

**TESIS**

**ANALISIS YURIDIS TERHADAP MASA JABATAN ANGGOTA  
LEGISLATIF DI REPUBLIK INDONESIA**

**JURIDICAL ANALYSIS OF THE OFFICE TERM OF LEGISLATIVE  
MEMBERS IN THE REPUBLIC OF INDONESIA**



**OLEH :**

**MOHAMAD QUDRAT MALAPU**

**NIM : B012192011**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2023**

**HALAMAN JUDUL**  
**ANALISIS YURIDIS TERHADAP MASA JABATAN ANGGOTA**  
**LEGISLATIF DI REPUBLIK INDONESIA**

**Diajukan Sebagai Salah satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister**  
**Pada Program Studi Ilmu Hukum**

**Disusun dan diajukan oleh :**

**MOHAMAD QUDRAT MALAPU**

**NIM : B012192011**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2023**

**TESIS**

**Analisis Yuridis Terhadap Masa Jabatan Anggota Legislatif  
di Republik Indonesia**

Disusun dan diajukan oleh

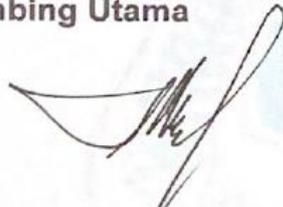
**Mohamad Qudrat Malapu**

**B012192011**

Telah Dipertahankan di Depan Panitia Ujian Tesis  
Pada tanggal 13 April 2023 dan  
Dinyatakan Telah Memenuhi Syarat Kelulusan

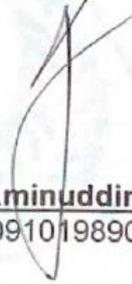
Menyetujui Komisi  
Penasihat,

**Pembimbing Utama**



**Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H.,M.S.**  
NIP. 195404201981031003

**Pembimbing Pendamping**



**Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, SH.,M.H.**  
NIP. 196409101989031004

**Ketua Program Studi  
Magister Ilmu Hukum**



**Dr. Hasbir Paserangi,SH.,M.H.**  
NIP.197007081994121001

**Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Hasanuddin**



**Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H.M.A.P**  
NIP.197312311999031003

## PERNYATAAN KEASLIAN

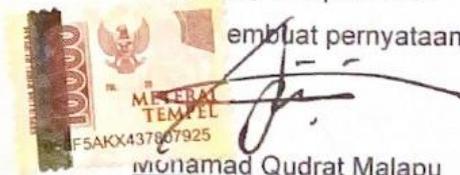
Nama : Mohamad Qudrat Malapu  
N I M : B012192011  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul "**Analisis Yuridis Terhadap Masa Jabatan Anggota Legislatif Di Republik Indonesia**", adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 10 April 2023

embuat pernyataan,



Mohamad Qudrat Malapu

NIM : B012192011

## KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Warahmatullah Wabarakatuh

Alhamdulillah segala puji bagi Allah SWT yang telah memberikan penulis nikmat kesehatan, kekuatan, kemampuan, kesempatan, rezeki serta rahmat dan hidayah sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini yang berjudul : **“Analisis Yuridis Terhadap Masa Jabatan Anggota Legislatif Di Republik Indonesia”**.

Sholawat serta salam semoga senantiasa terlimpah curahkan kepada Nabi Muhammad SAW sang revolusioner yang telah membawa kita dari alam jahiliyah yang penuh dengan kegelapan dan keteringgalan menuju alam terang benderang yang penuh dengan ilmu pengetahuan.

Tesis ini diajukan sebagai tugas akhir dalam rangka penyelesaian studi Magister pada program studi Magister Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Tesis ini juga merupakan dari hasil penelitian dengan beberapa literatur dan arahan yang diberikan oleh dosen pembimbing dan dosen penguji.

Alhamdulillah penulis sampai pada tahap menyelesaikan tesis ini. Walaupun tidak sempurna, namun kesyukuran dan kebanggaan bagi penulis dapat menyelesaikan studi akhir ini untuk mendapat gelar Magister Hukum. Rampungnya tesis ini penulis persembahkan untuk kedua orang tua tercinta, yang dengan doa dan kasih sayangnya tak kenal lelah mendidik, membesarkan dan menyayangi menjadi tauladan bagi penulis, serta ketulusan dalam memberikan dukungan baik moril maupun materil

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tak terhingga kepada kedua orang tua penulis yang sangat penulis cintai dan sayangi dengan sepenuh hati, kepada Ayahanda Syahrin Malapu, S.Pd, M.M. dan Ibunda tercinta Satriati Y. Pipi, S.Pd. yang telah mendidik, mendoakan, membesarkan penulis dengan sangat penuh kasih sayang dan kesabarannya serta usahanya tanpa pamrih yang telah benar-benar memberikan motivasi dan dukungan penuh kepada penulis. Kepada

Kakak Harialsyah Malapu, S.E. yang banyak memberikan penulis motivasi serta dukungan yang tiada hentinya

Terima kasih kepada seluruh keluarga besar, rekan, kerabat yang penulis cintai dan penulis banggakan yang tidak bisa penulis sebutkan namanya satu persatu atas kebaikan dan segala perilaku yang tak hentinya selalu membantu dalam hal apapun selama penulis memulai kuliah di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan selalu memberikan dukungan, motivasi, serta doa agar penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Terima kasih atas semuanya dan semoga Allah SWT senantiasa menjaga, melindungi dan memudahkan urusan kita semua.

Terima kasih yang sebesar-besarnya juga penulis sampaikan kepada Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S. selaku pembimbing utama dan Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H. selaku pembimbing pendamping yang telah sabar memberikan bimbingan, petunjuk, dan bantuan dari awal penulisan hingga selesainya Tesis ini. Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada tim penguji ujian Tesis penulis yaitu Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H., D.F.M. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P. Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H. M.A.P.

Melalui kesempatan ini, tidak lupa pula penulis juga haturkan rasa hormat dan terima kasih yang sebesar besarnya kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc. selaku Rektor Universitas Hasanuddin, beserta jajarannya.
2. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, beserta jajarannya.
3. Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S. selaku pembimbing utama dan Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H. selaku pembimbing pendamping, terima kasih yang sebesar-besarnya atas segala waktu, arahan, tenaga, saran dan pikiran serta kesabaran dalam membimbing penulis

untuk menyelesaikan tesis ini, sehingga tesis ini layak untuk dipertanggungjawabkan.

5. Tim penguji ujian tesis, Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H., D.F.M. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P. Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H. M.A.P. serta Dr. Naswar, S.H., M.H. sebagai penguji pengganti yang dengan kerendahan hati telah menguji dan menyempatkan waktunya untuk memeriksa tesis ini serta memberikan masukan yang sangat positif kepada penulis sehingga penulisan tesis ini menjadi jauh lebih baik.
6. Para Dosen Pengajar Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang juga telah memberikan pencerahan kepada penulis dalam dunia ilmu pengetahuan pada umumnya dan disiplin ilmu hukum pada khususnya.
7. Seluruh Staf dan Karyawan Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah dan membantu penulis selama berada di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
8. Seluruh Staf Ruang Baca Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah membantu kelancaran dan kemudahan penulis, dalam mencari literatur.
9. Rekan seperjuangan penulis pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin angkatan 2019 gelombang II, khususnya teman-teman seperjuangan pada bidang Hukum Tata Negara.
10. Kepada penghuni Asrama Putra KKIG Jl. Sungai Cerekang No. 16, Makassar yang telah menjadi saudara selama di Kota Makassar Terima kasih atas segala suka dan duka yang telah dilewati selama ini semoga kesuksesan dan kebaikan menyertai kita semua
11. Teman teman Himpunan Pelajar Mahasiswa Indonesia Gorontalo (HPMIG) Cabang Makassar yang menjadi keluarga penulis di Kota Makassar semoga tetap eksis untuk menjadi wadah kreatifitas Mahasiswa asal Gorontalo yang kuliah di Kota Makassar

12. Kepada semua pihak yang tidak dapat penulis tuliskan namanya satu per satu. Terima kasih atas segala dukungan dan bantuannya dalam penulisan dan penyusunan tesis ini.

Dengan segala keterbatasan, penulis tak dapat memberikan yang setimpal atau membalasnya dengan apa-apa kecuali memohon doa, semoga Allah SWT senantiasa membalas segala dukungan dan pengorbanan tulus yang telah diberikan dengan segala limpahan rahmat dan hidayah-Nya.

Tesis ini tentunya masih jauh dari kesempurnaan. Untuk itu, mungkin akan ditemui beberapa kekurangan dalam tesis ini mengingat penulis sendiri memiliki banyak kekurangan. Olehnya itu, segala masukan, kritik dan saran konstruktif dari segenap pembaca sangat diharapkan untuk mengisi kekurangan yang dijumpai dalam tesis ini. Akhir kata, semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi kita semua, khususnya bagi penulis sendiri. Aamiin.

Wassalamualaikum Warahmatullah Wabarakatuh

Makassar, April 2023

Penulis;

Mohamad Qudrat Malapu

## ABSTRAK

**Mohamad Qudrat Malapu (B012192011). *Analisis Yuridis Terhadap Masa Jabatan Anggota Legislatif Di Republik Indonesia*. Dibimbing oleh Syamsul Bachrie dan Aminuddin Ilmar.**

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan perlunya pembatasan masa jabatan anggota legislatif DPR dan menemukan konsep yuridis baru tentang masa jabatan anggota legislatif DPR yang ideal di Republik Indonesia

Metode penelitian yang digunakan ini adalah penelitian hukum normatif yang bertumpu pada kaidah-kaidah hukum, asas hukum dengan menggunakan pendekatan konsep, pendekatan historis. Data penelitian adalah data sekunder atau data dokumen. Penelitian ini juga menggunakan pendekatan komparatif yaitu pendekatan yang dilakukan untuk membandingkan hukum suatu negara dengan hukum negara lain.

Hasil dari penelitian yaitu 1) Lembaga legislatif dalam hal ini DPR RI sebagai pilar penting Demokrasi Indonesia mempunyai fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, maka prinsip *Check and Balances* harus dipraktikkan dengan baik jangan sampai pihak yang mengawasi dan diawasi justru sama-sama melakukan KKN. Pembatasan masa jabatan DPR RI penting untuk dilakukan sebagai wujud Reformasi dalam tubuh Lembaga Legislatif. Pembatasan masa jabatan DPR merupakan upaya mewujudkan Demokrasi Substantif yaitu Demokrasi yang melihat pada substansinya, 2) Dalam rangka membatasi masa jabatan DPR maka diperlukan payung hukum sebagai penegasan terhadap masa jabatan DPR. Revisi Pasal 76 ayat (4) UU Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD harus dilakukan, sebab pasal tersebut tidak secara eksplisit menjelaskan berapa lama masa jabatan DPR. Disarankan agar pada pasal tersebut ditambahkan frasa "Dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan". Sebagai penegasan terhadap masa jabatan DPR yaitu hanya selama 2 periode saja

Kata Kunci : Masa Jabatan, Anggota Legislatif, Demokrasi.

## ABSTRACT

**Mohamad Qudrat Malapu (B012192011). *Juridical Analysis of the Office Term of Legislative Members in the Republic of Indonesia.* Supervised by Syamsul Bachrie and Aminuddin Ilmar.**

This study aimed to explain the need for limiting the office term of members of the House of Representatives Legislative and finding a new juridical concept regarding the ideal term of office for members of the House Representatives Legislative in the Republic of Indonesia.

The research method used was normative legal research based on legal norms, legal principles by using a conceptual approach and a historical approach. Research data was secondary data or document data. This study also used a comparative approach, which is an approach taken to compare the laws of one country with the laws of other countries.

The results of the study are 1) Legislative institutions, in this case, The House of Representatives of the Republic of Indonesia, as an essential pillar of Indonesian Democracy, has a supervisory function over the administration of government, so the principle of Checks and Balances must be practised appropriately so that the parties who supervise and are supervised do not do Corruption, Collusion, and Nepotism (CCN). Limiting the office term of the House of Representatives of the Republic of Indonesia is essential as a form of reform within the Legislative Body. It constitutes an effort to realize Substantive Democracy, namely Democracy that looks at its substance, 2) Concerning limiting the term of office of the House of Representatives; a legal basis is needed as an affirmation of the office term of the House of Representatives. Revision of Article 76 paragraph (4) of Law Number 17 of 2014 concerning the People Consultative Council, the House of Representatives, the Regional Representatives Council, and the Regional House of Representatives must be done because the article does not explicitly explain how long the term of office of the House of Representatives. The article is recommended to be added to the phrase "Can be re-elected in the same position, only for one term of office". In conclusion, the term of office in the House of Representatives is only for two periods.

Keywords: Term of Office, Legislative Members, Democracy.

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING .....</b>	<b>ii</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN.....</b>	<b>iii</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>iv</b>
<b>ABSTRAK . .....</b>	<b>viii</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>ix</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>x</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	8
C. Tujuan Penelitian .....	8
D. Manfaat Penelitian.....	8
E. Orisinalitas Penelitian.....	8
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>13</b>
A. Teori Demokrasi.....	13
B. Teori Pemisahan Kekuasaan .....	18
C. Teori Trias Politica.....	22
D. Teori Pembatasan Kekuasaan .....	26
E. Teori Jabatan. ....	29
F. Sejarah Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia .....	32
G. Sejarah Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia .....	43
H. Kerangka Pikir.....	53
I. Definisi Operasional .....	55
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>55</b>
A. Tipe Penelitian .....	57
B. Pendekatan Masalah.....	58
C. Sumber Data .....	59

D. Teknik pengumpulan Data .....	60
E. Analisis Data .....	61
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>62</b>
A. Urgensi Pembatasan Masa Jabatan DPR RI .....	62
1. Pembatasan Masa Jabatan Berasaskan Prinsip Demokrasi Substansif .....	65
2. Reformasi DPR .....	93
B. Pengaturan Perodesasi Masa Jabatan DPR RI yang Sejalan Dengan Prinsip Prinsip Demokrasi di Indonesia .....	109
1. Keharusan Revisi Pasal 76 ayat (4) UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, dan DPD .....	112
2. Sistem Jabatan Baru DPR .....	117
3. Perbandingan Pembatasan Masa Jabatan Anggota Legislatif (DPR) Dengan Filipina .....	122
<b>BAB III PENUTUP .....</b>	<b>127</b>
A. Kesimpulan .....	127
B. Saran.....	128
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>130</b>

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Setelah perjalanan panjang selama kurun waktu 3 (tiga) abad lamanya Indonesia telah berhasil melepaskan diri dari belenggu penjajahan dan Imperialisme Belanda. 17 Agustus 1945 tepatnya, tanggal yang akan selalu diperingati setiap tahunnya oleh Bangsa Indonesia sebagai hari Kemerdekaan. Adalah Soekarno-Hatta yang memproklamirkannya mewakili seluruh Bangsa Indonesia pada hari bersejarah itu, kita masih ingat petuah Soekarno bahwa "Perjuanganku lebih ringan karena melawan penjajah, perjuangan kalian lebih berat karena melawan bangsa sendiri". Sebuah pesan untuk generasi penerus dimana telah dari jauh hari Bung Karno *The Founding Father* Republik Indonesia telah mewanti wanti bahwa perang melawan bangsa sendiri yang nantinya akan berebut kekuasaan akan lebih berat dari perjuangan di generasi mereka.

Republik Indonesia pasca kemerdekaan telah menganut paham Trias Politica dimana kekuasaan dibagi menjadi 3 bagian yaitu Legislatif (Pembuat Undang-Undang) Eksekutif (Pelaksana Undang-Undang) dan Yudikatif (Pengawas Pelaksana Undang-Undang). Doktrin Trias Politica pertama kali dikemukakan oleh John Locke (1632-1704) seorang filsuf Inggris dalam bukunya *Two Treatises on Civil Government* yang membagi lembaga menjadi tiga: Legislatif,

Eksekutif dan Federatif. Kemudian dikembangkan oleh Montesquieu (1689-1755) seorang filsuf Prancis dalam bukunya *L'esprit des lois* atau dalam bahasa Inggris *The Spirit Of The Laws* membagi negara kedalam: Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif, dan pada taraf itu diartikan sebagai pemisahan kekuasaan. Teori ini kemudian banyak dipakai oleh banyak Negara diseluruh dunia hingga sekarang ini.

Berdasarkan penjelasan teori Trias politica dipahami bahwa lembaga negara atau lembaga pemerintahan Republik Indonesia berdasarkan Undang Undang Dasar Tahun 1945 sebelum amandemen ada 6 (enam), yaitu: Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, Dewan Pertimbangan Agung, Badan Pemeriksaan Keuangan, dan Mahkamah Agung.<sup>1</sup> Sedangkan lembaga negara atau lembaga pemerintah dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia berdasarkan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) sesudah amandemen ada 8 (delapan), yaitu : Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden, Badan Pemeriksaan Keuangan, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial.<sup>2</sup>

Distribusi kekuasaan perlu dilakukan, kekuasaan yang terpusat pada orang maupun kelompok tertentu dalam pemerintahan lambat laun hanya akan menimbulkan kesewenang wenangan, maka

---

<sup>1</sup> Christiani Junita Umboh, Penerapan Konsep Trias Politica Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia, *Lex Administratum*, Vol. VIII/No. 1/Jan-Mar/2020, hal. 131

<sup>2</sup> *Ibid* hal. 132

pembagian kekuasaan sesuai dengan teori Trias Politica menjadi hal yang harus diterapkan di Republik Indonesia. Walaupun Indonesia pada dasarnya telah menerapkan pembagian kekuasaan pada masa orde baru dimana pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan 5 tahun sekali dan dipilih oleh MPR selaku lembaga Legislatif, system tersebut tidak menjamin bahwa kekuasaan yang terbagi seperti Teori Trias Politica dapat berjalan dengan baik di Indonesia. Peristiwa Reformasi “98” telah membuktikan bahwa kekuasaan yang tidak dibatasi dalam hal ini masa jabatan ataupun perodesasi hanya akan memecah belah bangsa.

Pembagian kekuasaan haruslah diimbangi dengan pembatasan kekuasaan. Setelah Reformasi amandemen UUD 1945 dilakukan sebanyak 4 kali, Semangat perubahan konstitusi yang muncul berupa supremasi konstitusi, keharusan dan pentingnya pembatasan kekuasaan, pengaturan hubungan dan kekuasaan antar cabang kekuasaan negara secara lebih tegas, penguatan sistem *checks and balances* antar cabang kekuasaan, penguatan perlindungan dan penjaminan hak asasi manusia, penyelenggaraan otonomi daerah dan pengaturan hal-hal yang mendasar di berbagai bidang kehidupan masyarakat. Semua itu direfleksikan sebagai konsensus politik bangsa yang dituangkan dalam perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. “Perubahan itu diantaranya adalah di

sektor Negara dan pemerintahan, upaya penataan itu menacakup kelembagaan di ranah legislatif, eksekutif dan yudikatif“.<sup>3</sup>

Kekuasaan Legislatif (*Legislative Power*) berdasarkan UUD NRI 1945, kekuasaan legislatif adalah kekuasaan membuat undang-undang yang terdiri dari MPR, DPR dan DPD. Terdapat perubahan dalam lembaga legislatif setelah amandemen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu pembentukan lembaga legislatif baru bernama Dewan Perwakilan Daerah. DPD memiliki kedudukan setara dengan DPR dan dipilih secara langsung oleh rakyat. Lembaga ini dibentuk sebagai pengganti Utusan Daerah dan Utusan Golongan yang sebelumnya dipilih oleh DPR dan MPR.<sup>4</sup>

Proses lahirnya DPD sudah ditetapkan dalam amandemen ketiga Undang Undang Dasar 1945 Pasal 22C ayat 1 yang berbunyi “Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum”. Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang dipilih melalui pemilihan. Selanjutnya diatur pada Undang Undang Nomor 27 Tahun 2009 Pasal 221 yang menyatakan bahwa “DPD terdiri atas wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum”. Dan pada Pasal 222 menyebutkan bahwa “DPD RI merupakan

---

<sup>3</sup> Syprianus Aristeus, *Hukum Nasional Pasca Amandemen UUD 1945*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Depkum HAM, , 2009, Jakarta

<sup>4</sup> Christiani Junita Umboh, *Op. Cit.* hal. 132

lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga Negara”.<sup>5</sup>

Lembaga Legislatif dalam menjalankan fungsinya yakni fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan haruslah diisi oleh orang-orang yang kompeten dan mempunyai Integritas yang mampu mewakafkan dirinya untuk mendahulukan kepentingan bangsa daripada kepentingan pribadi maupun kelompok saja. Anggota DPR RI, DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota atau biasa disebut DPRD tingkat I dan tingkat II, serta Anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah mereka yang dipilih langsung oleh rakyat dalam Pemilihan Umum 5 (lima) tahun sekali.

Masa jabatan anggota lembaga legislatif atau lembaga perwakilan rakyat tercantum dalam Undang Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau biasa disebut UU MD3. Yaitu :

1. Pasal 76 ayat (2) “Masa jabatan anggota MPR adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota MPR yang baru mengucapkan sumpah/janji”.
2. Pasal 76 ayat (4) “Masa jabatan anggota DPR adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah/janji”.

---

<sup>5</sup> *Ibid* hal.133

3. Pasal 252 ayat (5) “Masa jabatan anggota DPD adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPD yang baru mengucapkan sumpah/janj”.
4. Pasal 318 ayat (4) “Masa jabatan anggota DPRD provinsi adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPRD provinsi yang baru mengucapkan sumpah/janji”.
5. Pasal 367 ayat (4) “Masa jabatan anggota DPRD kabupaten/kota adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPRD kabupaten/kota yang baru mengucapkan sumpah/janji”.<sup>6</sup>

Dengan demikian tidak ada ketentuan yang mengatur pembatasan periodisasi anggota lembaga perwakilan rakyat. Tidak diaturnya batas masa jabatan anggota legislatif DPR, DPD dan DPRD membuat para Petahana bisa duduk kembali dikursi dewan lebih dari 10 tahun atau 2 periode masa jabatan. Kekuasaan punya 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.<sup>7</sup>

Masalah dalam sistem pemerintahan presidensial bukan terletak di lingkungan kekuasaan eksekutif, tetapi lebih pada kekuasaan

---

<sup>6</sup> Undang Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

<sup>7</sup> Miriam Budiarjo, Ibrahim Ambong, *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, Raja Grafindo, Jakarta, 1993, hlm.214.

legislatif.<sup>8</sup> tidak menutup kemungkinan bahwa penyimpangan didalam tubuh lembaga legislatif dapat terjadi karena kekuasaannya yang dominan dan tidak dibatasi waktu.

Masa jabatan 5 tahun adalah konstruksi analogi yang diterapkan oleh UUD NRI 1945 yang berlaku untuk semua kelembagaan, dalam undang undang yang berlaku belum ada pengaturan tentang pembatasan masa jabatan DPR atau lembaga legislatif. Pembatasan Periode Anggota Legislatif DPR, DPD dan DPRD penting dibahas untuk kelangsungan Demokrasi yang sehat di Republik Indonesia,

Maka dari itu penulis tertarik melakukan penelitian yang berjudul Analisis Yuridis Terhadap Masa Jabatan Anggota Legislatif Di Republik Indonesia. Penelitian ini tentu berbeda dengan penelitian maupun tulisan serupa karena peneliti bukan hanya meneliti urgensi pada pembatasan perodesasi masa jabatan Anggota Legislatif saja tetapi menelaah konsep pada perodesasi yang Ideal bagi Anggota Legislatif di Republik Indonesia untuk mewujudkan Demokrasi yang sehat sesuai cita-cita bangsa. Serta mencoba membandingkan masa jabatan DPR RI dengan masa jabatan DPR Filipina

---

<sup>8</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Raja Grafindo Persada, 2010. Hal. 42

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas maka yang menjadi rumusan masalah adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana urgensi pembatasan masa jabatan DPR RI ?
2. Bagaimana pengaturan perodesasi masa jabatan DPR RI yang sejalan dengan prinsip prinsip demokrasi di Indonesia?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan Rumusan Masalah diatas maka yang menjadi Tujuan Penelitian adalah sebagai berikut :

1. Untuk menjelaskan urgensi pembatasan masa jabatan DPR RI
2. Untuk menjelaskan pengaturan masa jabatan DPR RI yang sejalan dengan prinsip prinsip demokrasi di Indonesia

## **D. Manfaat Penelitian**

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan terhadap pentingnya pembatasan masa jabatan DPR RI
2. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan terhadap pengaturan masa jabatan DPR RI yang sejalan dengan prinsip prinsip demokrasi di Indonesia

## **E. Orisinalitas Penelitian**

Penelitian sebelumnya yang juga berkaitan dengan masa jabatan anggota legislatif yaitu :

1. Jurnal Ilmiah, "Kajian Yuridis Terhadap Masa Jabatan Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia" Oleh M.Suhiryadi Fakultas Hukum Universitas Mataram Mataram 2017<sup>9</sup>.

Jurnal tersebut membahas tentang kendala dalam pengaturan masa jabatan pimpinan DPD RI dan bagaimana pengaturan masa jabatan pimpinan DPD RI sementara penelitian ini membahas tentang konsep ideal masa jabatan anggota DPR RI

2. Jurnal Ilmiah, "Pembatasan Perodesasi Masa Jabatan Anggota Legislatif" Oleh Muhammad Al Kautsar Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala 2019<sup>10</sup>.

Jurnal tersebut membahas tentang pertimbangan hukum Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang pemilihan umum anggota DPR, DPD DAN DPRD tidak memberikan batasan perodesasi terhadap masa jabatan anggota legislatif juga apakah masa jabatan anggota legislatif dapat dikecualikan terhadap asas kepastian hukum sedangkan penulis membahas kesesuaian antara Prinsip Demokrasi dengan masa jabatan anggota legislatif yang berlaku sekarang serta konsep pengaturan masa jabatan yang ideal bagi anggota legislatif di Indonesia

---

<sup>9</sup> M.Suhiryadi, *Kajian Yuridis Terhadap Masa Jabatan Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Mataram Mataram 2017

<sup>10</sup> Muhammad Al Kautsar, *Pembatasan Perodesasi Masa Jabatan Anggota Legislatif*, JIM Bidang Hukum Kenegaraan : Vol. 3, No.3 Agustus 2019

3. Jurnal Ilmiah, "Pembatasan Periodisasi Keanggotaan Lembaga Perwakilan Rakyat Di Indonesia" Oleh Vincent Suriadinata Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana 2017<sup>11</sup>.

Jurnal tersebut membahas 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. Sementara penelitian ini membahas pengaturan masa jabatan DPR dan menggunakan perbandingan masa jabatan DPR di Filipina

4. Tesis, "Masa Jabatan Anggota Legislatif Dalam Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Prespektif Siyasah Dusturiyyah Tasyri'iyah" Oleh Irham Wibowo Fakultas Syari'ah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Sultan Kalijaga Yogyakarta 2019

Tesis tersebut membahas tentang masa jabatan anggota legislatif menurut undang undang nomor 7 tahun 2017 tentang pemilihan umum dalam prespektif *siyasah dusturiyyah tasyri'iyah*, pandangan keadilan terhadap masa jabatan anggota legislatif dalam undang undang nomor 7 tahun 2017 tentang pemilihan

---

<sup>11</sup> Vincent Suriadinata, Pembatasan Periodisasi Keanggotaan Lembaga Perwakilan Rakyat Di Indonesia, Jurnal Ilmu Hukum Principium Alethea, Vol. 1. No. 1. 2017

umum dan format ideal masa jabatan legislatif di Indonesia. Penelitian ini menggunakan penelitian normatif. Hasil penelitian secara singkat menunjukkan bahwa tidak terdapat peraturan perundang undangan yang mengatur tentang masa jabatan anggota legislatif di Indonesia sama halnya dalam hukum islam. Solusi terbaik untuk menyikapi persoalan masa jabatan anggota legislatif di Indonesia adalah menguatkan peran sentral peran partai politik dalam system pemilihan umum.<sup>12</sup> Penelitian tesis ini berbeda dengan penelitian tesis penulis, hal tersebut terdapat pada sudut pandang masa jabatan bahwa penelitian ini menggunakan sudut pandang *siyasah dusturiyyah tasyri'iyah* sementara penulis menggunakan sudut pandang Demokrasi.

5. Tesis “Urgensi Pembatasan Masa Periode Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Upaya Pencegahan Penyalahgunaan Kekuasaan” Oleh Wa Ode Fatihatul Khaerunnaila Fakultas Hukum Universitas Brawijaya 2018

Tesis tersebut membahas tentang permasalahan mengenai Urgensi Pembatasan Masa Periode Anggota DPR, penelitian ini mempunyai dua rumusan masalah yaitu mengapa diperlukan pembatasan masa periode anggota DPR dalam upaya mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan bagaimana harapan pengaturan pembatasan masa periode anggota DPR di masa depan. penelitian

---

<sup>12</sup> Irham Wibowo, *Masa Jabatan Anggota Legislatif Dalam Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Prespektif Siyasah Dusturiyyah Tasyri'iyah*. Fakultas Syari'ah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Sultan Kalijaga Yogyakarta 2019

ini menggunakan metode penelitian dengan jenis penelitian hukum normatif. Melalui hasil dan pembahasan dalam penelitian ini, secara singkat diperoleh kesimpulan yaitu diperlukan adanya pembatasan masa periode anggota DPR dalam upaya mencegah penyalahgunaan kekuasaan, karena Pembatasan periode kerja anggota DPR sama pentingnya dengan pembatasan periode kerja presiden/wakil presiden, agar mencegah keabsolutan dan penyalahgunaan kekuasaan<sup>13</sup>. Penelitian tesis ini berbeda dengan penelitian tesis penulis, hal tersebut terdapat pada metode penelitian yaitu penulis juga melakukan penelitian perbandingan (comparasi) dengan masa jabatan anggota DPR di Filipina.

---

<sup>13</sup> Wa Ode Fatihatul Khaerunnailla, *Urgensi Pembatasan Masa Periode Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Upaya Pencegahan Penyalahgunaan Kekuasaan*, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya 2018

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Teori Demokrasi**

Secara etimologi, kata demokrasi berasal dari Bahasa Yunani “*demos*” berarti rakyat, dan “*kratos*” yang berarti kekuasaan atau berkuasa. Dengan demikian demokrasi artinya pemerintahan oleh rakyat, dimana kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau wakil-wakil yang mereka pilih dibawah sistem pemilihan bebas. Demokrasi merupakan asa dan sistem yang paling baik didalam sistem politik dan ketatanegaraan kiranya tidak dapat dibantah. khasanah pemikiran dan prereformasi politik diberbagai negara sampai pada satu titik temu tentang ini: demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya.<sup>14</sup>

#### **1. Pengertian Demokrasi Menurut Para Ahli**

- a) Aristoteles mengemukakan bahwa demokrasi ialah suatu kebebasan atau prinsip demokrasi ialah kebebasan, karena hanya melalui kebebasanlah setiap warga negara bisa saling berbagi kekuasaan didalam negaranya. Aristoteles pun mengatakan apabila seseorang hidup tanpa kebebasan dalam memilih cara hidupnya, maka sama saja seperti budak.
- b) W.A Bonger mendefinisikan demokrasi adalah bentuk pemerintahan dari suatu kesatuan hidup yang memerintahkan

---

<sup>14</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Raja Grafindo, Jakarta, 2014, hlm. 196

diri sendiri, dalam hal mana sebagian besar anggotanya turut mengambil bagian baik langsung maupun tidak langsung dan dimana terjamin kemerdekaan rohani dan persamaan bagi hukum.<sup>15</sup>

- c) Harris Soche menjelaskan bahwa demokrasi ialah suatu bentuk pemerintahan rakyat, karenanya kekuasaan pemerintahan melekat pada rakyat juga merupakan HAM bagi rakyat untuk mempertahankan, mengatur dan melindungi diri dari setiap paksaan dalam suatu badan yang diserahkan untuk memerintah.
- d) Menurut C.F. Strong, demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan dalam hal mana mayoritas anggota dewasa dari masyarakat politik ikut serta melalui cara perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah akhirnya mempertanggung jawabkan tindakan-tindakannya kepada mayoritas itu. Dengan kata lain negara demokrasi didasari oleh sistem perwakilan yang menjamin kedaulatan rakyat.<sup>16</sup>
- e) Menurut Hans Kelsen Demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat dan untuk rakyat. Yang melaksanakan kekuasaan Negara ialah wakil-wakil rakyat yang terpilih. Di mana rakyat telah yakin, bahwa segala kehendak dan kepentingannya akan diperhatikan di dalam melaksanakan kekuasaan Negara.

---

<sup>15</sup> Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat*, Nusamedia, Jakarta, 2007, hlm. 4

<sup>16</sup> *Ibid*

- f) Abraham Lincoln mengartikan demokrasi itu ialah pemerintah dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.
- g) Menurut Montesquieu demokrasi adalah kekuasaan negara yang dibagi dan dilaksanakan oleh tiga lembaga atau institusi yang berbeda dan terpisah satu sama lainnya, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

## **2. Jenis Jenis Demokrasi**

### **A. Demokrasi Langsung (*Direct Democracy*)**

Demokrasi langsung (*direct democracy*) adalah salah satu metode dengan cara melibatkan rakyat secara langsung dalam pengambilan kebijakan negara. Keterlibatan rakyat secara langsung dilaksanakan tanpa melihat status dan kedudukan dari warga negara tersebut, tetapi didasarkan pada kualitas manusia sebagai mahluk Tuhan yang mempunyai hak untuk menentukan dan mengatur dirinya sendiri tanpa ada tekanan atau intervensi dari orang lain.<sup>17</sup> Keterlibatan rakyat dalam hal ini diantaranya Pemilihan Umum, Pemilihan Kepala Daerah, pelaksanaan referendum untuk menyatakan persetujuan atau penolakan terhadap rencana perubahan atas pasal-pasal tertentu dalam Undang-Undang Dasar dan lain sebagainya.

---

<sup>17</sup> Hufron, Syofyan Hadi, *Ilmu Negara Kontemporer*, Laksbang Grafika, Surabaya, 2016, hlm. 240

## **B. Demokrasi Tidak Langsung (*Indirect Democracy*)**

Demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) adalah suatu bentuk penyelenggara kedaulatan rakyat secara tidak langsung tetapi melalui Lembaga perwakilan. Sistem demokrasi seperti ini, sangat lazim dipraktikan dalam alam demokrasi modern karena lebih mudah dan praktis. Demokrasi tidak langsung dengan cara rakyat memilih wakil-wakilnya yang akan duduk diparlemen. Kemudian wakil-wakilnya tersebut akan mewakili rakyat yang diwakilkannya dalam pengambilan keputusan bernegara.<sup>18</sup>

## **3. Demokrasi di Indonesia**

Pada hakikatnya, demokrasi tidaklah bisa menjamin kebebasan secara mutlak, perlu ada komitmen untuk membangun tradisi kebebasan, tradisi diantara semua warga yang diwujudkan dalam aturan serta penegakan hukum yang tegas, bahwa setiap orang bebas berbicara dan menyalurkan pendapatnya. Konsep demokrasi menjadi sebuah kata kunci tersendiri, khususnya dalam bidang ilmu politik. Hal ini disebabkan karena demokrasi saat ini disebut-sebut sebagai indikator dalam perkembangan politik suatu negara termasuk Indonesia.<sup>19</sup>

Demokrasi dikembangkan untuk menumbuhkan partisipasi rakyat, bukan partisipasi seseorang atau kelompok. Peran rakyat (baca : publik) lebih dihargai karena berperan penting dalam

---

<sup>18</sup> *Ibid*, hal. 242

<sup>19</sup> Jailani, *Sistem Demokrasi Di Indonesia Ditinjau Dari Sudut Hukum Ketatanegaraan*, Jurnal Inovatif, Volume VIII Nomor I, 2015, hal. 135

mengambil keputusan untuk kepentingan publik. Sebut saja, dalam menentukan seorang Kepala Daerah, Bupati, Gubernur, dan Presiden sebagai kepala negara dalam system demokrasi harus dipilih oleh rakyat. Kekuasaan itu tidak didapat atas dasar kekuasaan belaka, atau karena ditunjuk orang atau kelompok elite tertentu. Kekuasaan hanya didapat oleh seseorang setelah ia dinilai oleh publik mempunyai kompetensi dan kejujuran dalam kepemimpinan. Kekuasaan didapat harus melalui pemilihan dengan suara terbanyak. Inilah esensi demokrasi dan adanya peran penting dari publik.<sup>20</sup>

Konstitusi Indonesia, UUD 1945, menjelaskan bahwa Indonesia adalah sebuah negara demokrasi. Presiden dalam menjalankan tugasnya harus bertanggung jawab kepada DPR dan MPR sebagai wakil rakyat. Oleh karena itu secara hirarki, rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi melalui system perwakilan melalui pemerintah. Konsep demokrasi di NKRI dapat dipandang sebagai sebuah mekanisme dan cita-cita untuk mewujudkan suatu kehidupan berkelompok yang sesuai dengan apa yang terdapat dalam UUD 1945 yang disebut kerakyatan.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> *Ibid*

<sup>21</sup> *Ibid*, hal. 139

Dapat disimpulkan bahwa konsep demokrasi atau pemerintahan rakyat yang diterapkan di Indonesia, berdasarkan pada tiga hal, yaitu<sup>22</sup> :

- 1) Nilai-nilai falsafah Pancasila atau pemerintahan itu sendiri, dari, oleh dan untuk rakyat berdasarkan sila-sila dari Pancasila;
- 2) Transformasi nilai-nilai pada bentuk dari system pemerintahan;
- 3) Merupakan konsekuensi dan komitmen terhadap nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945.

Gagasan pokok atau gagasan dasar suatu pemerintahan demokrasi di pemerintahan Indonesia adalah pengakuan HAM, hakikat manusia, yaitu pada dasarnya warga negara mempunyai harkat dan martabat yang sama dalam hubungan social sesama warga negara.<sup>23</sup>

## **B. Teori Pemisahan Kekuasaan**

Pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) merupakan konsep pembagian kekuasaan pemerintah dalam suatu negara menjadi bercabang-cabang. Prinsip pemisahan kekuasaan dikembangkan oleh dua pemikir besar dari Inggris dan Perancis, John Locke dan Montesquieu. Konsep pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh dua pemikir besar tersebut kemudian dikenal dengan teori Trias

---

<sup>22</sup> *Ibid*, hal.140

<sup>23</sup> *Ibid*

Politica. Menurut John Locke kekuasaan itu dibagi dalam tiga kekuasaan, yaitu<sup>24</sup>

- a. Kekuasaan legislatif, bertugas untuk membuat peraturan dan undangundang.
- b. Kekuasaan eksekutif, bertugas untuk melaksanakan undang-undang yang ada di dalamnya termasuk kekuasaan untuk mengadili.
- c. Kekuasaan federatif, tugasnya meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungan dengan negara lain seperti membuat aliansi dan sebagainya (dewasa ini disebut hubungan luar negeri).

Sementara itu Montesquieu dalam masalah pemisahan kekuasaan membedakannya dalam tiga bagian pula meskipun ada perbedaan dengan konsep yang disampaikan John Locke, yaitu :

- a. Kekuasaan legislatif, bertugas untuk membuat undang-undang.
- b. Kekuasaan eksekutif, bertugas untuk menyelenggarakan undang-undang (tetapi oleh Montesquieu diutamakan tindakan di bidang politik luar negeri).
- c. Kekuasaan yudikatif, bertugas untuk mengadili atas pelanggaran undangundang.

Dari dua pendapat ini ada perbedaan pemikiran antara John Locke dengan Montesquieu. John Locke memasukkan kekuasaan

---

<sup>24</sup> Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta: Gramedia, 2008 hal. 150

yudikatif ke dalam kekuasaan eksekutif, sementara Montesquieu memandang kekuasaan pengadilan (yudikatif) itu sebagai kekuasaan yang berdiri sendiri<sup>25</sup> John Locke berpendapat bahwa alasan mengapa manusia memasuki suatu “social contract” adalah untuk mempertahankan kehidupan, kebebasan dan hak untuk memiliki. Ketiga model dasar itu dipandang sebagai “milik” (*property*). Milik inilah yang memberikan kepada manusia status politik.<sup>26</sup>

Berkaitan dengan fungsi negara, John Locke membedakannya ke dalam empat fungsi. Keempat fungsi negara tersebut adalah pembentukan undang undang (*legislating*), membuat keputusan (*judging*), menggunakan kekuatan secara internal dalam melaksanakan undang-undang (*employing forces internally in the execution of the laws*) dan menggunakan kekuatan-kekuatan tersebut di luar negeri, dalam membela masyarakat.<sup>27</sup>

Locke menamakan fungsi pertama “*legislative powers*”, fungsi ketiga dinamakan dengan “*executive powers*”. Fungsi keempat disebutnya dengan “*federative powers*”, yang meliputi kekuasaan perang dan damai serta kekuasaan luar negeri. Sedangkan fungsi kedua yaitu membuat keputusan (*the function of judging*) dianggapnya bukan sebagai kekuasaan. Oleh karena itu menurutnya tidak perlu mengindividualisir kekuasaan membuat keputusan (*the powers of*

---

<sup>25</sup> *Ibid*

<sup>26</sup> Efik Yusdiansyah, *Implikasi Keberadaan Mahkamah Konstitusi Terhadap Pembentukan Hukum Nasional Dalam Kerangka Negara Hukum*, Lubuk Agung, Bandung, 2010. Hal. 24

<sup>27</sup> *Ibid*. Hal. 24-25

*judging*) secara tersendiri dalam bagian terpisah karena fungsi ini merupakan fungsi negara tradisional. Lebih lanjut John Locke beranggapan bahwa bila kekuasaan diletakkan pada tangan yang berbeda dapat dicapai suatu keseimbangan.<sup>28</sup>

Pemikiran John Locke, ternyata mempengaruhi ahli hukum Perancis bernama Montesquieu (1689-1755) untuk lebih menyempurnakan konsep pemisahan kekuasaan. Montesquieu dalam bukunya berjudul *De L'Esprit des Lois* terbit tahun 1748, mengemukakan teori pemisahan kekuasaan negara. Montesquieu menyatakan bahwa kekuasaan dalam negara harus dipisahkan dalam tiga kekuasaan, yaitu : pertama, kekuasaan legislatif (*la puissance legislative*) yang membentuk undang-undang; kedua, kekuasaan eksekutif (*la puissance executive*) yang melaksanakan undang-undang; dan ketiga, kekuasaan yudikatif (*la puissance de juger*), yang menjalankan kekuasaan kehakiman.<sup>29</sup>

Pemisahan suatu kekuasaan sangat penting agar tidak terjadinya tindakan kesewenang-wenangan dari masing-masing pemerintahan atau lembaga-lembaga, dibentuk agar sesuai dengan konsep kedaulatan rakyat yang berorientasi pada tegaknya the rule of law, pengendalian kekuasaan, otonomi daerah, serta *check and balance*. Konsep pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh dua pemikir besar tersebut kemudian dikenal dengan teori Trias Politika

---

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Ibid.*

## C. Teori Trias Politica

Teori pemisahan kekuasaan dipopulerkan melalui ajaran Trias Politica Montesquieu. Dalam bukunya yang berjudul *L'Esprit des lois* (*The Spirit of Laws*) Montesquieu mengembangkan apa yang lebih dahulu di ungkapkan oleh John Locke (1632-1755). Ajaran pemisahan kekuasaan dari Montesquieu di ilhami oleh pandangan John Locke dalam bukunya "*Two Treaties on Civil Government*" dan praktek ketatanegaraan Inggris. Menurut Montesquieu bila mana kekuasaan eksekutif dan legislatif digabungkan, maka kita masih memiliki pemerintahan yang moderat, asalkan sekurang-kurangnya kekuasaan kehakiman dipisah

### 1. Trias Politica Menurut Para Ahli

A. John Locke membedakan antara tiga macam kekuasaan yaitu<sup>30</sup>:

- 1) Kekuasaan perundang-undangan (legislative);
- 2) Kekuasaan melaksanakan hal sesuatu (executive) pada urusan dalam negeri, yang meliputi Pemerintahan dan Pengadilan; dan
- 3) Kekuasaan untuk bertindak terhadap anasir asing guna kepentingan negara atau kepentingan warga negara dari negara itu yang oleh Locke dinamakan *federative power*

B. Montesquieu membuat analisis atas pemerintahan Inggris yaitu :

---

<sup>30</sup> Prodjodikoro Wirjono, *Azas-Azas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakjat, Jakarta Timur, 1983, Hal. 16

- 1) Ketika kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan pada orang yang sama, atau pada lembaga tinggi yang sama, maka tidak ada kebebasan;
- 2) Tidak akan ada kebebasan, jika kekuasaan kehakiman tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif;
- 3) Dan pada akhirnya akan menjadi hal yang sangat menyedihkan bila orang yang sama atau lembaga yang sama menjalankan ketiga kekuasaan itu, yaitu menetapkan hukum, menjalankan keputusan keputusan publik dan mengadili kejahatan atau perselisihan para individu.

C. Ajaran pembagian kekuasaan yang lain diajukan oleh C. van Vollenhoven,. Menurut van Vollenhoven, fungsi fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas empat cabang yang kemudian di Indonesia biasanya diistilahkan dengan catur praja, yaitu<sup>31</sup> :

- 1) Fungsi *regeling* (pengaturan);
- 2) Fungsi *bestuur* (penyelenggaraan pemerintahan);
- 3) Fungsi *rechtsspraak* atau peradilan; dan
- 4) Fungsi *politie* yaitu berkaitan dengan fungsi ketertiban dan keamanan

Berbeda dengan pendapat Montesquieu, *bestuur* (penyelenggaraan pemerintahan) menurut van Vollenhoven tidak hanya melaksanakan undang-undang saja, karena dalam

---

<sup>31</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hal. 33

pengertian negara hukum modern tugas *bestuur* itu adalah seluruh tugas negara dalam menyelenggarakan kepentingan umum, kecuali beberapa hal ialah mempertahankan hukum secara preventif (*preventive rechtszorg*), mengadili (menyelesaikan perselisihan) dan membuat peraturan (*regeling*).<sup>32</sup>

D. Menurut Donner, semua kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh penguasa hanya meliputi dua bidang saja yang berbeda, yaitu<sup>33</sup> :

- 1) Bidang yang menentukan tujuan yang akan dicapai atau tugas yang akan dilakukan;
- 2) Bidang yang menentukan perwujudan atau pelaksanaan dari tujuan atau tugas yang ditetapkan itu

E. Goodnow mengembangkan ajaran yang biasa di istilahkan dengan *dwipraja*, yaitu<sup>34</sup> :

- 1) *Policy making function* (fungsi pembuatan kebijakan); dan
- 2) *Policy executing function* (fungsi pelaksanaan kebijakan)

## 2. Trias Politica di Indonesia

UUD 1945 memang secara tegas tidak menyebutkan mengenai trias politica tapi secara implisit bisa ditelaah bahwa Indonesia menghendaki pembagian kekuasaan. Hal ini jelas dari pembagian bab dalam Undang-Undang Dasar 1945. Misalnya Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Bab III tentang

---

<sup>32</sup> Moh. Kusnardi dan Ibrahim Harmaily, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta Pusat, 1988, hal. 147

<sup>33</sup> *Ibid*

<sup>34</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hal. 34

Kekuasaan Pemerintahan Negara, Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat dan Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman.

Kekuasaan legislatif dijalankan oleh Presiden bersama-sama dengan DPR. Kekuasaan eksekutif dijalankan oleh Presiden dibantu oleh menteri-menteri, sedangkan kekuasaan yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman.<sup>35</sup>

Pembagian kekuasaan yang ada di Indonesia merupakan sebuah konsekuensi dasar dari pemberlakuan sistem demokrasi. Dengan sistem pemerintahannya adalah Presidensiil. Maka kabinet tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan oleh karena itu tidak dapat dijatuhkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dalam masa jabatannya. Sebaliknya Presiden juga tidak dapat membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. Jadi, pada garis besarnya, ciri-ciri azas *Trias Politica* dalam arti pembagian kekuasaan terlihat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Akan tetapi pada masa Demokrasi Terpimpin ada usaha untuk meninggalkan gagasan *Trias Politica*. Hal tersebut diutarakan Presiden Soekarno dikarenakan Presiden Soekarno menganggap sistem *Trias Politica* bersumber dari *liberalisme*. Sehingga pada masa tersebut terjadi kepincangan sistem *Trias Politica*.<sup>36</sup>

Jimly Assiddiqie berpendapat bahwa pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam

---

<sup>35</sup>Miriam Budiardjo, Op. Cit. hal. 156

<sup>36</sup> *Ibid*, hal. 157

fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balances*).<sup>37</sup> Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat yang mana lembaga pemegang kedaulatan rakyat inilah yang dulu dikenal sebagai Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

#### **D. Teori Pembatasan Kekuasaan**

Sejak dimunculkannya asas demokrasi telah menimbulkan masalah tentang siapakah yang berperan dalam menentukan jalannya negara sebagai organisasi tertinggi: negara atau masyarakat, atau sebaliknya masyarakat atau Negara.<sup>38</sup> Didalam negara modern terdapat dua karakteristik utama yang digunakan yaitu dianutnya prinsip demokrasi dan adanya sebuah konstitusi yang menjadi hukum dasar bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Kedua karakteristik tersebut bukannya tidak saling terhubung akan tetapi justru tidak terpisahkan. Konstitusi dapat diartikan sebagai salah satu wujud sekaligus piranti hukum demokrasi.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2005, hal. 35

<sup>38</sup> Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hal. 20

<sup>39</sup> Ro'is Alfauzi dan Orien Effendi, *Pembatasan Kekuasaan Berdasarkan Paham Konstitusionalisme Di Negara Demokrasi*, *Politica*, Vol. 7, No. 2, 2020, hal. 112

Nilai-nilai fundamental yang telah mendasari pembatasan kekuasaan adalah untuk mencegah terjadinya dominasi kekuasaan oleh para penyelenggara negara sekaligus dengan bertujuan melindungi harkat dan martabat manusia. Pembatasan kekuasaan tersebut secara praktis berujung dan bertujuan pada kesejahteraan masyarakat.<sup>40</sup>

Menurut Plato penyelenggaraan negara yang baik ialah didasarkan pada pengaturan hukum yang baik, beberapa pemikir besar dalam ketatanegaraan semisal John Locke, Montesquieu dan lain sebagainya memiliki keinginan senada bahwa kekuasaan negara harus dibatasi agar tidak berjalan menurut logikannya sendiri. Alternatif pembatasan kekuasaan yang mereka tawarkan ialah dengan pemisahan kekuasaan-kekuasaan yang ada didalam negara agar tidak bertumpuk dalam satu tangan, menurut Montesquieu kemerdekaan individu hanya dapat terjamin kalau kekuasaan raja tidak terpusat di satu tangan tetapi disentrasiasi.<sup>41</sup>

Mengingat bahwa sifat kekuasaan tersebut cenderung untuk diselewengkan ataupun disalahgunakan maka dengan cara pembatasan dianggap paling efektif yaitu dengan jalan membagi kekuasaan. Signifikansi pembatasan kekuasaan negara bukan hanya berlaku didalam negara yang menganut paham negara hukum akan tetapi juga di negara yang menganut paham kedaulatan rakyat

---

<sup>40</sup> *Ibid*, hal. 113

<sup>41</sup> Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Cet ke 4, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1986, hal. 19

(Demokrasi). Secara konseptual, paham konstitusionalisme atau paham pembatasan kekuasaan pemerintah negara pertama kali dikenalkan oleh John Locke dalam *Two Treatises of Government*.

Menurut teori Locke bahwa perlu ada pembatasan kekuasaan pemerintahan negara melalui konstitusi, lahir sebagai reaksi dan kesewenangan penguasa yang telah mengakibatkan hak-hak dan kebebasan hak asasi warga di injak-injak pada peralihan abad ke 17 dan 18. Untuk mencegah pengalaman pahit tersebut maka diperlukan pembatasan kekuasaan pemerintah dengan konstitusi.<sup>42</sup>

Dalam hal pembatasan kekuasaan berdasarkan paham konstitusionalisme maka ada tiga ciri negara hukum klasik yaitu:

- 1) Adanya undang-undang dasar sebagai peraturan tertulis yang mengatur hubungan antara pemerintah dan warganya.
- 2) Adanya pembagian kekuasaan yang dapat menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman.
- 3) Adanya pemencaran kekuasaan negara atau pemerintah.

Ciri-ciri tersebut sudah jelas menghendaki adanya pembatasan atas kekuasaan pemerintah dalam negara yang biasanya pembatasan pembatasan itu dituangkan dalam konstitusi.<sup>43</sup>

Pembatasan kekuasaan didalam sebuah negara yang demokratis tentunya juga tidak lepas dari keberadaan sebuah konstitusi yang melandasinya. Lebih jauh Abdul Mukhtie Fadjar

---

<sup>42</sup> Benny K. Herman, *Mempertimbangkan Mahkamah Konstitusi*, Gramedia, Jakarta, 2013, hal. 18

<sup>43</sup> Ro'is Alfauzi dan Orien Effendi, Op. Cit. hal. 116

mengemukakan dalam bukunya “Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi” bahwa dasar yang paling tepat dan kokoh bagi sebuah negara demokrasi adalah sebuah negara konstitusional (*constitutional state*) yang berlandaskan pada sebuah konstitusi yang kokoh pula.<sup>44</sup>

Konstitusi yang kokoh hanyalah konstitusi yang paham konstitusinya atau konstitusionalismenya, yaitu yang mengatur secara rinci batas-batas kewenangan dan kekuasaan lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif secara imbang dan saling *mengawasi (checks and balances)*, serta memberikan jaminan yang cukup luas dalam arti penghormatan (*to respect*), perlindungan (*to protect*), dan pemenuhan (*to fulfill*) hak warga negara dan hak asasi manusia atau HAM.<sup>45</sup>

Setiap konstitusi menentukan pembatasan terhadap kekuasaan sebagai salah satu fungsi konstitusionalisme tetapi juga memberikan pengesahan terhadap kekuasaan pemerintahan, disamping itu juga berfungsi sebagai instrument atau agregat untuk mengalihkan kewenangan dari pemegang kekuasaan asal rakyat kepada alat-alat kekuasaan Negara.<sup>46</sup>

## **E. Teori Jabatan**

Dalam hukum administrasi positif Indonesia tepatnya pada pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 jo. Undang-undang No. 9 Tahun 2004 digunakan istilah “badan” atau “pejabat” untuk menyebut

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, hal. 118

<sup>45</sup> Johannes Suhardja, “Supremasi Konstitusi Adalah Tujuan Negara”, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 10, No. 3. 2010. Hal. 266

<sup>46</sup> Ro’is Alfauzi dan Orien Effendi, Op. Cit. hal. 118

organ itu. Dikatakan bahwa: “badan atau pejabat tata usaha negara adalah pelaksana urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.<sup>47</sup>

Pengertian “Pejabat” menurut pengertian bahasa adalah pegawai pemerintah yang memegang jabatan (unsur pimpinan). Dalam bahasa Belanda istilah “pejabat” disalin antara lain menjadi “*ambtdrager*”, yang diartikan sebagai orang yang diangkat dalam dinas pemerintah (negara, propinsi, kotapraja, dan sebagainya)<sup>48</sup>

Utrecht mengungkapkan bahwa “jabatan” adalah sebagai pendukung hak dan kewajiban, sebagai subjek hukum (*persoon*) berwenang melakukan perbuatan hukum (*rechtsdelingen*) baik menurut hukum publik maupun menurut hukum privat. Ditambahkan bahwa jabatan dapat menjadi pihak dalam suatu perselisihan hukum (*process party*) baik di luar maupun pada pengadilan perdata dan administrasi.<sup>49</sup> Agar wewenang dapat dijalankan, maka “Jabatan” sebagai personifikasi hak dan kewajiban, memerlukan suatu perwakilan, yang disebut “Pejabat” yaitu “Manusia” atau “Badan”, dengan kata lain disebut “Pemangku Jabatan”. Dengan perantaraan “Pejabat” maka “Jabatan” dapat melaksanakan kewajibannya.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Lukman Hakim. “Kewenangan Organ Negara Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan”, Jurnal Konstitusi, Vol. IV, No.1, 2011. hal. 104

<sup>48</sup> *Ibi*, hal. 105

<sup>49</sup> Utrecht, “Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia”, NV Bali Buku Indonesia, Jakarta, 1957, hal. 144

<sup>50</sup> *Ibid*

Logeman menempatkan “jabatan“ dari aspek negara sebagai organisasi otoritas yang mempunyai fungsi yang saling berhubungan dalam suatu totalitas lingkungan kerja tertentu, sehingga negara disebut sebagai suatu perikatan fungsi-fungsi. Negara sebagai organisasi jabatan yang melahirkan otoritas dan wewenang, dan jabatan adalah bagian dari fungsi atau aktivitas Pemerintahan yang bersifat tetap atau berkelanjutan.

Jabatan muncul sebagai pribadi (*persoon*) atau subjek hukum, yang dibebani kewajiban dan dijadikan berwenang untuk melakukan perbuatan hukum, akan tetapi untuk melakukan tindakan harus melalui “Pejabat” atau “Pemangku Jabatan”. Dalam hal ini harus ada pemisahan mutlak antara pribadi pemangku jabatan selaku “Pejabat” dan selaku manusia sebagai *Prive*.<sup>51</sup>

Dijelaskan lebih lanjut bahwa tindakan pejabat dipertanggungjawabkan kepada pemangku jabatan tetapi bukan kepada pemangku jabatan itu secara pribadi, melainkan dalam kedudukannya sebagai pemangku jabatan. Buktinya kewajiban dan hak berjalan terus, dengan tidak menghiraukan penggantian “Pejabat”. Perbuatan hukum yang tidak dapat dicabut mengikat pengganti pemangku jabatan. Syarat-syarat yang ditetapkan oleh pemangku jabatan lama, harus dipenuhi oleh penggantinya. Pembatalan surat

---

<sup>51</sup> Logemann, J.H.A., “*Over de Theorie van een Stelling Staatsrecht*”, Universite Pers, Leiden, 1948 Terjemahan Makkatutu dan J.C. Pangkerego, Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif, Ichtiar Baru-van Hoeve, Jakarta, 1975 hal. 117-120

keputusan pemangku jabatan lama dapat menimbulkan kewajiban bagi penggantinya untuk mengadakan surat keputusan baru.<sup>52</sup>

Terdapat persamaan dan perbedaan yang saling mengisi, dan dengan demikian dapat disimpulkan menjadi:

1. "Jabatan" dapat dikategorikan sebagai subjek hukum, karena jabatan dibebani kewajiban dan dijadikan berwenang untuk melakukan perbuatan hukum (Logemann dan Utrecht)
2. Wewenang "Jabatan" sebagai personifikasi hak dan kewajiban khususnya melakukan tindakan hukum diwakili oleh "pejabat" atau "pemangku jabatan" yaitu "Manusia" atau "Badan". Pada akhirnya jabatan diwakili oleh manusia juga (Utrecht dan Logemann);
3. "Pejabat" atau "pemangku jabatan" adalah manusia, oleh karena itu harus ada pemisahan mutlak antara pribadi pemangku jabatan selaku "pejabat" dan selaku manusia sebagai *privé* (Logemann),<sup>53</sup>

#### **F. Sejarah Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia**

Sebagai Negara yang menganut Prinsip Trias Politika Indonesia membagi kekuasaannya pada 3 bidang yaitu, kekuasaan Eksekutif, Kekuasaan Legislatif dan Kekuasaan Yudikatif. Lembaga legislatif merupakan lembaga atau dewan yang mempunyai tugas serta wewenang membuat atau merumuskan Undang Undang Dasar serta Peraturan perundang-undangan lainnya yang ada di sebuah negara.

---

<sup>52</sup> *Ibid*

<sup>53</sup> Lukman Hakim. "Kewenangan Organ Negara Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan", *Op. Cit.* hal. 109

Kekuasaan Legislatif sendiri terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

DPR sendiri telah ada sejak masa Pemerintahan Hindia Belanda dengan sebutan *Volksraad* berasal dari bahasa Belanda, secara harfiah berarti “Dewan Rakyat” yang merupakan Dewan perwakilan Rakyat Hindia Belanda berdiri pada tahun 1916. Dipelopori oleh Gubernur Jendral J.P. Van Limburg Stirum. Didalam *Volksraad* sendiri terdapat perwakilan dari Golongan Bumi Putra (Indonesia). Pada periode pertamanya (1916-1927) *Volksraad* diketuai oleh 1 orang yang diangkat oleh Raja dan beranggotakan 38 orang, 20 orang merupakan perwakilan dari Golongan Bumi Putra, lalu pada periode ke 2 (1927-1930) dan periode ke 3 (1930-1935) *Volksraad* mengalami penambahan anggota menjadi 55 orang, 25 orang berasal dari Golongan Bumi Putra dan diketuai oleh 1 orang yang diangkat oleh Raja. Golongan Bumi putra yang mengisi jabatan *Volksraad* adalah Bangsawan dan perwakilan Organisasi seperti H.O.S Tjokroaminoto, Mohamad Husni Thamrin, Otto Iskandar Dinata dan lain lain. *Volksraad* secara fungsional memiliki peran sebagai lembaga perwakilan rakyat bagi pemerintahan Hindia-Belanda. Namun pada realitasnya, *Volksraad* tidak memiliki hak angket dan hak menentukan anggaran

belanja negara sehingga tidak mempunyai kekuasaan seperti DPR atau parlemen pada umumnya.<sup>54</sup>

Pada masa awal kemerdekaan Indonesia yaitu tanggal 29 Agustus 1945, dibentuk Komite Nasional Indonesia Pusat atau KNIP beranggotakan 137 orang. Komite Nasional Pusat ini diakui sebagai cikal bakal badan Legislatif di Indonesia, dan tanggal pembentukan KNIP yaitu 29 Agustus 1945 diresmikan sebagai hari jadi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Sidang KNIP yang pertama telah menyusun pimpinan sebagai berikut : Ketua: Mr. Kasman Singodimejo, Wakil Ketua I : Mr. Sutardjo Kartohadikusumo, Wakil Ketua II : Mr. J. Latu Harhary, Wakil Ketua III : Adam Malik.<sup>55</sup>

Setelah itu banyak dinamika yang terjadi sehingga dilakukan perubahan-perubahan didalam tubuh salah satu lembaga legislatif ini. Tercatat ada beberapa perubahan yaitu:

#### **1. DPR dan Senat Republik Indonesia Serikat (RIS)**

Badan legislatif pada masa Republik Indonesia Serikat (15 Feb. 1950 – 16 Aug 1950) terbagi menjadi dua majelis, yaitu Senat yang beranggotakan 32 orang, dan Dewan Perwakilan Rakyat yang beranggotakan 146 orang (di mana 49 orang adalah perwakilan Republik Indonesia-Yogyakarta). Hak yang dimiliki DPR adalah hak

---

<sup>54</sup> Ricklefs, M.C, *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004*, Jakarta: PT Serambi Ilmu Semesta, 2001, hal. 339

<sup>55</sup> Sekretariat Jenderal DPR RI, "*Sejarah Terbentuknya Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*", (online), (<http://www.drp.go.id/tentang/sejarah-dpr>), diakses, Senin, 6 Desember 2020

budget, inisiatif, dan amendemen, serta wewenang untuk menyusun RUU bersama pemerintah. Selain itu DPR juga memiliki hak bertanya, hak interpelasi dan hak angket, namun tidak memiliki hak untuk menjatuhkan kabinet. Dalam masa kerja yang amat singkat itu, kurang lebih setahun, berhasil diselesaikan 7 buah undang-undang, yang di antaranya adalah UU No. 7 tahun 1950 tentang perubahan Konstitusi Sementara RIS menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia; diajukan 16 mosi, dan 1 interpelasi, baik oleh Senat maupun DPR.<sup>56</sup>

## **2. Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (DPRS)**

DPRS (16 Aug 1950 – 26 Mar 1956) mempunyai sekitar 235 anggota terdiri atas anggota bekas DPR dan bekas Senat Republik Indonesia Serikat, serta anggota Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia dan anggota Dewan Pertimbangan Agung Republik Indonesia yang berpusat di Yogyakarta. Badan ini mempunyai hak legislative seperti hak budget, hak amendemen, hak inisiatif, dan hak kontrol seperti hak bertanya, interpelasi, angket, dan mosi.<sup>57</sup>

## **3. DPR hasil Pemilu Pertama 1956 – 1959**

Jumlah anggota pada tahun 1956 adalah 272 orang. Dari jumlah tersebut 60 anggota merupakan wakil Masyumi, 58 wakil PNI, 47 wakil NU, 32 wakil PKI dan selebihnya anggota-anggota dari sejumlah partai-partai kecil. Jumlah Fraksi adalah 18 dan 2 orang

---

<sup>56</sup> Miriam Budiardjo, Op. Cit. hal. 332

<sup>57</sup> *Ibid*

wakil yang tidak berfraksi. Wewenang badan ini di bidang legislatif dan kontrol tidak berbeda dengan DPR-Sementara. Dalam masa DPR ini telah diajukan 145 Rancangan Undang-Undang dan 113 di antaranya disetujui menjadi Undang-Undang, diusulkan 8 mosi dan 2 di antaranya disetujui, dan diajukan 8 interpelasi dan 3 di antaranya disetujui.<sup>58</sup>

#### **4. DPR setelah Dekrit Presiden 1959 – 1960**

Dengan berlakunya kembali UUD 1945, melalui Penetapan Presiden No. 1 tahun 1959 ditetapkan bahwa DPR hasil pemilihan umum 1955 menjalankan tugas DPR menurut UUD 1945. DPR ini sering disebut DPR Peralihan. Dengan berlakunya kembali UUD 1945, maka badan legislatif bekerja dalam suatu rangka yang lebih sempit, dalam arti bahwa hak-haknya kurang terperinci dalam UUD 1945 jika dibandingkan dengan UUD RIS 1949 dan UUDS 1950. UUD 1945 menentukan adanya sistem presidensial di mana DPR boleh menjatuhkan presiden.

Secara formal kedudukan DPR terhadap badan eksekutif adalah sama derajat (*nevengeschikt*) akan tetapi di dalam beberapa hal kedudukan DPR terhadap presiden cukup kuat, oleh karena anggota DPR secara otomatis menjadi anggota MPR. Jumlah total mereka adalah 50% dari anggota MPR, jadi suara anggota DPR kalau kompak dan bersatu dapat memengaruhi suasana dalam MPR. DPR juga

---

<sup>58</sup> *Ibid*, hal. 333

mempunyai hak untuk memanggil sidang luar biasa MPR kalau dianggap perlu untuk meminta tanggung jawab kepada Presiden, suatu hak yang tidak diberikan kepada Presiden.<sup>59</sup>

#### **5. Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR GR)**

Badan legislatif Gotong Royong (26 Jun 1960 – 15 Nov 1965) didirikan dengan Penetapan Presiden No.4 Tahun 1960 sebagai pengganti DPR Peralihan yang dibubarkan dengan Penetapan Presiden No. 3 Tahun 1960. DPR-GR berbeda sekali dengan badanbadan legislatif sebelumnya. Tidak hanya karena ia bekerja dalam system pemerintahan yang lain, akan tetapi juga karena ia bekerja dalam suasana di mana DPR ditonjolkan peranannya sebagai pembantu pemerintah, yang tercermin dalam istilah Gotong Royong. Perubahan fungsi ini tercermin di dalam tata tertib DPR-GR yang dituangkan dalam Peraturan Presiden No. 14 Tahun 1960. Di dalam peraturan tata tertib tidak disebut hak kontrol seperti hak bertanya dan hak interpelasi.

Dalam hal keanggotaan, DPR mengalami perubahan besar. Jika dalam DPR sebelumnya perwakilan didasarkan atas asas perwakilan politik atau atas perwakilan melalui perwakilan partai-partai politik, maka dalam DPR GR keanggotaan meliputi juga beberapa golongan karya seperti anggota dari angkatan bersenjata, petani, buruh, alim ulama, pemuda, koperasi, dan perempuan. Jumlah total anggota

---

<sup>59</sup> *Ibid*, hal. 334

adalah 130 dari partai, 152 golongan karya, dan satu wakil Irian, sehingga menjadi 283 anggota.

Semua anggota ini tidak dipilih tetapi ditunjuk oleh presiden dari daftar-daftar yang diajukan oleh golongan masing-masing. Dari partai-partai politik banyak anggota DPR hasil pemilihan umum kembali menduduki kursi dalam DPR-GR kecuali wakilwakil dari partai Masyumi dan PSI yang pada tahun 1960 telah dibubarkan oleh Presiden Soekarno. Pimpinan DPR-GR diberi status menteri, sesuatu yang bertentangan dengan asas Trias Politika.<sup>60</sup>

#### **6. DPR GR minus Partai Komunis Indonesia (PKI) 1965 – 1966**

Dalam suasana menegakkan Orde Baru sesudah terjadinya G 30 S/PKI, DPR-GR mengalami perubahan, baik mengenai keanggotaan maupun wewenangnya. Anggota PKI dikeluarkan, sedang partai-partai politik lainnya memakai hak recall untuk mengganti anggota yang dianggap tersangkut dalam atau bersimpati kepada PKI dengan wakil lain. Susunan keanggotaan DPR-GR menjadi berjumlah total 242 anggota. Dari jumlah tersebut 102 merupakan anggota partai politik, yakni 44 anggota PNI dan 36 NU, selebihnya anggota dari beberapa partai kecil. Sedangkan 140 anggota sisanya adalah dari Golongan Karya (termasuk ABRI).

Mengenai pengambilan keputusan, sistem musyawarah/mufakat masih dipertahankan dengan ketentuan bahwa keputusan harus

---

<sup>60</sup> *Ibid*, hal. 336

diambil oleh anggota DPR sendiri (tanpa campur tangan presiden). Di samping itu dibuka kemungkinan untuk menggunakan cara "dengan suara terbanyak" oleh MPR (berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945). Ditetapkan bahwa dalam hal pengambilan keputusan diadakan dua tahap, pertama-tama dicoba mencari mufakat; jika tidak tercapai mufakat, padahal soal ini menyangkut kepentingan nasional yang penting, maka diadakan pemungutan suara secara rahasia dan tertulis atas sistem suara yang terbanyak.<sup>61</sup>

## **7. DPR GR Orde Baru 1966 – 1999**

Berdasarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, yang kemudian dikukuhkan dalam UU No. 10/1966, maka DPR-GR Masa Orde Baru memulai kerjanya dengan menyesuaikan diri dari Orde Lama ke Orde Baru. Kedudukan, tugas dan wewenang DPR-GR 1966–1971 yang bertanggung jawab dan berwenang untuk menjalankan tugas-tugas utama sebagai berikut:

1. Bersama-sama dengan pemerintah menetapkan APBN sesuai dengan pasal 23 ayat 1 UUD 1945 beserta penjelasannya.
2. Bersama-sama dengan pemerintah membentuk UU sesuai dengan pasal 5 ayat 1, pasal 20, pasal 21 ayat 1 dan pasal 22 UUD 1945 beserta penjelasannya.
3. Melakukan pengawasan atas tindakan-tindakan pemerintah sesuai dengan UUD 1945 dan penjelasannya.

---

<sup>61</sup> *Ibid*, hal. 337

Selama masa orde baru DPR dianggap sebagai "tukang stempel" kebijakan pemerintah yang berkuasa karena DPR dikuasai oleh Golkar yang merupakan pendukung pemerintah.

## **8. Masa reformasi (1999–sekarang)**

Pasca Reformasi, ketatanagaraan Republik Indonesia pun berbenah, semangat reformasi mendorong dilakukannya amandemen UUD 1945, banyak hal hal yang dianggap perlu untuk dirubah dalam Konstitusi Indonesia. Sebanyak 4 kali amandemen UUD 1945 dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat sekarang memiliki fungsi legislatif yang sangat kuat, bahkan jika Rancangan Undang-undang yang telah disetujui bersama pun tidak di tanda tangani oleh presiden, maka RUU tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.<sup>62</sup>

Dalam Menjalankan peran dan fungsinya sebagai badan legislatif, DPR dilindungi oleh konstitusi bahkan di dalam ketentuan Pasal 7C UUD 1945 dikatakan bahwa : “Presiden tidak dapat membekukan dan atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat“. Ini menggambarkan betapa kuatnya posisi konstitusional DPR.<sup>63</sup>

Pada hakekatnya fungsi utama dari legislatif adalah membuat undang-undang (*legislasi*). Hal ini juga sejalan dengan fungsi-fungsi yang lain seperti, fungsi pengawasan (*controlling*) juga merupakan bagian dari fungsi legislasi, karena dalam menjalankan fungsi

---

<sup>62</sup> Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hal.. 77.

<sup>63</sup> Saefullah Yamin, Nurwahyuni, *Pertumbuhan Dan Cara Kerja DPR-RI Pasca Reformasi*, Jurnal Yustitia, Vol.6 No. 1 Thn. 2020, hlm. 101

pengawasan tentunya terlebih dahulu melahirkan peraturan perundangan-undangan yang dijadikan sebagai acuan dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah dalam menjalankan tugasnya. Begitu juga fungsi anggaran (*budgeting*) yang merupakan sebagian dari fungsi legislasi karena untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) juga ditetapkan dengan Peraturan Perundang undangan setiap tahun anggaran.<sup>64</sup>

Era reformasi muncul inisiatif untuk memberikan penguatan kewenangan kepada lembaga legislatif dalam hal ini DPR RI untuk memaksimalkan peran dan fungsinya sebagai lembaga *check and balances*.<sup>65</sup> setelah mendapat penguatan seperti itu, lembaga ini malah menjadi tirani atas eksekutif bahkan atas negara sekalipun, hal itu dikarenakan kekuasaan dan kewenangan yang dimilikinya begitu besar. Maka oleh beberapa tokoh sering disebut sebagai fenomena pergeseran dari *executive heavy* ke bentuk *legislative heavy*.

Dengan memberikan kekuasaan penuh kepada DPR tanpa pembatasan-pembatasan yang jernih, maka telah membuka peluang bagi terjadinya constitutional hazard yaitu pelanggaran terhadap konstitusi. Dalam rangka modernisasi sistem politik, diperlukan terobosan yang inovatif dan bijak dalam modernisasi politik, menyelesaikan persoalan ini.

---

<sup>64</sup> *Ibid.* hlm. 102

<sup>65</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005.

Biasanya para pengamat atau beberapa kalangan akademisi mengajukan DPD sebagai solusi untuk menganugerahkan kepadanya kewenangan yang sama dengan DPR. Akan tetapi dampaknya malah akan memunculkan persoalan saling dominasi dan “perang” kesewenang-wenangan antara keduanya.<sup>66</sup>

DPR atau Dewan Perwakilan Rakyat adalah salah satu lembaga legislatif yang memiliki kedudukan sebagai lembaga negara. Adapun anggota DPR yaitu mereka yang berasal dari anggota partai politik yang mencalonkan diri sebagai peserta pemilu yang sudah terpilih saat pemilu. DPR berkedudukan di pusat, dan yang di tingkat provinsi disebut dengan DPRD Provinsi dan untuk yang berada di tingkat kota/kabupaten disebut dengan DPRD kabupaten/kota. Anggota DPR dipilih secara langsung oleh rakyat dengan masa jabatan 5 tahun.

Tugas DPR yaitu :

1. Memegang kekuasaan dalam hal pembentukan UUD.
2. Memberi persetujuan kepada kepala negara yaitu Presiden terkait dengan peraturan pemerintah yang sudah ditetapkan oleh Presiden sebelumnya sebagai ganti dari UU.
3. Pemberi persetujuan kepada kepala negara, untuk menyatakan perang, berdamai, dan menyatakan persetujuan untuk pembuatan perjanjian dengan negara lain.

---

<sup>66</sup> Saefullah Yamin, Nurwahyuni, Op. Cit. hal. 105

4. Memberi pertimbangan kepada Presiden tentang pengangkatan duta serta penempatan duta negara lain, bertugas memberi amnesti serta abolisi, rancangan UU APBN.
5. Memberi hasil pemeriksaan keuangan negara dari pihak BPK.
6. Memilih langsung anggota BPK.
7. Memberikan persetujuan kepada calon Hakim Agung yang sudah diluluskan oleh Komisi Yuridis.
8. Memberikan persetujuan kepada Presiden tentang pengangkatan dan juga persetujuan tentang pemberhentian anggota yudisial.
9. Bertugas mengajukan tiga orang hakim konstitusi.

#### **G. Sejarah Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia**

DPD atau Dewan Perwakilan Daerah adalah salah satu lembaga legislatif perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara, anggota DPD berasal dari perwakilan setiap provinsi yang ada di negara yang sudah terpilih di pemilu. Adapun jumlah anggotanya tidak sama untuk setiap provinsi, namun sudah ditetapkan paling banyak 4 orang. Sementara masa jabat DPD adalah sama seperti DPR yaitu 5 tahun.

Tugas DPD yaitu mengajukan rancangan Undang Undang Dasar yang memiliki kaitan dengan otonomi daerah serta bertugas dalam mengawasi pelaksanaannya, memberi pertimbangan kepada kepala negara yaitu Presiden terkait RUU APBN. Memeriksa hasil keuangan negara dari pihak BPK. Memberi pertimbangan kepada DPR dalam memilih BPK.

Sistem perwakilan dalam praktek ketatanegaraan yang berlaku di dunia, hanya dikenal dua kemungkinan struktur parlemen, yaitu sistem perwakilan satu kamar (*unikameral*) dan sistem perwakilan dua kamar (*bikameral*). Struktur ketatanegaraan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 tidak mengenal sistem perwakilan *bikameral*, karena struktur kelembagaan MPR berdiri sendiri selain DPR dan DPD. Hal ini terjadi karena susunan MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD, sehingga memberikan kedudukan MPR sebagai lembaga yang terlepas sendiri yang tidak terdiri atas DPR dan DPD sebagai kelembagaan. Dengan struktur MPR seperti ini pun, Indonesia memberlakukan sistem perwakilan yang unik di dunia berupa sistem perwakilan *trikameral*.<sup>67</sup>

## **1. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dan Gagasan Sistem Perwakilan Bikameral**

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memiliki dasar konstitusional dalam Pasal 22C dan Pasal 22D UUD NRI 1945. Dalam Pasal 22C dan Pasal 22D UUD NRI 1945 mengatur tentang eksistensi, kedudukan dan fungsi DPD. Pasal 22C menyebutkan bahwa<sup>68</sup> :

- 1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.
- 2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu

---

<sup>67</sup> Salmon E.M. Nirahua, *Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah, dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, JURNAL HUKUM NO. 4 VOL. Tahun 2011, hal. 590

<sup>68</sup> *Ibid*, hal. 589

tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

- 3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
- 4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang undang.

Kemudian dalam Pasal 22D ditegaskan:

- 1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat 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.
- 2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undangan yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

- 3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai; otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
- 4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

Gagasan pembentukan DPD pun merupakan bagian dari reformasi struktur parlemen Indonesia. reformasi struktur parlemen Indonesia yang disarankan oleh banyak kalangan ahli hukum dan politik supaya dikembangkan menurut sistem bikameral yang kuat (*strong bicameralism*) dalam arti kedua kamar dilengkapi dengan kewenangan yang sama kuat dan saling mengimbangi satu sama lain. Untuk itu masing-masing kamar diusulkan, dilengkapi dengan hak veto. Usulan semacam ini berkaitan erat dengan sifat kebijakan otonomi daerah yang cenderung luas dan hampir mendekati pengertian sistem federal.

Namun demikian, Perubahan Ketiga UUD 1945 hasil Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2001 justru mengadopsi gagasan parlemen bicameral yang bersifat *soft*. Kedua kamar dewan perwakilan tersebut tidak dilengkapi dengan kewenangan yang sama kuat. Yang lebih kuat tetap DPR, sedangkan kewenangan DPD hanya bersifat tambahan dan terbatas pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah.<sup>69</sup>

DPD sebagai lembaga negara tidak memiliki *zelfstandigheid* atau wewenang mandiri berkaitan dengan pengambilan keputusan hukum dalam menjalankan fungsi legislasi. Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945, dengan adanya lembaga baru DPD dalam struktur MPR, maka pengaturan tersebut menganut sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*). Tetapi pengaturan dalam Pasal 2 ayat (1) ini tidak memberikan ketegasan terhadap pemberlakuan sistem perwakilan dua kamar, dimana MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD.<sup>70</sup>

## **2. Kewenangan Konstitusional Dewan Perwakilan Daerah Sebagai Lembaga Negara**

Dasar normatif pengaturan kewenangan konstitusional DPD diatur dalam Pasal 22D ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUD 1945 yaitu:

1. Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan

---

<sup>69</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hal. 186

<sup>70</sup> Salmon E.M. Nirahua, Op. Cit. hal. 594

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.

2. Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
3. Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai; otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Dari dasar pengaturan kewenangan konstitusional DPD di atas, DPD memiliki 3 (tiga) fungsi, fungsi legislasi, pertimbangan, dan pengawasan. Ketiga fungsi DPD ini bersifat terbatas, karena pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut terbatas pada bidangbidang tertentu saja yang menjadi kewenangan DPD. Pengaturan fungsi DPD ini pun dijabarkan dalam Pasal 223 ayat (1) Undang- Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang mengatur bahwa Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mempunyai fungsi:

1. Pengajuan usul kepada DPR mengenai 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;
2. Ikut dalam pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;
3. Pemberian pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan

rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; dan

4. Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

Selanjutnya pengaturan wewenang DPD diatur secara beriringan dengan tugas DPD yang diatur dalam Pasal 224 sampai dengan Pasal 226, adalah merupakan bagian dari fungsi DPD. Sebagai kelanjutan dari ketiga fungsi tersebut di atas, DPD memiliki tugas dan wewenang secara umum sebagaimana diatur dalam Undang Undang Nomor 27 Tahun 2009, Pasal 224 ayat (1) yang menegaskan sebagai berikut:

- a. Dapat mengajukan kepada DPR rancangan undangundang 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;
- b. Ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;

- c. Ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR, yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- d. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- f. Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, 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;
- g. Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan Negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;
- h. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK; dan

- i. Ikut serta dalam penyusunan program legislasi nasional 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.

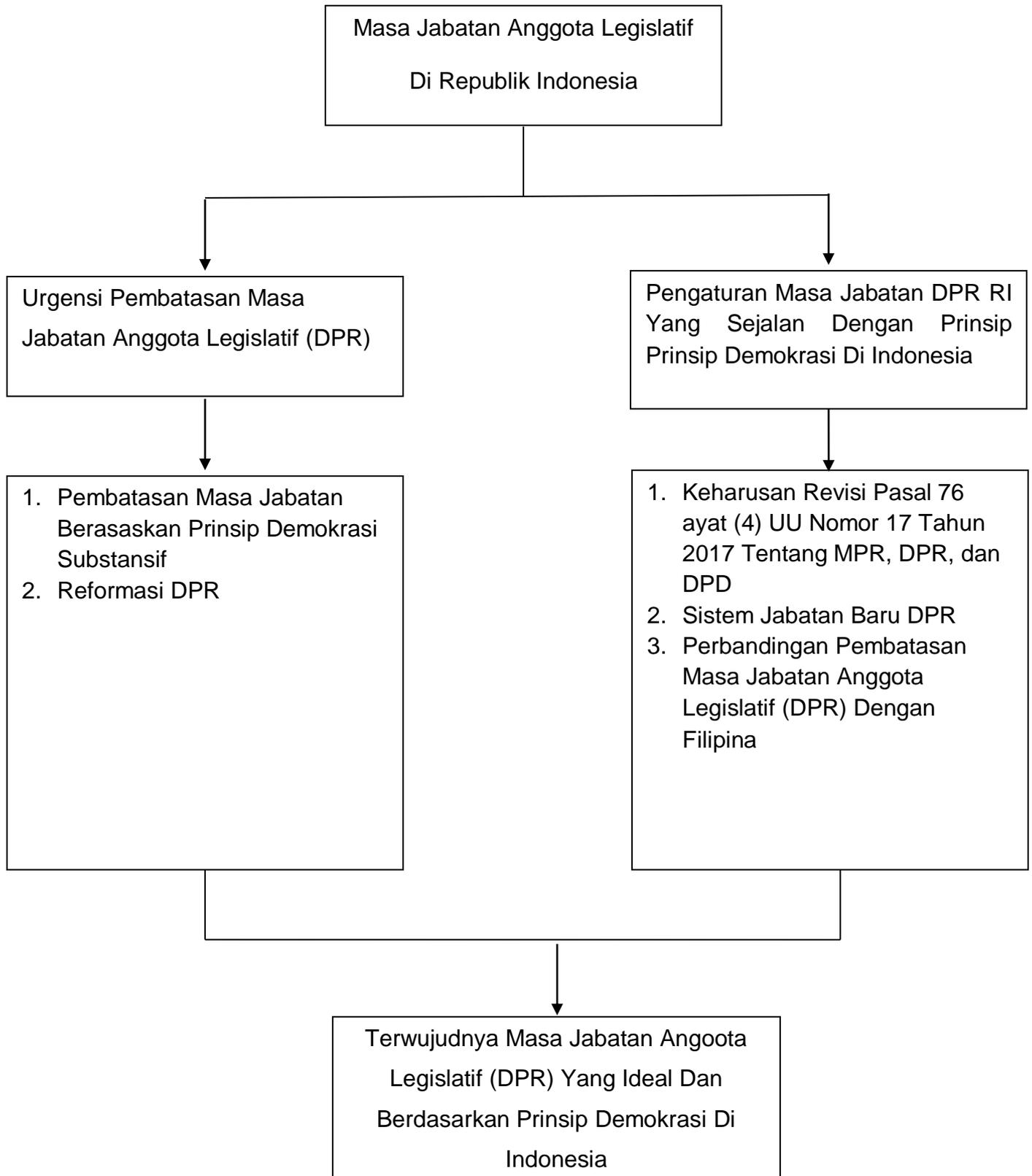
Dewan Perwakilan Daerah sebagai salah satu lembaga Legislatif di Republik Indonesia dengan segala keterbatasan kewenangannya jika dibandingkan dengan DPR tetap mempunyai peran strategis dalam rangka menyalurkan aspirasi Daerah yang kurang diperhatikan. Aspirasi daerah yang disuarakan Anggota DPD lebih murni jika dibandingkan dengan anggota DPR RI, sebab anggota DPD bukanlah seseorang yang berasal dari Partai Politik dan semestinya tidak dikontrol oleh kebijakan kebijakan Parpol.

Anggota DPD pun tidak terikat batas perodesasi seperti anggota DPR, ini menjadikan tidak adanya regenerasi jika anggota DPD terpilih terus menerus dalam Pemilu yang diadakan 5 tahun sekali, padahal regenerasi dalam instansi apapun sangat diperlukan untuk menciptakan Inovasi inovasi baru begitu juga didalam tubuh Dewan Perwakilan Daerah.

## **H. Kerangka Pikir**

Kerangka pikir atau kerangka teoritis (*teoritical framework*) atau kerangka konseptual (*conceptual framework*) yaitu kerangka berpikir dari peneliti yang bersifat teoritis mengenai masalah yang akan diteliti, yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep atau variable-variabel yang akan diteliti. Kerangka pikir tersebut dilandasi oleh teori-teori yang sudah dijelaskan sebelumnya. Bertitik tolak dari landasan teori yang digunakan dalam pengkajian permasalahan maka dapat dimuat suatu kerangka berpikir atau kerangka teori yang telah diuraikan diatas.

## 1. Bagan Kerangka Pikir



## **I. Definisi Operasional**

Definisi operasional disusun untuk menghindari perbedaan penafsiran mengenai istilah atau definisi yang digunakan dalam penulisan penelitian hukum ini. Dalam penulisan proposal penelitian dengan judul Analisis Yuridis Masa Jabatan Anggota Legislatif Di Republik Indonesia, penulis menetapkan definisi operasional sebagai berikut.

- 1) Lembaga Legislatif adalah lembaga atau dewan yang memiliki tugas dan wewenang untuk membuat atau merumuskan Peraturan Perundang undangan yang ada di sebuah negara. Lembaga legislatif juga merupakan lembaga legislator yang berarti jika lembaga ini dijalankan oleh DPD, DPR, dan MPR
- 2) Anggota Legislatif atau Legislator adalah pembuat Undang Undang, orang yang menjalankan fungsi Lembaga Legislatif dalam hal ini adalah DPR RI, DPD dan DPRD
- 3) Masa Jabatan merupakan 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.
- 4) Penyalahgunaan Kekuasaan adalah tindakan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan seorang pejabat untuk kepentingan

tertentu, baik untuk kepentingan diri sendiri, orang lain atau korporasi. Kalau tindakan itu dapat merugikan keuangan atau perekonomian negara, maka tindakan tersebut dapat dianggap sebagai tindakan korupsi.

- 5) *Ius Constituendum* adalah hukum yang dicita citakan dalam pergaulan hidup negara, tetapi belum dibentuk menjadi undang-undang atau ketentuan lain. Dalam hal ini yaitu tentang peraturan perundang undangan tentang pembatasan masa jabatan anggota legislatif DPR
- 6) Demokrasi Substantif demokrasi yang memberikan peluang bagi seluruh anggota masyarakat dari seluruh golongan, tanpa pandang bulu, untuk menempatkan kepentingan maupun kebutuhan mereka sebagai bagian dari agenda politik resmi di negara yang mereka tinggali.
- 7) Ideal adalah sangat sesuai dengan yang dicita-citakan atau diangan-angankan atau dikehendaki dalam hal ini adalah periode masa jabatan DPR yang dibatasi.
- 8) Urgensi adalah sesuatu hal yang sangay penting dan membutuhkan perhatian segera