

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 jelas tergambar bahwa dalam rangka fungsi legislatif dan pengawasan, lembaga utamanya adalah Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa: Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.<sup>1</sup> Fungsi lembaga perwakilan atau parlemen biasanya dibedakan ke dalam tiga fungsi, yaitu fungsi legislasi (*legislatif*), fungsi pengawasan (*control*), dan fungsi anggaran (*budget*).<sup>2</sup> Dalam menjalankan fungsinya, anggota Dewan Perwakilan Rakyat memiliki hak sebagai anggota parlemen.

Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (selanjutnya disebut KBBI) pengertian Hak adalah kekuasaan atau wewenang yang dimiliki seseorang untuk mendapatkan atau berbuat sesuatu, sedangkan imunitas adalah kekebalan.<sup>3</sup> Dan pengertian hak imunitas dalam KBBI adalah hak anggota lembaga perwakilan rakyat dan para menteri untuk membicarakan atau menyatakan secara tertulis segala hal di dalam lembaga tersebut tanpa boleh dituntut di muka pengadilan. Hak imunitas merupakan salah satu hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Imunitas hukum bagi pejabat negara khususnya anggota parlemen akhir-akhir ini menjadi sebuah persoalan pelik yang terus diperdebatkan keberadaan terutama penerapannya. Khusus untuk persoalan imunitas hukum bagi anggota parlemen sebagai pejabat negara maka hak istimewa ini

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta; Sinar Grafika, 2012), hlm.115.

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm.160.

<sup>3</sup> J.C.T.Simorangkir dkk, *Kamus Hukum*, (Jakarta; Sinar Grafika, 2009), hlm.60-72.

keberadaannya diatur dalam Pasal 20A ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.

Dapat dikatakan bahwa hak imunitas saat ini menjadi sebuah persoalan publik mengingat keistimewaan berlakunya Undang-Undang yang mengatur tentang hak imunitas, yaitu ketika seseorang memiliki hak kekebalan hukum selama dalam fungsi menjalankan tugasnya.<sup>4</sup> Hak imunitas tidak hanya di atur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, melainkan juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut Undang-Undang MD3) yang berlaku pada tanggal 15 Maret 2018. Undang-Undang ini merupakan perubahan dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014. Pengesahan Undang-Undang ini memang masih menyisakan hal yang menimbulkan suatu perdebatan.

Hak imunitas itu sendiri diatur dalam Pasal 224 Undang-Undang MD3 disebutkan bahwa:

- a. Anggota DPR tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulis di dalam rapat DPR ataupun di luar rapat DPR yang berkaitan dengan fungsi serta wewenang dan tugas DPR.
- b. Anggota DPR tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena sikap, tindakan, kegiatan didalam rapat DPR ataupun di luar rapat DPR yang semata-mata karena hak dan kewenangankonstitusional DPR dan/atau anggota DPR.
- c. Anggota DPR tidak dapat diganti antarwaktu karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik di dalam rapat DPR maupun di luar rapat DPR yang berkaitan dengan fungsi serta wewenang dan tugas DPR.
- d. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam hal anggota yang bersangkutan mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup

---

<sup>4</sup> Wenly R.J Lolong, *Problematik imunitas hukum anggota parlemen ditinjau dari prinsip equality before the law*, jurnal *Al Ahkam*, Vol. V No. 2, Desember 2015, hlm.1.

untuk dirahasiakan atau hal lain yang dinyatakan sebagai rahasia negara menurut ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Berdasarkan pemaparan pelaksanaan hak imunitas bagi anggota parlemen di Indonesia, nampaknya dapat diambil kesimpulan beberapa hal. Pertama, bahwa untuk melaksanakan tugas dan kewenangannya, anggota parlemen perlu dibekali suatu instrumen atau perangkat yang menjamin pelaksanaan tugas dan kewenangannya dapat berjalan dengan baik dan lancar sesuai dengan kepentingan masyarakat.<sup>5</sup> Kedua, dalam pelaksanaan hak imunitasnya yang lebih berbentuk kepada hak kebebasan berbicara (*freedom of speech*).<sup>6</sup> Ketiga, pelaksanaan hak imunitas berupa kebebasan berbicara ini dapat menjadi tidak berlaku pada saat anggota parlemen melakukannya diluar tugas dan kewenangannya, artinya seorang anggota parlemen dapat dituntut di hadapan hukum atas perbuatan atau tindakannya di luar tugas dan kewenangannya.<sup>7</sup>

Dengan adanya perubahan yang terjadi dalam Undang-Undang MD3 saat ini, ada beberapa Pasal kontroversial, contoh Pasal 245 tentang pemeriksaan Dewan Perwakilan Rakyat. Pemeriksaan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang terlibat tindak pidana harus ada pertimbangan Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) sebelum Dewan Perwakilan Rakyat memberi izin. Padahal Mahkamah Konstitusi sudah memutuskan bahwa pemeriksaan harus dengan seizin presiden, bukan lagi MKD (Putusan MK 76/PUU-XII/2014).<sup>8</sup> Berarti disini bisa dilihat bahwa Pasal tersebut sudah tidak sesuai dengan putusan MK 76/PUU-XII/2014. Menurut

---

<sup>5</sup>Instrumen atau perangkat ini berupa hak imunitas, yang menjamin anggota parlemen untuk bebas berbicara dan berpendapat dalam rangka melaksanakan tugas dan kewenangannya. (Nurul Faristin Hesti Febrianty, *Hak Imunitas Anggota DPR Dalam Pasal 224 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Perspektif Hukum Islam*, Surabaya, 2016, hlm.44)

<sup>6</sup>Hak kebebasan berbicara, pada prinsipnya tidak dibatasi, sepanjang dilakukan dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya sebagai anggota parlemen, walaupun ada juga beberapa parlemen yang membatasi hak berbicara ini hanya berada di dalam ruangan parlemen. (Nurul Faristin Hesti Febrianty, *Hak Imunitas Anggota DPR Dalam Pasal 224 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Perspektif Hukum Islam*, Surabaya, 2016, hlm.44)

<sup>7</sup> UIN Sunan Ampel Surabaya, di lihat dari; <http://digilib.uinsby.ac.id/12029/4/bab%203.pdf>. Diakses pada tanggal 23 April 2018.

<sup>8</sup> Abraham Utama, BBC Indonesia, *Tolak Teken UU Kontroversia Presiden Jokowi bermain di dua sisi*, di lihat dari; [https://www.bbc.com/indonesia/amp/trensosial-43397\\_697](https://www.bbc.com/indonesia/amp/trensosial-43397_697). Diakses pada tanggal 23 April 2018.

pakar hukum tata negara Universitas Andalas, Ferry Amsari menilai bahwa pasal tersebut akan sangat mudah untuk dipatahkan dalam uji materi di Mahkamah Konstitusi dengan sifatnya yang otoriter dan berlawanan dengan demokrasi. Jadi pada intinya Pasal tersebut malah membangun tameng baru untuk anggota DPR yang kemungkinan akan terlibat perkara-perkara tertentu untuk masa yang akan datang. Pasal tersebut dikatakan untuk menjaga imunitas DPR, yang mana seharusnya imunitas DPR hanya berlaku ketika menjalankan tugas kemudian diskriminalisasi.<sup>9</sup> 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 dan tidak sejalan dengan sistem peradilan yang adil.

Terkait permohonan uji materi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 di Mahkamah Konstitusi tentang hak imunitas , bahwa Pasal 245 Ayat (1) terhadap kata “tidak” dan frasa “setelah mendapat pertimbangan dari Mahkamah Kehormatan Dewan” merugikan hak konstitusional para pemohon untuk mendapatkan persamaan kedudukannya di dalam hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945.

Secara yuridis konstitusional hak imunitas kuat diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan namun secara sosiologis, masyarakat ada yang menerima dan ada juga yang menolak hak ini. Dari beberapa kontroversi yang terkait dengan hak imunitas anggota DPR RI, dalam keberadaannya hak ini kadang menjadi hal yang kontroversial di tengah masyarakat. Mengingat pelaksanaan hak ini oleh sebagian kalangan masyarakat dianggap sebagai dasar untuk menghindari penjatuhan sanksi hukum oleh anggota parlemen

---

<sup>9</sup> M.Ahsan Ridhoi, *Pakar Hukum Tata Negara Soroti Revisi UU MD3 Tentang Pemanggilan Paksa*, di lihat dari; <https://tirto.id/pakar-hukum-tata-negara-soroti-revisi-uu-md3-soal-pemanggilan-paksa-cEuQ>. Diakses pada tanggal 23 April 2018.



dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya sebagai wakil rakyat.<sup>10</sup> Undang-Undang MD3 sama sekali tidak sejalan dengan semangat menciptakan pemerintah yang bersih dan efisien (*good governance*). Oleh sebab itu, pembahasan mengenai hal ini sangatlah penting dan penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang lebih jauh dengan mengangkat tema **“KONSTITUSIONALITAS HAK IMUNITAS ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2018 TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2014 TENTANG MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT, DEWAN PERWAKILAN RAKYAT, DEWAN PERWAKILAN DAERAH, DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH(STUDI KASUS: PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 16/PUU-XVI/2018)”**.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan penjelasan diatas maka rumusan masalah yang penulis uraikan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana konstitusionalitas hak imunitas anggota Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah?
2. Bagaimana analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XVI/2018 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan

---

<sup>10</sup> Akhmad Aulawi, *Perspektif pelaksanaan hak imunitas anggota parlemen dan pelaksanaannya di beberapa negara*Jurnal Rechts Vinding, hlm.2.

kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang penulis kemukakan maka penelitian ini mempunyai tujuan untuk:

1. Untuk mengetahui konstusionalitas mengenai hak imunitas terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
2. Untuk mengetahui analisis putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XVI/2018 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang bisa diperoleh antara lain:

1. Manfaat teoritis

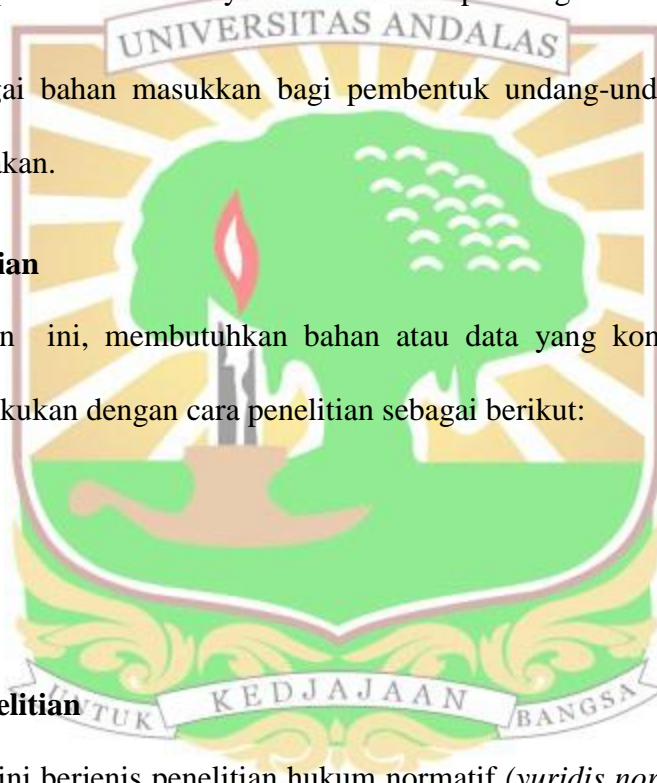
- a. Meningkatkan kemampuan penulis untuk melakukan penelitian ilmiah sekaligus menuangkan hasilnya kedalam bentuk tulisan.
- b. Menerapkan ilmu yang secara teoritis diperoleh dibangku perkuliahan dan menghubungkannya dengan kenyataan yang ada di dalam masyarakat.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Merupakan salah satu syarat untuk mendapatkan gelar sarjana hukum.
- b. Sebagai bahan masukan bagi pembentuk undang-undang dalam membentuk kebijakan.

## E. Metode Penelitian

Dalam penulisan ini, membutuhkan bahan atau data yang konkrit, yang berasal dari kepustakaan yang dilakukan dengan cara penelitian sebagai berikut:



### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini berjenis penelitian hukum normatif (*yuridis normative*) yaitu penelitian yang bertujuan untuk meneliti asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, sejarah hukum, teori hukum, dan perbandingan hukum.<sup>11</sup>Selanjutnya dalam penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan masalah yaitu:

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statue approach*)

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto, "Pengantar Penelitian Hukum", (Jakarta: UI Press, 2007), hlm.50.

Pendekatan perundang-undangan ini merupakan suatu hal yang mutlak dalam penelitian yuridis normatif, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang akan menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani.

b. Pendekatan konseptual

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Rumusan yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang yang terkait.

c. Pendekatan komparatif (*comparative approach*)

Metode perbandingan adalah suatu metode yang mengadakan perbandingan diantara dua obyek penyelidikan atau lebih, untuk menambah dan memperdalam pengetahuan tentang obyek-obyek yang diselidiki. Di dalam perbandingan ini terdapat obyek yang hendak diperbandingkan itu.

## 2. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Bahan yang digunakan dalam penelitian ini antara lain, data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan tertulis<sup>12</sup>, bahan berupa dokumen-dokumen resmi, hasil penelitian yang didapat melalui studi kepustakaan (*library research*).

Penelitian ini lebih bertumpu pada data sekunder yakni bahan-bahan tertulis tentang hukum, selanjutnya data-data yang didapat dirangkum menjadi bahan hukum, meliputi:

---

<sup>12</sup> Pataniari Siahaan, "Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945", (Jakarta: Kompress, 2012), hlm. 45.

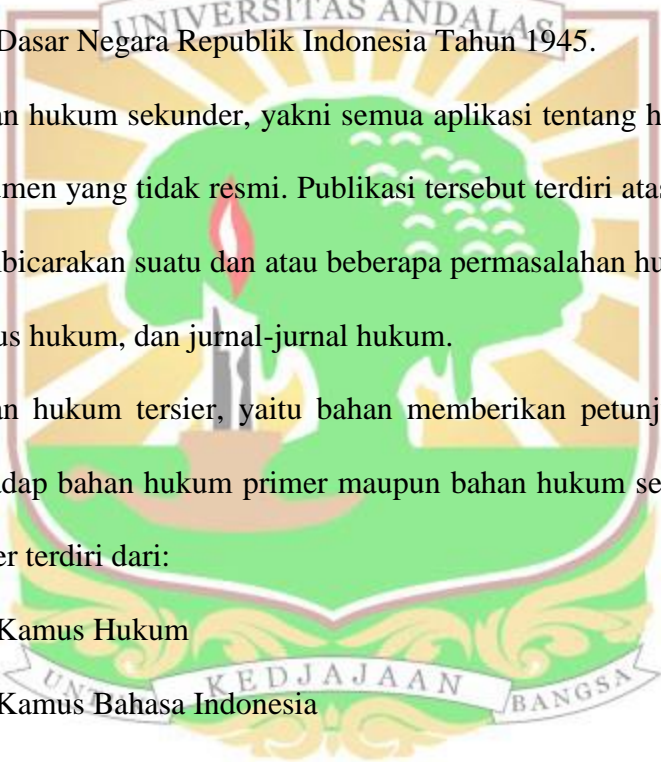


a. Bahan hukum primer, bahan hukum yang mempunyai otoritas. Sifatnya mengikat karena dikeluarkan oleh lembaga negara atau pemerintah dan berbentuk peraturan perundang-undangan, catatan resmi atau risalah pembentukan peraturan perundang-undangan. Bahkan hukum primer ini terdiri lain:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi;
- 3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi;
- 4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- 5) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- 6) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib;
- 7) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Kode Etik Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia;
- 8) Putusan MK 76/PUU-XII/2014 pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan

Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

9) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XVI/2018 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- 
- b. Bahan hukum sekunder, yakni semua aplikasi tentang hukum yang merupakan dokumen yang tidak resmi. Publikasi tersebut terdiri atas: buku-buku teks yang membicarakan suatu dan atau beberapa permasalahan hukum, termasuk skripsi, kamus hukum, dan jurnal-jurnal hukum.
  - c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder<sup>13</sup>. Bahan-bahan tersier terdiri dari:
    - 1) Kamus Hukum
    - 2) Kamus Bahasa Indonesia
    - 3) Kamus Bahasa Inggris

#### Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum yang bermanfaat bagi penulisan ini diperoleh dengan cara studi dokumen atau bahan pustaka (*documentary study*), yaitu teknik pengumpulan bahan hukum yang dilakukan dengan cara pengumpulan bahan hukum yang dilakukan

---

<sup>13</sup> Amirudin dan Zainal Asdikin, "Pengantar Metode Penelitian Hukum", (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004), hlm.25.

dengan cara mempelajari bahan-bahan kepustakaan atau data tertulis, terutama yang berkaitan dengan masalah yang akan dibahas, dan membidangi permasalahan yang penulis teliti untuk memperoleh penjelasan yang lebih dalam yang kemudian penulis menganalisis isi data tersebut. Semua bahan hukum yang didapatkan akan diolah melalui proses editing. Bahan yang diperoleh, tidak seluruhnya yang akan diambil dan kemudian dimasukkan. Bahan yang dipilih hanya bahan huku yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan, sehingga diperoleh bahan hukum yang lebih terstruktur.

### **3. Analisa Bahan Hukum**

Terhadap semua bahan hukum yang didapatkan dan bahan yang diperoleh dari hasil penelitian, diolah dan dianalisa secara:

- a. Normatif Kulitatif, yaitu bahan-bahan hukum yang didapatkan dianalisis dengan menggunakan uraian kualitatif agar dapat diketahui.
- b. Deskriptif Analisis, yaitu dari penelitian yang telah dilakukan nanti diharapkan dapat memberikan gambaran secara menyeluruh dan sistematis.

