

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Konstitusi merupakan hal yang penting dalam mempertahankan suatu negara. Konstitusi selalu menggambarkan keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara. Melalui sekumpulan aturan untuk membentuk, mengatur atau memerintah negara. Keberadaan UUD 1945 telah mengalami beberapa perubahan. Perubahan konstitusi tersebut menginginkan adanya perubahan sistem dan kondisi negara yang otoritarian menuju ke arah sistem yang demokratis dengan relasi lembaga negara yang seimbang¹.

Lembaga Negara merupakan subsistem dari keseluruhan sistem penyelenggaraan kekuasaan negara. Sistem penyelenggaraan kekuasaan menyangkut mekanisme dan tata kerja antarorgan negara sebagai satu kesatuan yang utuh dalam menjalankan kekuasaan negara. Sistem penyelenggaraan kekuasaan negara menggambarkan secara utuh mekanisme kerja Lembaga-lembaga negara yang diberi kekuasaan untuk mencapai tujuan negara.

Lembaga negara merupakan salah satu unsur terpenting dalam sebuah negara. Keberadaan lembaga negara menjadi penunjang sistem ketatanegaraan. Dalam banyak istilah yang digunakan istilah lembaga atau organ negara mengandung pengertian yang secara teoritis dapat mengacu pada pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State Organ*. Hans Kelsen menguraikan bahwa *Who ever fulfills a function determined by the legal order is an organ* (siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) merupakan suatu organ. Ini artinya, subjek yang disebut organ atau lembaga negara dalam pengertian luas tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut

¹ Uu Nurul Huda, *Hukum Lembaga Negara* (Bandung: Refika Aditama, 2020). 67

organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*norm creating*) atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*)².

Konsep tentang negara menempati kedudukan terpenting dalam berbagai kajian ketatanegaraan maupun ilmu politik. Harus kita pahami Bersama, mengingat konsep negara bisa dikatakan menjadi titik tolak bagi perkembangan konsep-konsep yang lain. Berbagai ahli, bahkan para filosof terkemuka pada zamannya dahulu selalu mendefinisikan konsep ini sebagai landasan teorinya. Berbagai penjabaran dari para ahli dan filosof tentang konsep negara menjadi bahan penting.

Negara merupakan manifestasi dari kehendak masyarakat yang mempunyai sebuah keinginan untuk melanjutkan hidupnya. Selama Masyarakat masih memiliki keinginan yang kuat dan kesamaan kepentingan, maka negara tersebut akan selalu menjadi patokan. Selain itu, persoalan identitas memaksa negara ini juga untuk selalu eksis. Sebelum itu, negara hanyalah tanah tak bertuan yang tak akan bisa bergerak aktif tanpa campur tangan rakyatnya. Identitas sebuah negara selalu diperlukan agar manusia-manusia disebuah negara tersebut tak bisa dipandang sebelah mata oleh manusia yang lainnya. Maka dengan itu disinilah muncul apa yang disebut pengakuan. Jadi secara filosofis, munculnya negara tak bisa dipisahkan dari kepentingan manusia agar diakui oleh manusia yang lain³.

Indonesia, sebagai negara yang kaya akan sumber daya alam dan memiliki potensi besar dalam berbagai sektor, menghadapi tantangan serius dalam mewujudkan *good governance*. Sejak era reformasi 1998, Indonesia telah melakukan berbagai perubahan struktural dalam tata kelola pemerintahan, seperti desentralisasi, penguatan demokrasi, dan penegakan hukum. Tujuan utama dari perubahan tersebut adalah menciptakan pemerintahan yang lebih transparan, akuntabel, dan responsif terhadap kebutuhan rakyat. Namun, meskipun banyak langkah positif yang telah diambil, implementasi prinsip *good governance* masih menghadapi banyak kendala.

² Abu Samah et al., *Hukum Dan Lembaga Negara (Lembaga Pusat Dan Daerah) Di Indonesia*, ed. 34, 2, and 5, *Public Administration Review*, Orasi Ilmi, vol. 65 (Pekanbaru: Cahaya Firdaus, 2022), <https://antikorupsi.org>.

³ Sobirin Malian, *Perkembangan Lembaga Negara Di Indonesia* (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2022). 87

Good governance atau tata kelola pemerintahan yang baik merupakan salah satu prinsip utama dalam mewujudkan pemerintahan yang efektif, transparan, akuntabel, dan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat. Konsep ini mencakup elemen-elemen penting seperti partisipasi masyarakat, supremasi hukum, transparansi, responsivitas, keadilan, efektivitas, dan akuntabilitas. Dalam konteks Indonesia, penerapan *good governance* menjadi agenda penting untuk mendukung keberhasilan reformasi birokrasi, meningkatkan kualitas pelayanan publik, serta memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Salah satu tantangan besar dalam mewujudkan *good governance* adalah terkait dengan peran dan fungsi lembaga legislatif. Meskipun Indonesia memiliki berbagai lembaga yang berfungsi untuk menjalankan pemerintahan, seperti lembaga-lembaga yang lain, akan tetapi legislatif menjadi perhatian khusus saat ini untuk bagaimana lembaga legislatif dapat menjalankan fungsinya sebagaimana mestinya. Korupsi dan penyalahgunaan wewenang serta pengaturan masa jabatan anggota legislatif masih menjadi masalah yang serius bagi negara saat ini. Indonesia menghadapi tantangan besar dalam mengimplementasikan *good governance*. Meskipun telah ada banyak reformasi di sektor pemerintahan, namun masalah korupsi, partisipasi yang rendah, serta ketidaktransparanan anggaran masih menjadi penghambat utama dalam menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik dan itu mungkin berdampak dari masa jabatan anggota legislatif yang tidak ada batas perodesasi nya seperti cabang-cabang kekuasaan yang lainnya.

Perkembangan pengaturan lembaga-lembaga negara terjadi ketika amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut sebagai UUD NRI). Ada lembaga negara yang kewenangannya dikurangi seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), ada lembaga negara yang kewenangannya diperkuat dan diperbanyak seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan ada pula pembentukan lembaga negara baru yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Mahkamah Konstitusi (MK).

Pembahasan tentang lembaga negara berkaitan dengan konsep kekuasaan negara, pembentukan lembaga negara dikaitkan dengan upaya negara untuk melaksanakan cabang-cabang kekuasaan negara. Upaya pembatasan kekuasaan

negara dilakukan dengan mendistribusikan kekuasaan secara vertikal maupun pemisahan kekuasaan secara horizontal. Kekuasaan dibatasi dengan memisahkan kekuasaan ke dalam cabang lembaga negara yang sifatnya *checks and balances*, saling mengimbangi dan mengendalikan. Dengan demikian, kekuasaan tidak berpusat dalam satu lembaga negara dan berpeluang terjadi kesewenang-wenangan pemegang kuasa. Pembatasan kekuasaan ini adalah untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan⁴.

Kekuasaan yang berpusat di satu lembaga, membuka peluang terjadinya kesewenang-wenangan dan korupsi. Salah satu lembaga yang harus mendapatkan atensi adalah legislatif, sebagai tempat aspirasi rakyat maka mekanisme pemilihan anggota DPR, DPRD dan DPD dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik, sedangkan peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan⁵.

Kondisi ketatanegaraan yang masih mengalami kesenjangan ini masih menjadi pembahasan yang menarik untuk ditelaah lebih dalam. Salah satu diskursus yang masih menjadi pembahasan yang akut adalah masih terjadi kekosongan hukum tentang periodisasi pembatasan masa jabatan anggota legislatif yang tidak diatur pada BAB VII Tentang Dewan Perwakilan Rakyat Undang-Undang Dasar 1945 NRI dari Pasal 19-22B sama sekali tidak membahas masa jabatan DPR. BAB VIIA UUD NRI Pasal 22B-22C sama sekalit tidak membahas periodisasi masa jabatan DPD, Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disebut UU Pemilu) tidak mengatur syarat calon legislatif maksimal sudah berapa kali periode menjabat, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, partai pun tidak mengatur periodisasi masa jabatan akan kader-kadernya duduk di parlemen, Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 Tentang Majelis

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Bernegara: Praksis Kenegaraan Bermartabat Dan Demokratis* (Malang: Setara Press, 2015). 23

⁵ Pasal 22 E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang No. 18 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan yang terakhir Undang-Undang No. 13 Tahun 2019 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU MD3). Ada 4 (empat) perubahan UU MD3, tidak membahas masa jabatan DPR dan DPD. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib (selanjutnya disebut Peraturan DPR Tentang Tatib), pada Pasal 8 ayat (4) berbunyi: “Masa jabatan Anggota adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat Anggota yang baru mengucapkan sumpah/janji”. Ada kekosongan hukum, oleh karena itu perlu ada aturan yang membatasi periodisasi masa jabatan anggota legislatif di Indonesia untuk bisa menciptakan suatu tata Kelola pemerintahan yang baik atau bias akita sebut *good governance*.

Melihat adanya problematika tersebut, ketentuan pembatasan masa jabatan DPR, DPD, dan DPRD dibawa ke Mahkamah Konstitusi (MK) untuk diuji konstitusionalitasnya oleh Andi Redani Suryanta pada tahun 2023. Sebelumnya pada tahun 2012, masalah ini juga pernah di bawa ke MK. Akan tetapi ditolak oleh MK melalui putusan No. 108/PUU X/2012. Kemudian pada tahun 2014 kembali lagi di uji konstitusionalitasnya. Namun, melalui Putusan No 114/PUU-XII/2014 MK memutus bahwa permohonan para Pemohon tidak dapat diterima.

Permasalahan tentang tidak adanya atau belum diaturnya periodisasi masa jabatan bagi anggota legislatif menjadi satu hal yang sangat penting untuk terus dibahas dalam ruang-ruang diskursus hari ini, melihat Indonesia dengan sejarah yang pernah rakyat alami, otoritarianisme masa lalu berupa penyalahgunaan kekuasaan menjadi pengingat kita bahwa kekuasaan yang tak ada batasnya akan menjadi sebuah ancaman bagi rakyat. Secara studi kasus orang berkuasa yang kian

lama berada pada kursi kekuasaan justru sering menyalahgunakan kekuasaannya. Melihat sistem kelembagaan di Indonesia yang masih saja seperti ini tidak dapat dipungkiri siapa saja yang memegang kekuasaan dan bagaimanapun baiknya dijalankan, kekuasaan mempunyai potensi penyalahgunaan kewenangan sebagaimana adagium klasik Lord Acton mengenai “*power tends to corrupt but absolute power corrupt absolutely*” belum terbantahkan hingga saat ini⁶.

Fenomena korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) dalam lembaga legislatif merupakan salah satu permasalahan *governance* yang paling persisten dalam sistem politik Indonesia. Sejak era Reformasi, berbagai upaya penegakan hukum, penguatan lembaga antikorupsi, serta peningkatan transparansi anggaran telah dilakukan, namun kasus korupsi yang melibatkan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tetap terjadi secara berulang. Kondisi ini menunjukkan bahwa faktor penyebab KKN di parlemen tidak hanya berasal dari moral individu, tetapi berkaitan erat dengan karakter struktural kekuasaan, termasuk lamanya masa jabatan atau *tenure* seorang legislator.

Dalam teori kelembagaan demokratis (*institutionalism*), masa jabatan yang terlalu panjang dapat menciptakan risiko akumulasi kekuasaan yang tidak sehat. Legislator yang menjabat secara berulang dalam beberapa periode memiliki peluang lebih besar untuk membangun jejaring patronase, menguasai arus informasi, mempengaruhi proses legislasi, serta memperluas akses terhadap sumber daya politik dan ekonomi negara. Akumulasi kekuasaan semacam ini, jika tidak dibatasi, berpotensi menciptakan kondisi *moral hazard*, di mana aktor politik memanfaatkan posisinya bukan untuk kepentingan publik, tetapi demi kepentingan pribadi, kelompok, maupun jaringan politiknya.

Lamanya masa jabatan tidak hanya meningkatkan potensi konflik kepentingan, tetapi juga memperkuat ketergantungan politik pada jaringan informal, seperti sponsor politik, pengusaha, maupun oligarki tertentu. Legislator yang telah lama menjabat cenderung memiliki loyalitas yang terbentuk dari hubungan transaksional yang telah dibangun bertahun-tahun, sehingga membuka

⁶ Ellydar Chaidir, *Negara Hukum, Demokrasi, Dan Konstalasi Ketatanegaraan* (Jakarta: Total Media, 2007). 44

ruang lebih luas bagi praktik kolusi dan nepotisme. Hubungan jangka panjang antara anggota legislatif dengan kelompok kepentingan tertentu memungkinkan adanya pertukaran keuntungan politik dan ekonomi yang sulit dikontrol oleh regulasi formal.

Masa jabatan yang panjang dapat melemahkan mekanisme akuntabilitas publik. Legislator berpengalaman sering kali memiliki pengaruh kuat baik di internal partai maupun di koalisi parlemen, sehingga proses pengawasan internal menjadi kurang efektif. Keuntungan elektoral yang dimiliki petahana seperti penguasaan sumber daya kampanye, akses jaringan konstituen, dan visibilitas publik juga membuat sirkulasi kekuasaan lebih sulit terjadi. Tanpa pembatasan masa jabatan, struktur politik demikian memungkinkan terjadinya kartel politik yang beroperasi dalam periode panjang, yang pada akhirnya meningkatkan risiko terjadinya KKN secara sistemik.

Fungsi legislatif di Indonesia melalui DPR adalah representasi rakyat dan kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Namun, realitas menunjukkan bahwa tidak sedikit anggota DPR termasuk mereka yang menjabat dalam jangka panjang terjerat dalam kasus korupsi, menimbulkan krisis kepercayaan publik terhadap parlemen⁷.

Korupsi dan praktik KKN dalam tubuh DPR bukan hanya bersifat sporadis, data dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mencatat bahwa selama periode 2004 sampai pertengahan 2023 terdapat ratusan kasus korupsi yang melibatkan anggota DPR dan DPRD. Ini menunjukkan bahwa korupsi legislatif bukan sekadar tindakan individu, melainkan terkait dengan struktur kelembagaan serta dinamika kekuasaan di parlemen terutama bagi mereka yang memiliki masa jabatan yang sudah sangat lama⁸.

Setya Novanto adalah contoh paling menonjol. Novanto telah berkali-kali terpilih dan menjabat sebagai anggota DPR sejak era 1999, dengan karier panjang hingga menduduki jabatan tinggi di DPR. Pada tahun 2017 ia ditetapkan sebagai

⁷ Indonesia Corruption Watch, “Evaluasi DPR 2014-2019” (Jakarta, 2019), <https://antikorupsi.org>.

⁸ Komisi Pemberantasan Korupsi, “Beberapa Kasus Korupsi Di DPR Dan Dampaknya” (Jakarta, 2023), <https://aclc.kpk.go.id>.

tersangka dan kemudian dijatuhi hukuman penjara 15 tahun terkait kasus korupsi pengadaan e-KTP yang merugikan negara dalam jumlah besar. Selain itu bukan hanya setya novanto saja, ada beberapa nama seperti Aziz Syamsudin Anggota DPR Sejak 2004-2024 terjerat kasus terkait dengan suap dana alokasi khusus (DAK).

Selain korupsi, isu kolusi dan nepotisme juga menjadi perhatian serius. Meski terbatasnya bukti hukum membuat kasus-kasus ini sulit diidentifikasi secara resmi, studi dan pengamatan politik menunjukkan bahwa DPR cenderung menimbulkan praktik dinasti politik dan nepotisme. Misalnya, data Formappi pada periode 2024–2029 menunjukkan bahwa sebanyak 79 anggota DPR terpilih memiliki hubungan kekerabatan dengan elite politik atau anggota DPR terdahulu. Struktur kekuasaan yang diwariskan atau dikuasai oleh jaringan keluarga dan elit politik meningkatkan potensi kolusi, yaitu kerja sama ilegal antara anggota DPR dengan pihak eksternal atau internal untuk kepentingan pribadi atau kelompok. Fenomena ini menegaskan bahwa lama masa jabatan tanpa mekanisme pembatasan dapat menciptakan lingkungan legislatif yang rentan terhadap penyalahgunaan kekuasaan⁹.

Tabel 1. 1Data Anggota DPR RI Lebih dari Dua Periode Kelompok 5 Periode

No.	Nama Anggota DPR	Partai/Fraksi dominan	Jumlah periode	Periode jabatan	Keterangan sumber/verifikasi
1	Mindo Sianipar	PDI-P	5 periode	1999–2004; 2004–2009; 2009–2014; 2014–2019; 2019–2024	Tercantum sebagai anggota DPR-RI 5 periode sejak 1999 sampai 2024; cocok dengan daftar periode 1999–2024.
2	I Made Urip	PDI-P	5 periode	1999–2004; 2004–2009; 2009–2014; 2014–2019; 2019–2024	Tercantum dalam data akademik/permohonan uji materi sebagai 5 periode; dicocokkan dengan daftar masa bakti DPR.
3	Bambang Wuryanto	PDI-P	5 periode	2004–2009; 2009–2014; 2014–2019; 2019–2024; 2024–2029	Masuk daftar 5 periode; namanya terdapat pada komposisi/fraksi DPR periode 2024–2029.

⁹ “Nepotisme Dan Dinasti Politik Di DPR 2024-2029,” 2024, <https://thestance.id>.

No.	Nama Anggota DPR	Partai/Fraksi dominan	Jumlah periode	Periode jabatan	Keterangan sumber/verifikasi
4	Ahmad Basarah	PDI-P	5 periode	2004–2009; 2009–2014; 2014–2019; 2019–2024; 2024–2029	Masuk daftar 5 periode; diverifikasi dengan daftar DPR per periode dan data calon terpilih 2024.
5	Aria Bima	PDI-P	5 periode	2004–2009; 2009–2014; 2014–2019; 2019–2024; 2024–2029	Masuk daftar 5 periode; dicocokkan dengan daftar anggota per masa bakti.
6	Ramson Siagian	PDI-P/Gerindra	5 periode	2004–2009; 2009–2014; 2014–2019; 2019–2024; 2024–2029	Masuk daftar 5 periode; perubahan partai dicatat karena pernah tercatat di PDI-P lalu Gerindra.
7	Dewi Asmara	Golkar	5 periode	2004–2009; 2009–2014; 2014–2019; 2019–2024; 2024–2029	Masuk daftar 5 periode; dicocokkan dengan daftar per masa bakti dan penetapan 2024.
8	Robert Joppy Kardinal	Golkar	5 periode	2004–2009; 2009–2014; 2014–2019; 2019–2024; 2024–2029	Masuk daftar 5 periode; perlu verifikasi lanjutan pada dokumen KPU per dapil untuk rincian suara.
9	Gde Sumarjaya Linggih	Golkar	5 periode	2004–2009; 2009–2014; 2014–2019; 2019–2024; 2024–2029	Masuk daftar 5 periode; nama dikenal sebagai anggota DPR lintas periode dari Bali.
10	Hidayat Nur Wahid	PKS	5 periode	2004–2009; 2009–2014; 2014–2019; 2019–2024; 2024–2029	Sumber berita 2026 menyebut total 5 periode; tercantum dalam daftar anggota 2024–2029.
11	Muhammad Nasir Djamil	PKS	5 periode	2004–2009; 2009–2014; 2014–2019; 2019–2024; 2024–2029	Masuk daftar 5 periode; dicocokkan dengan daftar periode 2004–2029.
12	Jazuli Juwaini	PKS	5 periode	2004–2009; 2009–2014; 2014–2019; 2019–2024; 2024–2029	Masuk daftar 5 periode; tercatat dalam daftar 2024–2029.
13	Al Muzzammil Yusuf	PKS	5 periode	2004–2009; 2009–2014; 2014–2019; 2019–2024; 2024–2029	Masuk daftar 5 periode; dicocokkan dengan data periode DPR.
14	Aboe Bakar Alhabsyi	PKS	5 periode	2004–2009; 2009–2014; 2014–2019; 2019–2024; 2024–2029	Masuk daftar 5 periode; namanya tercantum dalam daftar 2024–2029.
15	Rudianto Tjen	PDI-P	5 periode	2004–2009; 2009–2014; 2014–2019; 2019–2024; 2024–2029	Sumber berita daerah menyebut rincian 5 periode 2004–2029; juga disebut sebagai 5 periode berturut-turut.
16	Syarif Hasan	Demokrat	5 periode	2004–2009; 2009–2014; 2014–2019; 2019–2024; 2024–2029	Sumber berita 2026 menyebut total 5 periode; diverifikasi sebagai anggota 2024–2029.

No.	Nama Anggota DPR	Partai/Fraksi dominan	Jumlah periode	Periode jabatan	Keterangan sumber/verifikasi
17	Guntur Sasono	Demokrat	5 periode dalam rentang 2004–2029	2004–2009; 2009–2014; 2014–2019; 2019–2024; 2024–2029	Total kariernya diberitakan lebih dari 5 periode, tetapi dalam rentang 2000–2029 dihitung 5 masa bakti terakhir.
18	Said Abdullah	PDI-P	5 periode	2004–2009; 2009–2014; 2014–2019; 2019–2024; 2024–2029	Petahana senior PDI-P; dicocokkan dengan daftar anggota per periode dan daftar 2024–2029.

Tabel 1. 2 Data Anggota DPR RI Lebih dari Dua Periode Kelompok 4 Periode

No.	Nama Anggota DPR	Partai/Fraksi dominan	Jumlah periode	Periode jabatan dalam rentang 2000–2029	Keterangan sumber/verifikasi
1	Bambang Soesatyo	Golkar	4 periode	2009–2014; 2014–2019; 2019–2024; 2024–2029	Data akademik awal menyebut 3 periode sampai 2019/2024; diperbarui dengan status terpilih 2024.
2	Ahmad Muzani	Gerindra	4 periode	2009–2014; 2014–2019; 2019–2024; 2024–2029	Tercatat sebagai pimpinan/fraksi Gerindra lintas periode; masuk daftar 2024–2029.
3	Meutya Hafid	Golkar	4 periode	2009–2014; 2014–2019; 2019–2024; 2024–2029	Terpilih 2024 lalu masuk kabinet; tetap dihitung pernah masuk periode 2024–2029.
4	Saan Mustopa	Demokrat/NasDem	4 periode	2009–2014; 2014–2019; 2019–2024; 2024–2029	Tercatat dalam pimpinan DPR 2024–2029; riwayat lintas partai dicatat.
5	Herman Khaeron	Demokrat	4 periode	2009–2014; 2014–2019; 2019–2024; 2024–2029	Petahana Demokrat; dicocokkan dengan daftar masa bakti 2009–2029.
6	Edhie Baskoro Yudhoyono	Demokrat	4 periode	2009–2014; 2014–2019; 2019–2024; 2024–2029	Terpilih berulang dari Demokrat; masuk daftar 2024–2029.
7	Eko Hendro Purnomo (Eko Patrio)	PAN	4 periode	2009–2014; 2014–2019; 2019–2024; 2024–2029	Petahana PAN; dicocokkan dengan daftar periode dan penetapan 2024.
8	Viva Yoga Mauladi	PAN	4 periode	2009–2014; 2014–2019; 2019–2024; 2024–2029	Petahana PAN; tercatat lintas periode.
9	Ledia Hanifa Amaliah	PKS	4 periode	2009–2014; 2014–2019; 2019–2024; 2024–2029	Namanya tercantum dalam fraksi PKS periode 2024–

No.	Nama Anggota DPR	Partai/Fraksi dominan	Jumlah periode	Periode jabatan dalam rentang 2000–2029	Keterangan sumber/verifikasi
					2029; dicocokkan dengan daftar periode sebelumnya.
10	Rieke Diah Pitaloka	PDI-P	4 periode	2009–2014; 2014–2019; 2019–2024; 2024–2029	Petahana PDI-P lintas empat masa bakti.
11	TB Hasanuddin	PDI-P	4 periode	2009–2014; 2014–2019; 2019–2024; 2024–2029	Petahana PDI-P; dicocokkan dengan daftar masa bakti.
12	Hendrawan Supratikno	PDI-P	4 periode	2009–2014; 2014–2019; 2019–2024; 2024–2029	Petahana PDI-P; tercatat lintas periode.
13	Utut Adianto	PDI-P	4 periode	2009–2014; 2014–2019; 2019–2024; 2024–2029	Petahana PDI-P; pernah mengisi posisi pimpinan DPR pada periode sebelumnya.
14	Faisol Riza	PKB	4 periode	2009–2014; 2014–2019; 2019–2024; 2024–2029	Terpilih 2024 lalu mengundurkan diri/PAW karena jabatan eksekutif; tetap dihitung pernah masuk periode 2024–2029.
15	Dede Yusuf Macan Effendi	Demokrat	4 periode	2004–2009; 2014–2019; 2019–2024; 2024–2029	Masa jabatan tidak berturut-turut; data 2004 dan periode setelah 2014 dicocokkan dengan daftar DPR.
16	Firman Soebagyo	Golkar	4 periode	2009–2014; 2014–2019; 2019–2024; 2024–2029	Data akademik menyebut 3 periode sampai 2019/2024; diperbarui dengan periode 2024 apabila tercatat terpilih.

Penyelenggara pemerintahan menempatkan diri di atas rakyat dan menganggap diri sebagai sumber dari segala tatanan yang berlaku, seperti ungkapan *L'état c'est moi* (negara adalah saya). Bukan penguasa yang tunduk kepada rakyat. Akan tetapi, rakyat yang tunduk kepada penguasa. Bahkan, persoalan pembatasan periodisasi masa jabatan tersebut tidak hanya terfokus pada lembaga eksekutif, tetapi juga pada lembaga legislatif.

Lembaga legislatif dikenal dengan berbagai istilah yaitu *parlemen*, *kongres*, dan *asembli* nasional. Dalam sistem parlemen, legislatif adalah sebuah lembaga yang tertinggi dan dapat menunjuk atau memilih lembaga eksekutif. Dalam sistem yang lain presidensial, legislatif sebagai cabang pemerintahan yang sama dan bebas

dari badan eksekutif. Di Indonesia legislatif disebut Dewan Perwakilan Rakyat dengan masa jabatannya 5 Tahun.

Secara umum pengertian mengenai legislatif adalah lembaga atau dewan yang memiliki tugas membuat atau merumuskan undang-undang yang dibutuhkan oleh negara. Lembaga ini disebut juga sebagai lembaga legislator. Pada dasarnya kekuasaan legislatif adalah sebuah kekuasaan yang diberikan kepada suatu badan untuk membentuk undang-undang. Sebuah lembaga yang diberikan kekuasaan penuh untuk berperan dalam membuat segala bentuk peraturan yang dibutuhkan negara untuk menyelenggarakan sebuah pemerintahan¹⁰.

Fenomena yang terjadi saat ini dengan kedudukan anggota legislatif seperti DPR, DPD, DPRD yang sudah pernah menjabat 2 (dua) masa jabatan (terpilih dua kali) dalam jabatan yang sama masih dapat mencalonkan diri kembali dalam pemilu. Persoalan ketatanegaraan seperti ini memang harus dibenahi dan rasanya perlu ada pembatasan masa kerja terhadap mereka. Banyak pertimbangan yang bisa dijadikan dalih untuk melakukan pembatasan ini. Hal yang pertama tentu dari sisi kemanfaatan bagi masyarakat. Lantaran selama ini keberadaan anggota DPR kurang dirasakan manfaatnya oleh masyarakat, maka lebih sering berganti sosok di DPR tak akan banyak berpengaruh. Faktanya pula, selama ini anggota yang telah lama menduduki kursi DPR juga tak semakin dicintai rakyat atau mengutamakan kepentingan rakyat.

Sensitivitas anggota DPR yang telah lama menjabat untuk lebih peduli pada rakyat juga tak terlihat. Justru yang terjadi malah ironi, tak sedikit anggota dewan lama yang makin memahami liku-liku menyiasati pemanfaatan anggaran untuk kepentingan dirinya dan partai. Bahasa populernya, semakin lama menjabat, akan terlihat semakin pintar melakukan KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme).

Merujuk pada sistem negara, kedudukan antara legislatif dengan eksekutif merupakan dua stakeholder utama dalam roda pemerintahan Indonesia. Namun, terdapat perbedaan antara legislatif dan eksekutif dimana disatu sisi eksekutif telah memiliki batasan masa jabatan. Sementara legislatif tidak ada, ini tentu akan

¹⁰ Huda, *Hukum Lembaga Negara*. 56

menimbulkan paradigma problematika terhadap ketiadaan pembatasan masa jabatan bagi anggota legislatif. Ketidadaan batas masa pencalonan terhadap anggota legislatif akan memunculkan *absolute power* dari anggota legislatif tersebut¹¹.

Setelah melihat berbagai aturan yang ada sangat disayangkan bagaimana pembatasan masa jabatan yang seharusnya menjadi titik yang paling sentral, tetapi amandemen UUD 1945 saat ini hanya terfokus pada lembaga eksekutif. Oleh karena itu kekuasaan terhadap legislatif seharusnya juga bisa dibatasi, karena cenderung ketika sebuah kekuasaan tidak dibatasi akan menumbuhkan kekuasaan yang *absolutisme*, kekuasaan yang begitu Panjang tanpa batas dan kuat maka akan menumbuhkan *frame absolutisme* dan akan menimbulkan dinamika kekuasaan yang tidak variatif sehingga cenderung statis. Padahal pada jabatan-jabatan publik yang lain yang mekanisme jabatannya dipilih oleh rakyat acapkali semuanya itu ada pembatasan. Artinya ada limitasi pembatasan kekuasaan disana.

Ketika sebuah kekuasaan tidak dapat dibatasi maka ia akan melakukan berbagai cara untuk terus dapat mempertahankan legitimasi kekuasaan tetap berada padanya. Begitulah tabiat kekuasaan yang tiada batasnya yang kemudian akan cenderung menyalahgunakan kekuasaan yang dipunya dan kekuasaan yang absolut kemungkinan besar dan akan selalu menyalahgunakan kekuasaannya secara absolut pula. Hal seperti ini tentu tidak mencerminkan sebagai negara hukum dan menganut prinsip-prinsip demokrasi dimana seharusnya ruang demokrasi itu terbuka dan dapat diakses oleh setiap orang.

Pembatasan masa jabatan merupakan suatu keharusan demi menghindari penyalahgunaan kekuasaan. Sebab, dalam masa jabatan sangat terkait dengan kekuasaan. DPR, DPD, dan DPRD sebagai salah satu penggerak penyelenggaraan negara memiliki kewenangan yang begitu besar. Kewenangan ini dijalankan dalam jangka waktu selama 5 tahun sebagaimana diatur dalam Pasal 76 ayat (4) Undang-Undang No.13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang No.17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3)

¹¹ Muhammad Alkautsar and Kurniawan, "Pembatasan Periode Sasi Masa Jabatan Legislatif," *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Bidang Hukum Kenegaraan* 3, no. 3 (2019). 22

“Masa jabatan anggota DPR adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah/janji”¹².

Meskipun telah ada aturan mengenai masa jabatan, namun sayangnya belum terdapat norma yang memuat pembatasan kemungkinan dipilihnya kembali atau posibilitas dipilihnya kembali anggota DPR, DPD, dan DPRD sehingga telah terdapat kekosongan hukum. Dengan melihat ketentuan yang ada artinya, anggota DPR, DPD, dan DPRD dapat saja dipilih kembali tanpa batasan selama dipilih melalui pemilihan umum (pemilu). Sehingga dapat disimpulkan jenis pembatasan kekuasaan yang digunakan adalah pembatasan bebas.

Pembatasan dan pengendalian kekuasaan yang efektif adalah melalui hukum. Itulah sebabnya hukum tidak dapat dipisahkan dari kekuasaan, dan kekuasaan tidak dapat dipisahkan dari hukum. Sebagai negara modern, konstitusi menegaskan bahwa salah satu ciri sistem pemerintahan Indonesia adalah menganut asas negara hukum dan bukan negara kekuasaan. Berdasarkan ketentuan konstitusi tersebut berarti pemerintah mempunyai kekuasaan yang terbatas dan tidak dibenarkan sewenang-wenang. Asas yang dianut tersebut haruslah tercermin dalam praktek penyelenggaraan negara. Artinya dalam praktek penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia, hukum harus mengendalikan kekuasaan, bukan sebaliknya.

Untuk melahirkan *good governance* atau sistem pemerintahan yang adil, jujur, berintegritas dan demokratis sebagai cerminan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat (demokrasi konstitusional), maka salah satu ruang yang bisa dilakukan adalah membangun instrumen hukum yang memberikan batasan terhadap perodesasi masa jabatan anggota legislatif sebagaimana adanya pengaturan terhadap perodesasi masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah serta Kepala Desa.

Pengaturan pembatasan perodesasi masa jabatan anggota legislatif akan mampu melahirkan sistem politik nasional yang berkeadilan, berkepastian hukum,

¹² “Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah” (2014).

beradab dan berintegritas, karena secara teori dan fakta empiris yang ada, bahwa seseorang yang mendapat kesempatan dan peluang untuk memegang dan menduduki posisi atau jabatan yang sama dalam kurun waktu yang lama, tanpa adanya batasan waktu atau tanpa adanya pembatasan, maka cenderung akan bersikap dan bertindak sewenang wenang karena sudah memahami situasi, kondisi dan likaliku yang lebih menjurus kepada hal-hal yang negatif, dan oleh karena itulah pejabat publik yang duduk sebagai anggota legislatif harus dibatasi periodisasi masa jabatannya untuk mengukuhkan adanya pembagian dan pemisahan serta pembatasan kekuasaan sebagaimana amanat ajaran Trias Politika yang digagas oleh John Locke.

Dengan demikian, pengaturan masa jabatan ini perlu diberlakukan kepada Anggota Legislatif Seperti DPR, DPD dan DPRD melalui amandemen konstitusi, revisi UU MD3, dan revisi UU Pemilu. Berdasarkan kondisi yang sudah dipaparkan, maka penulis merasa perlu untuk melakukan penelitian dengan judul **“PENGATURAN MASA JABATAN ANGGOTA LEGISLATIF INDONESIA DAN IMPLIKASINYA TERHADAP PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN BERDASARKAN PRINSIP GOOD GOVERNANCE”**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan masa jabatan anggota legislatif di Indonesia dalam perspektif hukum ketatanegaraan?
2. Bagaimana implikasi pengaturan masa jabatan anggota legislatif terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia?
3. Bagaimana model pengaturan masa jabatan anggota legislatif yang ideal dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang berlandaskan *good governance*?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengkaji dan menganalisis secara kritis pengaturan masa jabatan anggota legislatif di Indonesia dalam perspektif hukum ketatanegaraan.
2. Untuk menganalisis implikasi masa jabatan anggota legislatif terhadap efektivitas pelaksanaan sistem pemerintahan.

3. Untuk merumuskan konsep atau model pengaturan masa jabatan anggota legislatif yang ideal dalam rangka mencegah konsentrasi kekuasaan dan memperkuat penyelenggaraan pemerintahan yang berlandaskan *good governance*.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis dan praktis, yaitu:

1. Kegunaan Teoritis

Memberikan kontribusi akademik terhadap pengembangan ilmu hukum tata negara, khususnya terkait masa jabatan anggota legislatif dalam menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan prinsip *good governance*.

Menjadi bahan referensi bagi penelitian selanjutnya mengenai pengaturan masa jabatan pejabat publik, termasuk anggota legislatif, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Memperkaya literatur hukum dan kajian demokrasi konstitusional di Indonesia dengan perspektif kritis terhadap masa jabatan anggota legislatif.

2. Kegunaan Praktis

Menjadi bahan masukan bagi pembuat kebijakan (legislatur, pemerintah, maupun lembaga negara terkait) dalam merumuskan regulasi tentang pembatasan masa jabatan anggota legislatif.

Memberikan pemahaman kepada masyarakat mengenai pentingnya pembatasan masa jabatan anggota legislatif untuk menjaga kualitas, akuntabilitas, demokrasi dan menghindari dominasi kekuasaan.

Menjadi rujukan bagi praktisi hukum, akademisi, maupun aktivis demokrasi dalam mendorong perbaikan sistem ketatanegaraan Indonesia.

E. Penelitian Terdahulu

Tabel 1. 3 Penelitian Terdahulu

NO	Nama Peneliti	Judul	Publikasi	Metode	Hasil / Temuan Utama
1	Siel Agugliaro	Gagasan Periodisasi Masa Jabatan Anggota DPR dan DPD dalam Perspektif Demokrasi Konstitusional	Lex Renaissance, 1 Jul 2022	Analisis normatif-konseptual	Mengusulkan periodisasi masa jabatan DPR dan DPD guna mencegah penyalahgunaan kekuasaan serta mendorong revisi UU MD3 untuk menetapkan batasan masa jabatan yang jelas.
2	Ahmad Zulal Abu Main, Muhammad Habiburrohman	Urgensi Limitasi Masa Periode Anggota Legislatif di Indonesia	Sosio Yustisia, Vol. 3 No. 1 (2023), DOI: 10.15642/sosyus.v3i1.402	Pendekatan normatif-empiris	Pembatasan masa jabatan legislatif meningkatkan akuntabilitas dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan demi pemerintahan yang responsif.
3	Wa Ode Fatihatul Khaerunna	Urgensi Pembatasan Masa	Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan,	Pendekatan hukum normatif	Pembatasan masa jabatan DPR mencegah

NO	Nama Peneliti	Judul	Publikasi	Metode	Hasil / Temuan Utama
	illa, Tunggul Ansari Setia Negara, Abdul Madjid	Periode Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam Upaya Pencegahan Penyalahgunaan Kekuasaan	Vol. 4 No. 1 (2019), DOI: 10.17977/UM019V4I1 P176-185		penyalahgunaan kekuasaan sesuai prinsip negara hukum dan keadilan.
4	Markoni, Achmad Edi Subiyanto, Joko Widarto	Periodesasi Masa Jabatan Anggota Legislatif dalam Perspektif Negara Demokrasi Konstitusional	Journal on Education, Vol. 5 No. 4 (2023), DOI: 10.31004/joe.v5i4.260 2	Studi kepastakaan (library research)	Kekosongan hukum dalam UUD 1945 terkait masa jabatan legislatif menyebabkan ketidakseimbangan dalam demokrasi konstitusional.
5	M. Syamsudin	Rekonstruksi Masa Jabatan Anggota Legislatif Perspektif	Journal of Indonesian Law (JIL), Vol. 2 No. 2 (2022), DOI: 10.18326/jil.v2i2.125-161	Pendekatan filsafat hukum & konseptual	Ketiadaan pembatasan masa jabatan legislatif bertentangan dengan nilai-

NO	Nama Peneliti	Judul	Publikasi	Metode	Hasil / Temuan Utama
		Demokrasi Pancasila			nilai demokrasi Pancasila; perlu rekonstruksi hukum.
6	Alendra Nauval Mufti Rayhan, Salsabil Aqila, Ni Komang Dewinda Leony Putri	Urgensitas Pembatasan Masa Jabatan Legislatif Perspektif Radbruch Theory	(Jurnal Siyasah, 12 Nov 2024)	Studi kepustakaan (library research) dengan pendekatan teori hukum Radbruch	Menunjukkan urgensi pembatasan masa jabatan legislatif untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan meningkatkan akuntabilitas. Mengusulkan reformasi regulasi pada UUD 1945 untuk menutupi kekosongan hukum terkait masa jabatan legislatif.
7	Edwin Hendrik,	Kebijakan Batasan	Majelis, 30 Nov 2024	Studi kepustakaan	Artikel tidak secara spesifik

NO	Nama Peneliti	Judul	Publikasi	Metode	Hasil / Temuan Utama
	Subekti Subekti, M. Syahrul Borman	Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif dalam Amandemen UUD 1945 pada Sistem Pemerintahan		an / analisis yuridis normatif	membahas reformasi masa jabatan legislatif, tetapi mengulas batasan kekuasaan eksekutif– legislatif dalam konteks amandemen UUD 1945.
8	Hamrin Hamrin, Cucuk Endratno	Masa Jabatan Lembaga Legislatif di Indonesia Guna Menegakan Prinsip Konstitusion alisme	National Journal of Law, 10 Apr 2022	Analisis normatif dan studi kepuustakaan	Mengusulkan pembatasan masa jabatan DPR dan DPD untuk meningkatkan akuntabilitas serta mencegah kekuasaan sewenang- wenang; merekomendas ikan revisi UU MD3.

NO	Nama Peneliti	Judul	Publikasi	Metode	Hasil / Temuan Utama
9	I Gede Druvananda Abhiseka	Analisis Yuridis Pengaturan Pembatasan Periodisasi DPR RI dalam Menjamin Law-Abiding Society	Vyavahara Duta, 30 Apr 2025	Analisis yuridis normatif	Menekankan urgensi pembatasan periodisasi DPR demi mencegah kekuasaan tak terbatas, meningkatkan akuntabilitas, dan memperkuat prinsip rule of law serta tata kelola demokratis.
10	Oky Pitoyo Laksono	Kajian Terhadap Periodisasi Anggota Legislatif sebagai Upaya Meminimalisir Kecurangan Pemilu	Nomos, 28 Sep 2022	Studi kepustakaan / analisis normatif	Menegaskan perlunya pembatasan masa jabatan untuk meminimalisir kecurangan pemilu, meningkatkan akuntabilitas, dan melindungi

NO	Nama Peneliti	Judul	Publikasi	Metode	Hasil / Temuan Utama
					hak konstitusional warga negara.

F. Kerangka Pemikiran

Dalam kerangka pemikiran ini penulis menggunakan beberapa teori dan Dengan teori-teori tersebut bisa dijadikan sebuah kerangka dalam menjawab pokok pembahasan tersebut.

1. Teori Good Governance

Good governance merupakan Kegiatan suatu lembaga pemerintah yang dijalankan berdasarkan kepentingan rakyat dan norma yang berlaku untuk mewujudkan cita-cita. Merumuskan arti *good governance* adalah pemerintahan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat.¹³

Dari definisi-definisi yang telah diuraikan tersebut, dapat disimpulkan bahwa *good governance* mengandung arti kegiatan suatu lembaga pemerintah yang dijalankan berdasarkan kepentingan rakyat dan norma yang berlaku untuk mewujudkan cita-cita negara di mana kekuasaan dilakukan oleh masyarakat yang diatur dalam berbagai tingkatan pemerintahan negara yang berkaitan dengan sumber-sumber sosial-budaya, politik, dan ekonomi.

Konsep *good governance* sebenarnya telah lama dilaksanakan oleh semua pihak yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat. Namun demikian,

¹³ Neneng Siti Maryam, *Mewujudkan good governance melalui pelayanan publik*, Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi Volume VI No. 1/Juni 2016

masih banyak yang rancu memahami konsep governance. Secara sederhana, banyak pihak menerjemahkan governance sebagai tata pemerintahan. Tata pemerintahan di sini bukan hanya dalam pengertian struktur dan manajemen lembaga yang disebut eksekutif, karena pemerintah (*government*) hanyalah salah satu dari tiga aktor besar yang membentuk lembaga yang disebut governance. Dua aktor lain adalah private sector (sektor swasta) dan civil society (masyarakat madani). Karenanya, memahami governance adalah memahami bagaimana integrasi peran antara pemerintah (birokrasi), sektor swasta dan civil society dalam suatu aturan main yang disepakati Bersama.

Berdasarkan pemahaman atas pengertian governance tersebut, maka penambahan kata sifat good dalam governance bisa diartikan sebagai tata pemerintahan yang baik atau positif. Letak sifat baik atau positif itu adalah manakala ada penerahan sumber daya secara maksimal dari potensi yang dimiliki masing-masing aktor tersebut atas dasar kesadaran dan kesepakatan bersama terhadap visi yang ingin dicapai. *Governance* dikatakan memiliki sifatsifat yang good, apabila memiliki ciri-ciri atau indikator-indikator tertentu.

Menurut Nadeak et al. (2024), *good governance* adalah bentuk pemerintahan yang dapat memastikan pemerintahan yang transparan, partisipatif, dan dapat dipertanggungjawabkan, dengan fokus pada kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat. Definisi ini menunjukkan bahwa good governance tidak hanya berkaitan dengan administrasi negara, tetapi juga dengan pemenuhan hak-hak publik, pengelolaan sumber daya secara efisien, dan peningkatan kualitas hidup masyarakat.¹⁴

Prinsip transparansi dalam *good governance* mengacu pada keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan. Fungsi transparansi adalah untuk menghindari adanya penyalahgunaan

¹⁴ Nadeak, N. E., Depari, S. S., Simarmata, A. M., Sihalohe, F., & Ivanna, J. (2024). *TRANSPARANSI PELAYANAN PUBLIK DI DESA MARINDAL I KECAMATAN PATUMBAK*. Jurnal Ilmiah Kajian Multidisipliner, 8(6).

kekuasaan dan untuk memastikan bahwa masyarakat mendapatkan informasi yang cukup terkait dengan kebijakan pemerintah.¹⁵

Pada dasarnya, dalam sistem pemerintahan di Indonesia ada beberapa prinsip *Good Governance* yang harus dipegang. Berdasarkan *United Nations Development Programme* (1997) terdapat 9 prinsip yang harus dipegang dalam menjalankan *Good Governance* yaitu: Akuntabilitas, partisipasi masyarakat, transparansi, efektivitas, kesetaraan.

2. Teori Negara Hukum (Rule Of Law)

Landasan teori yang akan digunakan untuk menganalisis permasalahan dalam penelitian ini adalah teori Negara Hukum. Istilah “Negara Hukum” dalam penelitian ini dipergunakan sebagai terjemahan dari istilah *Rule of Law* dalam bahasa Inggris, atau *Rechtsstaat* dalam bahasa Jerman, yang secara umum mengandung pengertian identik, yaitu supremasi hukum atas orang dan pemerintah yang terikat oleh hukum.

Secara historis, konsep negara hukum berkembang melalui dua tradisi besar, yaitu tradisi *Rechtsstaat* di Eropa Kontinental dan *Rule of Law* di dunia Anglo-Saxon. Tradisi *Rechtsstaat*, yang berkembang di Jerman dan Belanda, menekankan pada prinsip legalitas formal, supremasi undang-undang, dan perlindungan terhadap hak-hak dasar manusia. Tokoh-tokoh seperti Immanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl menegaskan bahwa negara harus dibatasi oleh hukum untuk mencegah kesewenang-wenangan penguasa. Sementara itu, konsep *Rule of Law* yang diperkenalkan oleh A.V. Dicey di Inggris menekankan tiga unsur utama, yaitu supremasi hukum, persamaan di hadapan hukum, dan jaminan perlindungan hak-hak individu oleh peradilan yang independen.

Konsep *Rechtsstaat*, sebagaimana saat awal dikembangkannya pada abad ke-19 di Jerman, *rechtsstaat* mengandung pengertian sebagai suatu negara yang di atur menurut hukum nalar atau “a state governed by the law

¹⁵ Maulidina, B., Anzani, S. R., & Kristya, V. N. (2023). *Peran Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Penegakan Hukum Administrasi Negara Berbasis Prinsip Good Governance*. YUSTISI, 10(1), 196-209.

of reason”, suatu konsep yang menekankan kebebasan, persamaan, dan otonomi dari tiap-tiap individu dalam suatu tertib hukum yang ditentukan oleh undangundang. Dalam makna demikian rechtstaat juga sangat menekankan pentingnya kepastian hukum. Tujuan utama rechtstaat adalah untuk melindungi kebebasan individu warga negara dari kekuasaan negara. Undang-undang dinilai sebagai cerminan dari kehendak rakyat, sementara kehendak rakyat adalah basis utama dari gagasan rechtstaat itu. Sementara itu di Anglo-Saxon, khususnya Inggris, pemikiran tentang negara hukum sangat di pengaruhi oleh pemikiran A.V. Dicey (1835-1922). Menurut Dicey, negara hukum (rule of law) ditandai oleh ciri-ciri atau unsur-unsur: supremasi hukum, persamaan dihadapan hukum, dan konstitusi merupakan konsekuensi dari keberadaan hak-hak individu¹⁶.

Menurut Mochtar Kusumaatmadja juga mengatakan bahwa negara hukum adalah kekuasaan itu tidak tanpa batas artinya kekuasaan itu tunduk pada hukum dan semua orang sama dihadapan hukum. Secara populer dikatakan bahwa negara hukum adalah negara berdasarkan hukum dan kekuasaan harus tunduk pada hukum. Pendapat lain juga dikatakan GS. Diponolo bahwa negara hukum adalah negara yang menyatakan kehendaknya dengan hukum dan segala sesuatu di dalam negara tersebut dilaksanakan menurut hukum. Negara hukum bekerja dengan berlandaskan undang-undang dasar atau konstitusi dan berdasarkan tertib hukum yang sesuai dengan pendapat, kehendak dan kepentingan umum. Hukum yang bersendi pada kepentingan umum berlaku sebagai dasar tatakuasa negara dalam tatalaksana pemerintahan dan dasar tata hidup Masyarakat.

Berdasarkan beberapa pandangan istilah dan pengertian negara hukum tersebut diatas, diperlukan suatu negara hukum yang bertujuan untuk mengatur kehidupan manusia agar teratur, ketentraman, ketertiban didalam pergaulan hidup manusia sehingga konsekuensinya manusia harus diatur oleh hukum yang bersumber dari hukum Tuhan yang kemudian

¹⁶ I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013). 45

diaplikasikan melalui hukum buatan manusia. Kaitannya dengan kehidupan sosial masyarakat berprofesi melacurkan diri agar tunduk kepada aturan hukum yang telah ada bahwa perbuatan tersebut dilarang. Hal ini, sudah berlangsung cukup lama sejak manusia ada di bumi walaupun regulasi perundang-undangan sebagian sudah mengatur namun kenyataan praktek-praktek pelacuran tetap berlangsung¹⁷.

Perkembangan negara hukum sudah ada sejak zaman Plato dan Aristoteles dengan mengitrodusirkan negara hukum adalah negara yang diperintahkan oleh negara yang adil. Dalam filsafatnya, baik Plato maupun Aristoteles menyinggung angan-angan (cita-cita) manusia yang korespodensi dengan dunia yang mutlak yang disebut sebagai cita-cita untuk mengejar kebenaran (*idée der warhead*); cita-cita untuk mengejar kesusilaan (*idée der zodelijkheid*); cita-cita manusia untuk mengejar keindahan (*idée der schonheid*); dan cita-cita untuk mengejar keadilan (*idée der gorechtigheid*).

Hukum menduduki tempat tertinggi, lebih tinggi dari kedudukan raja, terhadapnya raja dan pemerintahnya harus tunduk, dan tanpa hukum maka tidak ada raja dan tidak ada pula kenyataan hukum ini. Dengan demikian sejak kelahiran konsep negara hukum ini, dimaksudkan sebagai upaya untuk membatasi kekuasaan-kekuasaan para penguasa negara agar tidak menyalahgunakan kekuasaan dan kewenangannya untuk menindas rakyatnya (*abuse of power*). Kehidupan manusia harus teratur dan diatur oleh hukum, agar timbul keteraturan, konsekuensinya hukum harus mengatur manusia¹⁸.

Secara embrionik, gagasan negara hukum telah dikemukakan oleh Plato dalam buku Plato yang berjudul *Nomoi* yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan judul *The Laws*, disamping ada dua karya ilmiah Plato lainnya sebelum *Nomoi* tersebut adalah *politeia* (the republica) dan *Politicos* (the statement) Dalam *Politeia*, Plato memaparkan

¹⁷ John Kenedi, *Menghadang Prostitusi: Kajian Yuridis-Sosiologis Perda Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Larangan Pelacuran Di Kota Bengkulu* (Bengkulu: IAIN Bengkulu Press, 2016). 23

¹⁸ Kenedi. 24

keprihatinan terhadap negaranya yang dipimpin oleh orang yang haus harta, kekuasaan dan gila hormat. Berdasarkan kenyataan ini, Plato merefleksikan pemikiran yang mengingatkan suatu negara dari pimpinan yang rakus dan jahat serta keadilan itu harus dijunjung tinggi.

Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting dari negara hukum menurut *independence and impartiality of judiciary* adalah Negara harus tunduk pada hukum, Pemerintahan menghormati hak-hak individu; dan Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Berdasarkan uraian tersebut, mengenai negara hukum, baik pemikiran atau konsep atau paham *rechtsstaat* maupun *the rule of law* pada hakikatnya terdapat prinsip-prinsip yang intinya sama, yakni sama-sama mengandung asas legalitas, asas pemisahan (pembagian) kekuasaan, asas kekuasaan kehakiman yang merdeka dan penghormatan serta perlindungan terhadap hak asasi manusia. Semua itu tidak lain bertujuan untuk mencegah agar tindak negara atau pemerintah tidak sampai melakukan penyalagunaan kekuasaan atau tindakan sewenangwenang dan tirani.

Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang sistem pemerintahan Indonesia dikatakan bahwa “Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum”. Kalimat tersebut kemudian diikuti dengan kalimat berikutnya yang menetapkan “Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*)”¹⁹. Tujuan negara hukum adalah, bahwa negara menjadikan hukum sebagai “supreme”, setiap penyelenggara negara atau pemerintahan wajib tunduk dan wajib menaati hukum yang berlaku (*subject of the law*). Tidak ada kekuasaan di atas hukum (*above the law*). Dengan kedudukan hukum sebagai supreme maka tidak ada kekuasaan atau kesewenang-

¹⁹ Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2014).

wenangan untuk menyalahgunakan atau menyelewengkan kekuasaan (*abuse of power*)²⁰.

3. Teori Perwakilan

Perwakilan lahir dari kebutuhan praktis negara modern. Luas wilayah, jumlah penduduk, dan kompleksitas urusan pemerintahan menyebabkan demokrasi langsung sulit dilaksanakan secara penuh. Karena itu, rakyat memberikan mandat kepada wakil melalui pemilihan umum. Manin menyatakan bahwa pemerintahan perwakilan memiliki ciri berupa pemilihan wakil secara berkala, kebebasan wakil dalam mengambil keputusan, kebebasan publik menyampaikan pendapat, dan adanya pengujian publik terhadap keputusan politik.²¹

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, DPR menjalankan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Ketiga fungsi tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan dijalankan dalam kerangka representasi rakyat. Artinya, setiap kewenangan DPR harus dikaitkan dengan kepentingan rakyat sebagai pemilik kedaulatan.

Ruang lingkup teori perwakilan dapat dilihat dari empat bentuk. Pertama, perwakilan formal, yaitu hubungan yang lahir karena pemilihan dan pemberian mandat. Kedua, perwakilan deskriptif, yaitu kesamaan latar belakang antara wakil dan kelompok yang diwakili. Ketiga, perwakilan simbolik, yaitu penerimaan publik terhadap wakil. Keempat, perwakilan substantif, yaitu tindakan nyata wakil dalam memperjuangkan kepentingan rakyat.

Pitkin membagi representasi ke dalam beberapa corak, yaitu *formalistic representation*, *descriptive representation*, *symbolic representation*, dan *substantive representation*.²² Perwakilan formal menekankan sumber kewenangan. Perwakilan deskriptif menekankan

²⁰ Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang* (Malang: Universitas Muhammadiyah Malang, 2003). 16

²¹ Bernard Manin, *The Principles of Representative Government*, hlm. 6-7.

²² Hanna F. Pitkin, *The Concept of Representation*, hlm. 38-143.

kemiripan identitas. Perwakilan simbolik menekankan kepercayaan publik. Sementara itu, perwakilan substantif menekankan tindakan wakil dalam memperjuangkan kepentingan rakyat.

Kualitas perwakilan ditentukan oleh akuntabilitas dan responsivitas. Akuntabilitas berarti wakil rakyat dapat dimintai pertanggungjawaban atas tindakan dan kebijakan yang diambil. Responsivitas berarti wakil rakyat mampu menangkap, memahami, dan menindaklanjuti kepentingan rakyat. Heinz Eulau dan Paul D. Karps menjelaskan bahwa representasi sebagai *responsivitas mencakup policy responsiveness, service responsiveness, allocation responsiveness, dan symbolic responsiveness*.²³

Teori perwakilan dapat digunakan sebagai dasar analisis untuk menilai pengaturan masa jabatan anggota legislatif di Indonesia. Titik tekan analisis bukan hanya pada ada atau tidaknya aturan pembatasan masa jabatan, tetapi juga pada dampaknya terhadap kualitas representasi. Jika tidak terdapat pembatasan periode, seseorang secara hukum dapat terus mencalonkan diri sepanjang memperoleh dukungan elektoral. Namun, secara teoritik keadaan tersebut tetap harus diuji: apakah keberlanjutan jabatan memperkuat mandat rakyat atau justru mempersempit sirkulasi kekuasaan.

4. Teori Pembatasan Kekuasaan (Limitation Of Power)

Pembatasan kekuasaan negara dilakukan dengan mendistribusikan kekuasaan secara vertikal maupun secara horizontal. Kekuasaan dibatasi dengan memisah-misahkan kekuasaan ke dalam cabang lembaga negara yang sifatnya checks and balances, saling mengimbangi dan mengendalikan. Dengan demikian, kekuasaan tidak berpusat dalam satu lembaga negara dan berpeluang terjadi kesewenang-wenangan pemegang

²³ Heinz Eulau dan Paul D. Karps, "The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness," *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 2, No. 3 (1977), hlm. 233-254.

kuasa. Pembatasan kekuasaan ini adalah untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan²⁴.

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

Pembatasan kekuasaan merupakan gagasan fundamental dari sistem pemerintahan demokratis untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Sejak awal, para filsuf seperti Plato (428-427 SM), (384-322 SM), dan Cicero (106-51 SM) sudah memikirkan prinsip dasar ini. Dalam konsep negara modern, pembatasan kekuasaan dikembangkan oleh John Locke (1632-1704) dan disempurnakan Chareles-Louis de Secondat Montesqueiu (1689- 1755), tentang pemisahan kekuasaan “*separation of power*”, melalui karya monumentalnya “*The Spirit of The Law*”.

Kekuasaan merupakan elemen fundamental dalam penyelenggaraan negara. Namun, kekuasaan yang tidak dibatasi berpotensi menimbulkan kesewenang-wenangan serta penyalahgunaan wewenang. Oleh karena itu, muncul gagasan tentang perlunya pembatasan terhadap kekuasaan negara agar tetap berjalan dalam koridor hukum dan konstitusi. Teori pembatasan kekuasaan (*limitation of power theory*) berangkat dari kesadaran bahwa manusia sebagai pemegang kekuasaan memiliki kecenderungan untuk

²⁴ Asshiddiqie, *Konstitusi Bernegara: Praksis Kenegaraan Bermartabat Dan Demokratis*. 23

memperluas otoritasnya jika tidak diawasi. Dalam konteks ini, hukum dan konstitusi berperan sebagai instrumen pengendali agar kekuasaan tidak bersifat absolut.

Gagasan pembatasan kekuasaan pertama kali dikemukakan oleh John Locke yang menyatakan bahwa kekuasaan pemerintah bersumber dari persetujuan rakyat (*consent of the governed*), sehingga harus dibatasi demi melindungi hak-hak dasar manusia. Pemikiran ini kemudian dikembangkan oleh Montesquieu melalui konsep *separation of powers* yang membagi kekuasaan menjadi tiga cabang, yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pembagian kekuasaan ini dimaksudkan agar setiap cabang saling mengawasi dan mengimbangi satu sama lain, yang kemudian dikenal sebagai mekanisme *checks and balances*. Dengan demikian, teori pembatasan kekuasaan menjadi pilar utama dalam menjaga agar kekuasaan negara tidak terpusat pada satu tangan.

Dalam kerangka negara hukum (*rule of law*), pembatasan kekuasaan diwujudkan melalui supremasi hukum yang mengikat seluruh elemen pemerintahan. Prinsip ini mengandung makna bahwa segala tindakan penyelenggara negara harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Konsep *rule of law* menurut A.V. Dicey menekankan tiga unsur pokok, yaitu supremasi hukum, persamaan di hadapan hukum, dan jaminan hak asasi manusia. Ketiga unsur ini menegaskan bahwa pembatasan kekuasaan bukan hanya bersifat struktural, tetapi juga normatif melalui penguatan peran hukum sebagai pelindung hak warga negara.

Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, teori pembatasan kekuasaan tercermin dalam sistem pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. UUD 1945 mengatur pemisahan dan pembagian kekuasaan antara lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif, serta membentuk lembaga-lembaga pengawas seperti Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, dan Badan Pemeriksa Keuangan. Melalui sistem ini, masing-masing lembaga negara memiliki fungsi dan kewenangan

yang saling mengimbangi, guna mencegah dominasi kekuasaan oleh satu lembaga tertentu. Selain itu, keberadaan Mahkamah Konstitusi menjadi salah satu instrumen penting dalam menjaga agar setiap produk hukum dan kebijakan pemerintah tetap sejalan dengan konstitusi.

Selain berfungsi sebagai mekanisme struktural, teori pembatasan kekuasaan juga memiliki dimensi fungsional yang berkaitan dengan prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam konteks ini, pembatasan kekuasaan tidak hanya diwujudkan melalui pemisahan fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif, tetapi juga melalui sistem pertanggungjawaban publik. Artinya, setiap pemegang kekuasaan harus dapat mempertanggungjawabkan setiap kebijakan dan tindakannya kepada rakyat sebagai sumber legitimasi kekuasaan. Transparansi dan akuntabilitas menjadi instrumen penting untuk memastikan bahwa kekuasaan dijalankan sesuai dengan kepentingan umum dan bukan kepentingan pribadi atau kelompok.

Lebih jauh lagi, pembatasan kekuasaan juga berkaitan erat dengan prinsip *checks and balances*, yang menempatkan setiap lembaga negara dalam posisi saling mengawasi dan mengontrol. Misalnya, lembaga legislatif memiliki kewenangan untuk mengawasi pelaksanaan kebijakan eksekutif melalui fungsi pengawasan, sementara lembaga yudikatif berperan menilai legalitas tindakan pemerintah melalui peradilan. Di sisi lain, lembaga eksekutif memiliki hak untuk mengajukan rancangan undang-undang sebagai bagian dari fungsi pemerintahan. Hubungan timbal balik ini menciptakan sistem yang dinamis dan seimbang, di mana tidak ada satu lembaga pun yang memiliki kekuasaan absolut.

Dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, pembatasan kekuasaan mengalami dinamika sejak masa pra dan pasca amandemen UUD 1945. Sebelum amandemen, kekuasaan presiden cenderung dominan, baik secara politik maupun administratif. Setelah empat kali amandemen, struktur ketatanegaraan mengalami perubahan mendasar yang menegaskan prinsip pembagian kekuasaan dan memperkuat mekanisme pengawasan antar

lembaga negara. Lahirnya Mahkamah Konstitusi pada tahun 2003 menjadi tonggak penting penerapan teori pembatasan kekuasaan di Indonesia, karena lembaga ini berfungsi sebagai penjaga konstitusi (*guardian of the constitution*) dan penafsir akhir terhadap norma-norma hukum yang berpotensi melanggar prinsip konstitusional.

Selain itu, teori pembatasan kekuasaan juga berkaitan dengan perlindungan hak asasi manusia (HAM). Pembatasan kekuasaan bertujuan agar negara tidak melanggar hak-hak dasar warganya melalui kebijakan atau tindakan yang sewenang-wenang. Dalam UUD 1945, hal ini ditegaskan dalam Bab XA yang mengatur jaminan hak asasi manusia, serta dalam berbagai undang-undang turunan seperti Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Dengan demikian, pembatasan kekuasaan tidak hanya berorientasi pada struktur kelembagaan, tetapi juga menjadi instrumen untuk memastikan penghormatan terhadap martabat dan kebebasan individu.

Hukum dibuat untuk membatasi kekuasaan dalam negara. Kekuasaan itu identik dengan politik, atau setidaknya karena politik atau setiap aktivitas politik selalu bertujuan untuk mencapai kekuasaan. Oleh karena itu agar kekuasaan tidak disalahgunakan, maka hukum harus mengendalikan kekuasaan itu. Oleh karenanya, maka tegaknya hukum dan demi terlaksananya cita-cita negara hukum dan demokrasi yang selaras dengan cita-cita dan tujuan reformasi maka pemerintah hendaknya dapat bertindak secara tegas. Mengingat kekuasaan itu sendiri dapat disalahgunakan, maka hal itu berdampak pada timbulnya perbuatan yang sewenang-wenang oleh mereka yang bertindak atasnama negara. Untuk mencegah kemungkinan tersebut, hakikat dibentuknya konstitusi adalah untuk melakukan pembatasan kekuasaan.

Ketika negara melaksanakan tugasnya berikan kekuasaan namun tidak ada batasnya seperti masa jabatan DPR dan DPD. Menurut Plato penyelenggara negara yang baik ialah berdasarkan pada pengaturan hukum yang baik, pemikir besar kenegaraan lainnya seperti John Locke,