai nilai tertinggi di atas nilai kehendak negara (*will of the state*). Berdasarkan prinsip normatif seperti itu, dalam praktek kehidupan demokrasi yang awal, lembaga legislasi memiliki posisi sentral yang biasanya tercermin dalam doktrin tentang kedaulatan rakyat. Hal tersebut didasarkan pada satu pandangan bahwa hanya DPR saja yang mewakili rakyat dan memiliki kompetensi untuk mengungkapkan kehendak rakyat dalam suatu bentuk undang-undang. Di pihak lain, eksekutif atau pemerintah hanya mengikuti atau mengimplementasikan hukum dan prinsip-prinsip dasar yang ditetapkan DPR.

Merujuk teori ketatanegaraan klasik yang dikemukakan Aristoteles, konsep negara hukum (*rule of law*) merupakan pemikiran yang dihadapkan (*contrast*) 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. Sementara secara teori, berdasarkan asas negara hukum, konsep kekuasaan dapat dikategorikan dalam dua (2) jenis, yaitu kekuasaan berdasarkan “*general rule of law*” dan “*personal discretion to do justice*”.⁷

Pembatasan kekuasaan dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern. Sebagaimana Julius Stahl, pembagian atau pemisahan kekuasaan adalah salah satu elemen penting teori negara hukum Eropa Kontinental.⁸ Indonesia menganut ajaran *Trias Politica*

⁶ Sugeng Santoso, *Ibid*.

⁷ Krishna Djaya Darumurti, ‘Perspektif Filosofis Konsep Kekuasaan Diskresi Pemerintah’ (2014) 8 *Jurnal Ilmu Hukum Refleksi Hukum FH UKSW*, 42.

⁸ Saldi Isra, *Op. Cit.*, 73.

yang memisahkan kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif dan kekuasaan eksekutif.

Lebih lanjut menurut Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, wewenang Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dibatasi oleh: masa atau tenggang waktu wewenang; wilayah atau daerah berlakunya wewenang; dan cakupan bidang atau materi wewenang. Pelanggaran terhadap pembatasan masa atau tenggang waktu wewenang dan wilayah atau daerah berlakunya wewenang dikategorikan melampaui wewenang.⁹ Sedangkan pelanggaran terhadap pembatasan cakupan bidang atau materi wewenang dikategorikan mencampuradukkan wewenang.¹⁰ Pembatasan periodisasi bertujuan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang dan meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini sejalan dengan adanya pembatasan periodisasi masa jabatan dalam lembaga eksekutif, yaitu periodisasi masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden, yaitu paling lama dua (2) kali masa jabatan, atau sama dengan sepuluh (10) tahun.

1. Pembatasan Periodisasi Jabatan Anggota Lembaga Perwakilan Rakyat Untuk Menjamin Hak Asasi Warga Negara

Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan, termasuk untuk menjadi anggota lembaga perwakilan rakyat. Adanya kaidah 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

⁹ Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5601).

¹⁰ Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5601).

selalu hidup bersama-sama dengan sesamanya, dan sampai kapanpun tidak mungkin hidup secara terisolir.¹¹

Lebih lanjut, hak untuk mendapatkan kesempatan yang sama dalam pemerintahan tidak hanya dijamin oleh konstitusi, tetapi juga Konvenan Hak-hak Sipil dan Politik. Konvenan ini tidak hanya menjamin hak-hak dan kebebasan karakter pribadi, namun juga melindungi hak-hak individual sebagai warga negara, sebagai peserta dalam urusan umum, sebagai pemilih, dan sebagai pelayan masyarakat. Pasal 25 Konvenan Hak-hak Sipil dan Politik menyatakan: Semua warga negara harus memiliki hak dan kesempatan, tanpa adanya pengecualian yang disebutkan dalam Pasal 2 dan tanpa adanya pembatasan yang tidak masuk akal:¹²

- a. Untuk mengambil bagian dalam pelaksanaan pekerjaan umum secara langsung atau dengan bebas memilih perwakilan;
- b. Untuk memilih dan dipilih pada periode pemilihan umum di mana harus mendapat perlakuan universal dan seimbang dan harus diselenggarakan dalam pemilihan yang rahasia, menjamin kebebasan berekspresi dari keinginan si pemilih;
- c. Untuk memiliki kesempatan dalam term-term umum yang seimbang bagi pelayanan umum dalam negaranya.

Penulis memaknai klausul “harus mendapat perlakuan universal dan seimbang” dalam Pasal 25 huruf b Konvenan Hak-hak Sipil dan Politik sebagai dasar untuk melakukan pembatasan periodisasi anggota lembaga perwakilan rakyat. Tidak adanya pembatasan periodisasi menyebabkan adanya ketidakseimbangan antara orang yang baru mencalonkan diri sebagai anggota lembaga perwakilan rakyat dengan calon petahana. Calon petahana memiliki akses dan fasilitas yang lebih memadai 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

¹¹ Titon Slamet Kurnia, ‘Hukum dan Keadilan: Isu Bagian Hulu dan Hilir’ (2016) 10 Jurnal Ilmu Hukum Refleksi Hukum FH UKSW, 23.

¹² Karl Josef Partsch, “Kebebasan Beragama, Berekspresi dan Kebebasan Berpolitik”, dalam Ifdhal Kasim, ed., *Hak Sipil dan Politik*, (ELSAM 2001) 298-300.

menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatannya.¹³ Sangat tidak mungkin jika seluruh anggota lembaga perwakilan melakukan cuti dan tidak menggunakan fasilitas negara saat masa kampanye, karena begitu banyaknya jumlah anggota lembaga perwakilan rakyat. Hal yang paling mungkin untuk mewujudkan perlakuan yang universal dan seimbang antar calon legislatif adalah dengan melakukan pembatasan periodisasi.

Adanya dinasti politik dalam tubuh lembaga perwakilan rakyat juga menjadi persoalan yang tidak kalah pentingnya. Anggota DPR terpilih periode 2009-2014 cukup banyak yang berasal dari keluarga pejabat pemerintahan. Sebut saja Agus Gumiwang Kartasasmita dari Partai Golkar yang merupakan putra dari Ketua DPD periode 2004-2009 Ginandjar Kartasasmita, atau Sukur Nababan dari partai PDIP yang merupakan putra dari Putra Nababan anggota DPR periode 2004-2009.¹⁴ Secara tidak langsung, posisi keluarga mereka sebagai petahana juga memberikan keuntungan tersendiri.

Pembatasan atau *limitation* berkaitan langsung dengan UUD 1945. *Limitation* dapat dilakukan setiap saat, kecenderungan bersifat permanen dan ditujukan kepada cara individu dalam menggunakan haknya. Pembatasan periodisasi anggota lembaga perwakilan rakyat, sejalan dengan pemikiran Nihal Jayawickrama¹⁵ 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.

¹³ 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).

¹⁴ M. Djadijono dan Efriza, *Wakil Rakyat Tidak Merakyat*, (Alfabeta 2011) 16-17.

¹⁵ Nihal Jayawickrama, *The Judicial Application of Human Rights Law National, Regional and International Jurisprudence*, (Cambridge University Press 2002) 184.

Pembatasan harus sesuai dengan hukum oleh karena itu harus di atur pelaksanaan pembatasannya).

Kemudian Nihal Jayawickrama¹⁶ 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, 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 di dasarkan 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. Sesuai dengan pernyataan Friedman yang menyatakan esensi dari nilai hukum demokrasi modern merupakan landasan “demokrasi konstitusional” meliputi: asas kehendak rakyat dasar dari kekuasaan, dan *rule of*

¹⁶ Nihal Jayawickrama, *Ibid.*, 189.

law, yang unsur-unsurnya terdiri atas, “supremasi hukum”, “persamaan di muka hukum”, dan perlindungan HAM.¹⁷

Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik. Dalam rangka prinsip persamaan ini, segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan manifestasinya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan *affirmative actions* 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.¹⁸ Persamaan di muka hukum dan perlindungan HAM dalam hal ini hanya dapat diwujudkan dengan melakukan pembatasan periodisasi anggota lembaga perwakilan rakyat.

2. Pembatasan Periodisasi Anggota Lembaga Perwakilan Rakyat Untuk Menghindari Kesewenang-Wenangan Anggota Lembaga Perwakilan Rakyat Dan Menciptakan Lembaga Perwakilan Rakyat Yang Berkualitas

Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan telah menentukan, wewenang badan dan/atau pejabat pemerintahan dibatasi oleh masa atau tenggang waktu, wilayah atau daerah berlakunya dan cakupan bidang atau materi. Sebagai anggota lembaga perwakilan rakyat, wilayah atau daerah berlakunya wewenang dan cakupan bidang atau materi wewenang telah diuraikan secara jelas dalam UU MD3. Namun terkait dengan masa atau tenggang waktu wewenang, dalam UU MD3 hanya disebutkan masa jabatan anggota lembaga perwakilan rakyat (MPR, DPR, DPD dan DPRD) adalah lima tahun. Tidak ada klausul yang menyatakan “dan sesudahnya anggota lembaga perwakilan rakyat bisa dipilih kembali dalam jabatan yang sama, untuk satu kali

¹⁷ I Dewa Gede Atmadja, *Ilmu Negara Sejarah, Konsep Negara dan Kajian Kenegaraan*, (Setara Press 2012) 92.

¹⁸ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Sinar Grafika 2011) 128.

masa jabatan.” Hal ini berarti tidak ada pembatasan periodisasi anggota lembaga perwakilan rakyat. Penulis berpendapat, di samping adanya masa jabatan, harus juga dicantumkan batasan periodisasi seperti halnya jabatan-jabatan lain di pemerintahan. Tanpa adanya batasan periodisasi, maka batasan waktu atau masa tenggang wewenang belum disebutkan secara lengkap.

Selama ini, tidak pernah ada pembatasan periodisasi anggota lembaga perwakilan rakyat. Berbeda halnya dengan Presiden dan Wakil Presiden yang memiliki batasan periodisasi yang diatur dalam undang-undang. Hal ini dikarenakan pembentuk undang-undang menganggap sifat jabatan antara Presiden dengan anggota lembaga perwakilan rakyat yang berbeda. Presiden adalah jabatan tunggal yang memiliki kewenangan penuh dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan, sehingga memang diperlukan adanya pembatasan untuk menghindari kesewenang-wenangan. Adapun anggota lembaga perwakilan rakyat adalah jabatan majemuk yang setiap pengambilan keputusan dalam menjalankan kewenangannya dilakukan secara kolektif, sehingga sangat kecil kemungkinannya untuk terjadi kesewenang-wenangan.

Argumentasi tersebut tidak sepenuhnya benar. Dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan: “*Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR.*” Dalam Penjelasan UUD 1945, memang dapat ditemukan adanya pengertian mengenai ‘persetujuan DPR’ dan mengenai fungsi legislatif Presiden ‘bersama-sama’ DPR. Kewenangan DPR untuk memberikan persetujuan itu terhadap setiap RUU dapat saja ditafsirkan memberikan kedudukan yang lebih tinggi, lebih rendah atau setara kepada DPR dalam berhadapan dengan Pemerintah. Akan tetapi, dalam Penjelasan UUD 1945, kedudukan DPR itu dinyatakan kuat, tetapi Presiden tidak ‘*untergeordnet*’, tetapi ‘*neben*’ terhadap DPR. Oleh karena itu, pengertian ‘bersama-sama’ disitu berarti ‘kesetaraan’ dan ‘kesederajatan’. Dalam praktek, disetujui tidaknya suatu RUU oleh DPR, sesuai tata tertib DPR dilakukan melalui proses persidangan, bukan ditentukan begitu saja oleh pimpinan DPR. Dengan sendirinya yang dimaksud dengan istilah ‘bersama-sama’ di atas dilakukan dalam persidangan bersama-sama. Dalam proses

persidangan itu, bisa terjadi beberapa kemungkinan. Pertama, berdasarkan mekanisme persidangan yang ada, suatu RUU diputus melalui pemungutan suara dengan mayoritas dukungan memenangkan skenario atau versi pemerintah. Kedua, putusan RUU itu justru diambil melalui pemungutan suara yang memenangkan versi partai oposisi.

Dalam hal terjadi kemungkinan kedua, sudah seyogyanya persetujuan bersama dalam persidangan itu dapat dianggap sebagai persetujuan yang bersifat institusional, meskipun suara yang menang adalah suara ‘oposisi’. Jika kita mencermati Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 yang menegaskan bahwa dalam 30 hari, Presiden tidak mengundang RUU yang sudah disetujui bersama, maka RUU tersebut berlaku sebagai UU. Dengan demikian, Presiden tidak memiliki hak veto untuk menolak mengundang RUU yang sudah mendapat persetujuan DPR melalui proses pembahasan bersama dengan Pemerintah.¹⁹

Menurut saya, DPR memiliki kewenangan yang luas karena dapat membentuk suatu UU tanpa pengesahan dari Presiden sekalipun. Atau jika DPR menolak menyetujui RUU yang diajukan oleh Presiden, maka RUU tidak akan disahkan menjadi UU. Maka dapat disimpulkan bahwa dalam hal pembentukan undang-undang, kedudukan DPR lebih kuat dibandingkan dengan Presiden.²⁰

Ada istilah yang pernah dikatakan oleh Lord Acton yaitu, ”*Power tends to corrupt, and absolute power tends to corrupts absolutely.*” Dapat dilihat bahwa banyak anggota lembaga perwakilan rakyat yang sudah menjabat beberapa periode namun tidak memberikan kontribusi terhadap masyarakat. Justru muncul potensi penyalahgunaan wewenang ketika seseorang terlalu lama menjabat sebagai anggota lembaga perwakilan rakyat.

Dudhie Makmun Murod, anggota DPR-RI daerah pemilihan Sumatera Selatan II yang menjadi terpidana dalam kasus suap pemilihan Deputy Gubernur Senior Bank Indonesia tahun 2004. Ia merupakan anggota DPR-RI periode 1999-2004, 2004-2009, dan 2009-2014. Pada tahap persiapan pemilu 2009, ia sudah

¹⁹ *Ibid.*, h. 182-184.

²⁰ Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, (PT Remaja Rosdakarya 2014) 214.

ditetapkan sebagai tersangka dalam kasus tersebut. Ada pula Eri Zulfian yang ditetapkan sebagai tersangka kasus dugaan korupsi uang makan dan minum fiktif DPRD Kabupaten Padangpariaman 2010/2011²¹, ia menjadi anggota DPRD Padang Pariaman sejak 1999-2004, kemudian terpilih kembali untuk periode 2004-2009 dan 2009-2014. Atau Marthen Apuy yang terjerat kasus dugaan korupsi dana operasional DPRD Kutai Kartanegara tahun 2005 senilai Rp 2,67 miliar.²² Marthen Apuy menjadi anggota DPRD Kutai Kartanegara periode 2004-2009, anggota DPRD Kalimantan Timur periode 2009-2014, dan anggota DPR RI periode 2014-2019. Masih banyak lagi nama-nama anggota lembaga perwakilan rakyat yang menjadi tersangka dan/atau terpidana kasus korupsi. Hal ini merupakan dampak buruk tidak adanya pembatasan periodisasi anggota lembaga perwakilan rakyat.

Tidak hanya anggota DPR dan DPRD yang memiliki potensi untuk menyalahgunakan wewenang yang ada padanya, belum lama ini, ketua DPD Irman Gusman ditangkap oleh KPK atas dugaan suap terkait kuota gula impor. Meskipun DPD tidak memiliki fungsi anggaran, namun pada kenyataannya bisa pula terjerat kasus korupsi. Perlu diketahui, Irman Gusman telah menjadi anggota MPR mewakili Sumatera Barat sejak 1999. Kemudian menjadi anggota DPD sejak 2004 hingga sekarang. Bahkan saat ini merupakan periode kedua dirinya menjadi ketua DPD.²³ Menurut Umbu Rauta, kasus suap yang menimpa Ketua DPD Irman Gusman membuktikan adagium bahwa kekuasaan memiliki kecenderungan untuk disalahgunakan.²⁴ Hal ini semakin menegaskan bahwa perlu adanya pembatasan periodisasi anggota lembaga perwakilan rakyat karena kekuasaan yang terlalu lama cenderung disalahgunakan.

²¹ <http://www.antarasumbar.com/berita/112670/pengamat-anggota-dprd-segera-diberhentikan-jika-divonis-bersalah.html> dikunjungi pada tanggal 8 Juni 2016 pukul 20.45.

²² <http://www.jpnn.com/read/2014/09/15/257937/Inilah-Nama-48-Anggota-Dewan-Terpilih-yang-Terjerat-Korupsi-/page3> dikunjungi pada tanggal 8 Juni 2016 pukul 20.34.

²³ https://id.wikipedia.org/wiki/Irman_Gusman dikunjungi pada tanggal 19 September 2016 pukul 20.48.

²⁴ <http://www.beritasatu.com/nasional/36672-kasus-irman-gusman-buktikan-kekuasaan-cenderung-disalahgunakan.html> dikunjungi pada tanggal 19 September 2016 pukul 20.37.

3. Pembatasan Periodisasi Anggota Lembaga Perwakilan Rakyat Untuk Mengoptimalkan Fungsi Partai Politik

Dalam Pasal 11 ayat (1) huruf a, d dan e Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008), partai politik berfungsi sebagai sarana: pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga Negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; partisipasi politik warga negara Indonesia; dan rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Rekrutmen politik adalah suatu proses seleksi atau rekrutmen anggota-anggota kelompok untuk mewakili kelompoknya dalam jabatan-jabatan administratif maupun politik. Partai politik yang ada seharusnya dapat melakukan mekanisme rekrutmen politik yang dapat menghasilkan pelaku-pelaku politik yang berkualitas di masyarakat. Czudnowski mendefinisikan rekrutmen politik sebagai suatu proses yang berhubungan dengan individu-individu atau kelompok individu yang dilantik dalam peran-peran politik aktif. *“The process through which individuals or groups of individuals are inducted into active political roles”*. Ia juga mengemukakan 6 hal yang dapat menentukan terpilih atau tidaknya seseorang dalam lembaga legislatif, salah satunya adalah *initial political activity* dimana faktor ini merujuk pada pengalaman politik seseorang.²⁵ Apabila tidak ada proses rekrutmen politik yang baik dan hanya mengandalkan kader yang itu-itu saja, maka hal ini menjadi preseden buruk bagi partai politik itu sendiri dan negara. Partai politik tidak akan berkembang dan negara akan terkena imbasnya karena tidak ada kader-kader pemimpin yang inovatif dan berkualitas.

Selain merekrut, di dalam tubuh partai politik perlu dikembangkan sistem pendidikan dan kaderisasi kader-kader politiknya. Sistem kaderisasi ini sangat penting mengingat perlu adanya transfer pengetahuan (*knowledge*) politik, tidak hanya yang terkait dengan sejarah, misi, visi dan strategi partai politik, tetapi juga

²⁵ Koirudin, *Partai Politik dan Agenda Transisi Demokrasi*, (Pustaka Pelajar, 2004) 99-101.

hal-hal yang terkait dengan permasalahan bangsa dan negara. Dalam sistem kaderisasi juga dapat dilakukan transfer keterampilan dan keahlian berpolitik. Sistem kaderisasi perlu disertai dengan sistem transparan yang memberikan jaminan akses kepada semua kader yang memiliki potensi.²⁶

Dalam menjalankan fungsinya untuk melakukan rekrutmen politik, partai politik tidak hanya menjaring sebanyak-banyaknya orang untuk menjadi kader partai politik, tetapi juga harus memberikan pendidikan politik agar meningkatkan partisipasi politik masyarakat. Perlu diperhatikan pula salah satu tujuan khusus partai politik adalah meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintahan.²⁷

Partai politik juga berperan dalam mengedukasi masyarakat tentang apa itu politik dan bagaimana menyuarakannya. Menunjukkan cara berpolitik yang sehat, berkompetisi yang baik dan menghormati peraturan yang telah disepakati bersama sangat diperlukan dalam edukasi politik. Hal ini tidak dapat dilakukan apabila masyarakat tidak memiliki kesadaran akan hak dan kewajiban politik, terutama dalam negara seperti Indonesia. Terlebih harus disadari bahwa sebagian besar masyarakat Indonesia masih 'tradisional'. Salah satu karakteristik masyarakat tradisional menurut Weber adalah pengkultusan terhadap seorang pemimpin. Pemimpin menjadi begitu kuat mempengaruhi opini publik. Dengan kekuatan pengaruh untuk dipatuhi pengikutnya, sebenarnya pemimpin yang baik akan dapat lebih mudah untuk mengedukasi masyarakat. Celakanya, kalau pemimpin justru memanfaatkan kondisi masyarakat ini dengan mengeksploitasi dan memanipulasi opini serta perilaku mereka guna tercapainya tujuan politiknya sendiri.²⁸

4. Pembatasan Periodisasi Anggota Lembaga Perwakilan Rakyat Untuk Menciptakan Inovasi Pemikiran Di Lembaga Perwakilan Rakyat

²⁶ Firmanzah, *Mengelola Partai Politik: Komunikasi dan Positioning Ideologi Politik di Era Reformasi*, (Yayasan Obor Indonesia 2008) 70-71.

²⁷ Pasal 10 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5189).

²⁸ Firmanzah, *Op. Cit.*, 75-77.

Dalam suatu lembaga perwakilan rakyat diperlukan orang-orang yang kreatif dan inovatif terkait dengan pelaksanaan fungsi dan wewenangnya. Hal ini tidak akan terjadi jika mayoritas anggota lembaga perwakilan rakyat adalah wajah lama. Dari data yang ada, sebanyak 242 orang dari 560 anggota DPR-RI periode 2014-2019 adalah petahana. Artinya, lebih dari 50% sudah pernah menjabat pada periode sebelumnya. Mereka akan cenderung berpikir statis dan enggan melakukan perubahan. Jika terus menerus dibiarkan, hal ini akan menghambat kemajuan bangsa.

Lembaga perwakilan rakyat membutuhkan anggota yang berpikir dinamis dan kritis agar dapat menciptakan inovasi pemikiran di lembaga perwakilan rakyat. Dinamis berarti giat bekerja, tidak tinggal diam, dan terus bertumbuh. Sedangkan kritis berarti tajam dalam menganalisa. Namun yang perlu diingat adalah mereka bekerja giat bukan hanya untuk dapat terpilih kembali menjadi wakil rakyat, tetapi untuk menyejahterakan rakyat. Hal tersebut hanya dapat diwujudkan jika ada pembatasan periodisasi anggota lembaga perwakilan rakyat. Tanpa adanya pembatasan periodisasi, para petahana akan enggan meninggalkan jabatan sebagai anggota lembaga perwakilan rakyat karena kenyamanan dan fasilitas yang mereka dapatkan.

PENUTUP

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan di atas, dapat disimpulkan bahwa lembaga perwakilan rakyat lahir sebagai perwujudan dari adanya kedaulatan rakyat. Anggota lembaga perwakilan rakyat sebagai representasi dari rakyat harus bisa menempatkan diri sesuai dengan harapan rakyat. Setiap anggota lembaga perwakilan rakyat perlu menyadari adanya pembatasan kekuasaan dalam oleh masa atau tenggang waktu wewenang; wilayah atau daerah berlakunya wewenang; dan cakupan bidang atau materi wewenang bertujuan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang dan meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan.

Harus adanya pembatasan periodisasi anggota lembaga perwakilan rakyat untuk menjamin hak warga negara lain terutama hak atas perlakuan yang sama di hadapan hukum. Tanpa adanya pembatasan periodisasi, hak ini menjadi terabaikan. Selain itu, pembatasan periodisasi anggota lembaga perwakilan rakyat juga mendorong optimalnya fungsi partai politik sebagai sarana rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik serta mendorong terciptanya inovasi pemikiran di lembaga perwakilan rakyat.

Berkaca pula dari sejumlah kasus korupsi dan suap yang menimpa anggota lembaga perwakilan rakyat, kian mendorong dibutuhkan pembatasan periodisasi anggota lembaga perwakilan rakyat. Hal ini untuk menutup celah-celah dilakukannya tindak pidana korupsi dan suap di lembaga perwakilan rakyat.

Suatu solusi normatif dibutuhkan untuk mendorong negara melakukan pembatasan periodisasi anggota lembaga perwakilan rakyat dalam UU MD3. Pengaturan tersebut dapat mengacu pada pembatasan periodisasi jabatan di lembaga negara lainnya. Selain itu pembatasan secara umum dapat dilakukan melalui mekanisme internal di partai politik dengan melakukan pemilu internal untuk menjaring kader-kader yang akan diajukan sebagai calon anggota lembaga perwakilan rakyat.

DAFTAR BACAAN

Buku-buku;

Asshidique, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Sinar Grafika 2011).

Atmadja, I Dewa Gede, *Ilmu Negara Sejarah, Konsep Negara dan Kajian Kenegaraan*, (Setara Press 2012).

Firmanzah, *Mengelola Partai Politik: Komunikasi dan Positioning Ideologi Politik di Era Reformasi*, (Yayasan Obor Indonesia 2008).

Ifdhal Kasim, ed., *Hak Sipil dan Politik*, (ELSAM 2001).

Jayawickrama, Nihal, *The Judicial Application of Human Rights Law National, Regional and International Jurisprudence*, (Cambridge University Press 2002).

Koirudin, *Partai Politik dan Agenda Transisi Demokrasi*, (Pustaka Pelajar, 2004).

M. Djadjiono dan Efriza, *Wakil Rakyat Tidak Merakyat*, (Alfabeta 2011).

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

Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, (PT Remaja Rosdakarya 2014).

Jurnal:

Djaya Darumurti, Krishna, 'Perspektif Filosofis Konsep Kekuasaan Diskresi Pemerintah' (2014) 8 Jurnal Ilmu Hukum Refleksi Hukum FH UKSW.

Santoso, Sugeng, 'Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Era Demokrasi' (2014), 8 Jurnal Ilmu Hukum Refleksi Hukum FH UKSW.

Slamet Kurnia, Titon, 'Hukum dan Keadilan: Isu Bagian Hulu dan Hilir' (2016) 10 Jurnal Ilmu Hukum Refleksi Hukum FH UKSW.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

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

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

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.

Internet

<http://www.antarasumbar.com/berita/112670/pengamat-anggota-dprd-segera-diberhentikan-jika-divonis-bersalah.html> dikunjungi pada tanggal 8 Juni 2016 pukul 20.45.

<http://www.beritasatu.com/nasional/36672-kasus-irman-gusman-buktikan-kekuasaan-cenderung-disalahgunakan.html> dikunjungi pada tanggal 19 September 2016 pukul 20.37.

<http://www.jpnn.com/read/2014/09/15/257937/Inilah-Nama-48-Anggota-Dewan-Terpilih-yang-Terjerat-Korupsi-/page3> dikunjungi pada tanggal 8 Juni 2016 pukul 20.34.

https://id.wikipedia.org/wiki/Irman_Gusman dikunjungi pada tanggal 19 September 2016 pukul 20.48.