

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sangat kuat, ini ditegaskan dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tercantum dalam Pasal 7C yang menyebutkan “Presiden tidak dapat membekukan dan atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat” Hal ini sesuai dengan prinsip presidensial sebagai sistem pemerintahan Indonesia yang dipertahankan dan lebih disempurnakan dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dipilih langsung oleh rakyat, sehingga keduanya memiliki legitimasi yang sama dan kuat serta masing-masing tidak bisa saling menjatuhkan.

DPR merupakan perwakilan politik (*political representation*) yang anggotanya dipilih melalui pemilu, DPR adalah organ pemerintahan yang bersifat sekunder sedangkan rakyat bersifat primer, sehingga melalui DPR kedaulatan rakyat bisa tercapai sebagaimana dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.¹

Dewan Perwakilan Rakyat terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Dewan Perwakilan

¹ Markus Gunawan, *Buku Pintar Calon Anggota legislatif, DPR, DPRD dan DPD*, visi media, Jakarta, 2008, Hlm. 42

Rakyat sebagaimana dalam konstitusi adalah merupakan hasil pemilihan umum yang memiliki tiga pilar fungsi.² Secara eksplisit tercantum di dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD yang selanjutnya disebut dengan UU MD3. Ketiga fungsi Dewan Perwakilan Rakyat dalam Undang-Undang adalah :

1. Fungsi Legislasi
2. Fungsi Anggaran
3. Fungsi Pengawasan

Fungsi legislasi adalah DPR mempunyai kekuasaan membentuk Undang-Undang, fungsi anggaran adalah DPR membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh presiden, dan sedangkan fungsi pengawasan adalah DPR melaksanakan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN.

Wewenang yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 semata-mata untuk menjaga check and balances antara lembaga eksekutif dan legislatif, oleh karena itu seorang anggota DPR mempunyai kewajiban sebagai berikut: (a). memegang teguh dan mengamalkan Pancasila; (b). melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati ketentuan peraturan perundang-undangan; (c). mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan

² Fajlurrahman Jurdi, *Eksistensi Parlemen Indonesia Setelah Amandemen Konstitusi*, Fakultas Hukum Universitas Hasanudin, Makasar, Hlm.7

keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (d). mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan; (e). memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat; (f). menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara; (g). menaati tata tertib dan kode etik; (h). menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain; (i). menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala; (j). menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan (k). memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

Menurut Pasal 20A UUD 1945 dijelaskan bahwa DPR sebagai sebuah lembaga negara memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. DPR sebagai lembaga negara juga masih dipersenjatai oleh 3 (tiga) hak yaitu hak interpelasi, angket, menyatakan pendapat. DPR sebagai sebuah lembaga negara memiliki anggota yang mana setiap anggota memiliki hak yang diatur oleh undang-undang. berdasarkan Pasal 80 Undang- Undang No.17 Tahun tentang MPR, DPR, DPD, DPRD (MD3) mengatur tentang hak-hak anggota DPR, yaitu :

1. Mengajukan rancangan undang-undang;
2. Mengajukan pertanyaan;
3. Menyampaikan usul dan pendapat;
4. Memilih dan dipilih;
5. Membela diri;
6. Imunitas;
7. Protokol;
8. Keuangan dan administratif;
9. Pengawasan;
10. Mengusulkan dan memperjuangkan program pembangunan daerah pemilihan dan
11. Melakukan sosialisasi undang-undang.

Hak-hak DPR tersebut di atas yang menarik perhatian penulis terkait dengan hak imunitas pada angka 6 yang terkesan mengusik rasa keadilan rakyat. Hak imunitas atau hak kekebalan hukum anggota DPR adalah hak untuk tidak dapat dituntut di muka pengadilan karena pernyataan dan pendapat yang disampaikan dalam rapat-rapat DPR dengan pemerintah dan rapat-rapat DPR lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.³

Secara yuridis konstitusional keberlakuannya kuat diatur dalam pasal 20 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan dewan perwakilan rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas. Dalam konteks kekinian pelaksanaan hak imunitas anggota DPR RI telah diatur dalam Pasal 224 UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD terdapat 3 hal pokok yang diatur dalam pasal tersebut :

1. Secara Anggota DPR tidak dapat dituntut didepan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulis di dalam rapat DPR ataupun diluar rapat DPR yang berkaitan dengan fungsi serta wewenang dan tugas DPR.
2. Anggota DPR tidak dapat dituntut didepan pengadilan karna sikap, tindakan, kegiatan didalam rapat DPR ataupun diluar rapat DPR yang semata-mata karena hak kewenangan konstitusional anggota DPR.

³ C.S.T Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2008, Hlm.143

3. Anggota DPR tidak dapat digganti antar waktu karena pernyataan , pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik didalam maupun diluar rapat DPR yang berkaitan dengan fungsi serta wewenang dan tugas DPR.

Yuridis konstitusional keberlakuannya kuat diatur dalam Pasal 20 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan dewan perwakilan rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas. Dalam konteks kekinian pelaksanaan hak imunitas anggota DPR RI telah diatur dalam Pasal 224 UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD terdapat 3 hal pokok yang diatur dalam pasal tersebut :

Secara sosiologis, masyarakat ada yang menerima namun ada juga yang menolak hak ini. Pada beberapa waktu yang lalu salah satu anggota DPR berinisial (EHP) alias “Eko Patrio” dari fraksi partai amanat nasional (PAN) mengeluarkan statement di media sosial terkait pengungkapan bom di Bekasi adalah pengalihan isu terhadap kasus penistaan agama yang dilakukan calon Gubernur DKI Jakarta, Basuki Tjahaja Purnama alias “Ahok”.⁴ Dikarenakan statementnya di media sosial tersebut maka yang berinisial EHP dipanggil pihak kepolisian guna mengklarifikasi statement nya tersebut. Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang selanjutnya disingkat menjadi UU MD3 .Dalam UU MD3 yang secara implisit diatur didalam Pasal 245 ayat (1) UU

⁴www.tempo.co.id diakses pada tanggal 4 Januari 2017 pukul 16.30 WIB

MD3 memuat ketentuan bahwa penyidik baik dari Penegak Hukum harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari Mahkamah Kehormatan Dewan apabila anggota dewan diduga melakukan tindak pidana.

Sekalipun dalam Pasal 245 ayat (3) UU MD3 disebutkan bahwa Kepolisian, Kejaksaan dan KPK tak perlu izin dari Mahkamah Kehormatan Dewan untuk memeriksa anggota DPR. Potensi mempersulit kinerja penegak hukum bukan hanya ditahap awal yaitu tahap penyidikan saja, tapi juga dalam tahap pemeriksaan. Dalam Pasal 245 ayat (3) UU MD3 mengatur bahwa pemanggilan dan permintaan keterangan kepada anggota DPR harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Mahkamah Kehormatan Dewan. UU MDDD pada Pasal 224 ayat (7) mengatur bahwa dalam hal Mahkamah Kehormatan Dewan memutuskan tidak memberikan persetujuan atas pemanggilan anggota DPR, surat pemanggilan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) kemudian tidak memiliki kekuatan hukum atau batal demi hukum. Kedua Pasal ini menunjukkan bahwa DPR memberikan kewenangan yang sangat besar bagi dirinya sendiri untuk menghambat suatu proses hukum. Hal ini tentu bertentangan dengan asas persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) dan tidak sejalan dengan sistem peradilan yang adil dan fair (*due process of law*).

Berdasarkan permasalahan tersebut di atas, yaitu persoalan yang berkaitan dengan Hak Imunitas yang dimiliki oleh Anggota DPR RI, maka penulis merasa perlu untuk mengadakan penelitian sebagai bahan penulisan hukum dengan judul: **“HAK IMUNITAS ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR**

17 TAHUN 2014 TENTANG MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT, DEWAN PERWAKILAN RAKYAT, DEWAN PERWAKILAN DAERAH, DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH”

B. Perumusan Masalah

Berkaitan dengan latar belakang masalah di atas, ada beberapa hal yang menjadi permasalahan penelitiannya, antara lain :

1. Bagaimana penganturan hak imunitas anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebelum dan sesudah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ?
2. Bagaimana Pemberian Izin Oleh Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) Terkait Pemanggilan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Oleh Penegak Hukum Sebelum dan Sesudah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ?

C. Tujuan Penelitian

Dari permasalahan yang telah dirumuskan di atas, tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaturan tentang hak imunitas anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebelum dan sesudah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ?

2. Untuk mengetahui Pemberian Izin Oleh Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) Terkait Pemanggilan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Oleh Penegak Hukum Sebelum dan Sesudah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ?

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

- a. Untuk memberi sumbangan pengetahuan dan pikiran dalam mengembangkan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum pada khususnya dan berharap bisa menjadi referensi bagi mahasiswa serta dosen.
- b. Melatih kemampuan penulis agar dapat melakukan penelitian secara ilmiah dan terarah sehingga dapat dituangkan ke dalam bentuk tulisan.

2. Manfaat Praktis

- a. Dengan penulisan hukum ini diharapkan dapat meningkatkan dan mengembangkan kemampuan penulis dalam bidang hukum secara khusus Hukum Tata Negara.
- b. Memberikan pokok pemikiran bagi setiap orang yang berkecimpung dan menaruh perhatian terhadap hak imunitas anggota DPR.

E. Metode Penelitian

Untuk mencapai hasil yang diharapkan serta kebenaran dari penulisan yang dapat dipertanggung jawabkan, maka penulisan proposal ini menggunakan metode-metode dalam melakukan kegiatan penelitian, antara lain:

1. Jenis Penelitian

Metode penelitian masalah yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah metode normatif (yuridis normatif). Penelitian ini dititik beratkan pada norma peraturan perundang-undangan, teori serta doktrin yang relevan dengan permasalahan penelitian ini. Tujuan dari penelitian untuk meneliti asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, sejarah hukum dan perbandingan hukum. Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum normatif terdiri atas: a. Penelitian terhadap asas-asas hukum; b. Penelitian terhadap sistematika hukum; c. Penelitian terhadap sejarah hukum dan e. Penelitian perbandingan hukum.⁵ Sementara itu, Peter Mahmud Marzuki menjelaskan bahwa dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan yang digunakan yaitu pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*)⁶:

- a. Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.

⁵ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hal 42.

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, cet-6, Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hal 93

- b. Pendekatan kasus (*case approach*) dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Kasus itu dapat berupa kasus yang terjadi di Indonesia maupun di Negara lain.
- c. Pendekatan komparatif (*comparative approach*) dilakukan dengan membandingkan undang-undang suatu negara dengan undang-undang dari satu atau lebih negara lain mengenai hal yang sama. Disamping undang-undang, putusan pengadilan juga dapat diperbandingkan di beberapa Negara untuk kasus yang sama.

Dari ketiga metode pendekatan yang dikemukakan Peter tersebut, pendekatan penelitian yang digunakan yaitu pendekatan terhadap undang-undang. Artinya bahwa penelitian yang dilakukan terhadap kaidah-kaidah hukum, yang merupakan patokan-patokan berperilaku atau bersikap tidak pantas.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu menggambarkan hasil penelitian berdasarkan yang penulis kemukakan serta data yang terbentuk uraian-uraian kalimat yang tersusun secara sistematis, sumber data berkaitan dengan perumusan masalah dan pemecahan masalah serta pendekatan masalah, maka sumber data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Data Sekunder

Data Sekunder adalah data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan (library research) yaitu antara lain.⁷

1. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang terbentuk autoratif bahan hukum terdiri atas : (a) peraturan perundang-undangan; (b) catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan dan (c) putusan hakim yang terkait dengan penelitian ini antara lain:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.
- b) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR , DPD , dan DPRD.
- c) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
- d) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
- e) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Terib.
- f) Peraturan Dewam Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Tata Beracara Mahkamah Kehormatan Dewan.

⁷ *Ibid*, hlm 52.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen tidak resmi. Publikasi tersebut terdiri atas: (a) buku-buku teks yang membicarakan suatu dan/atau beberapa permasalahan hukum, termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum, (b) kamus-kamus hukum, (c) jurnal-jurnal hukum, dan (d) komentar-komentar atas putusan hakim.

3. Teknik Pengumpulan Data.

a. Studi Dokumen dan Kepustakaan

Yaitu mempelajari dokumen-dokumen atau bahan kepustakaan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

4. Pengolahan Data dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Pengolahan data dilakukan dengan proses editing, yaitu kegiatan memilih kembali data-data yang diperoleh atau melakukan pengecekan ulang terhadap hasil penelitian sehingga data yang dipergunakan benar-benar relevan dengan judul dan dapat melahirkan suatu kesimpulan.

b. Analisis Data

Setelah data diperoleh atau dikumpulkan dari penelitian yang dilakukan, maka penganalisaan data penulis dilakukan dengan cara kualitatif. Dimana penulis akan mempelajari hasil penelitian baik berupa data primer maupun data sekunder yang kemudian dijabarkan dalam bentuk kalimat yang disusun secara sistematis.