

## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Badan legislatif yang dalam sistem ketatanegaraan disebut Dewan Perwakilan Rakyat tergolong ke dalam salah satu institusi politik dengan daya tarik khusus. DPR, demikian bangsa Indonesia menyebutnya, sesungguhnya merupakan institusi politik yang sudah sangat tua umurnya. Dalam bahasa Eropa, DPR dikenal sebagai *parliament*, sedangkan di Amerika DPR disebut sebagai *legislature*.<sup>1</sup>

Badan legislatif adalah badan yang lembaga yang *legislate* (membuat undang-undang). Anggota lembaga ini dianggap mewakili rakyat, sehingga badan ini sering dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat dianggap merumuskan keinginan rakyat atau gagasan umum dengan cara menentukan kebijaksanaan umum yang mengikat seluruh masyarakat. Undang-undang yang dibuatnya pun mencerminkan kebijaksanaan-kebijaksanaan itu. Dapat dikatakan bahwa ia adalah badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum.<sup>2</sup>

Dalam Pasal 20A Undang-Undang Dasar 1945 dijelaskan bahwa:<sup>3</sup>

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

---

<sup>1</sup> Bambang Cipto, 1995, *Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Era Pemerintahan Modern-Industrial*, PT Grafindo Persada, Jakarta, hal. 1-2.

<sup>2</sup> Miriam Budiardjo, 1993, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta, hal 173.

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, hal. 137.

- (2) Dalam melaksanakan fungsinya selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.
- (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul, dan berpendapat serta hak imunitas.

Mengenai fungsi dan hak Dewan Perwakilan Rakyat sekaligus hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dalam melaksanakan tugasnya sebagai lembaga negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat memiliki kelemahan dalam melaksanakan kewenangannya tersebut, seperti dalam pembentukan sebuah undang-undang. Sebagai lembaga pembentuk undang-undang yakni DPR bersama pemerintah telah mengesahkan Undang-Undang MD3. Undang-undang ini merupakan perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Sebagaimana Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman, maka Undang-Undang MD3 ini mengatur susunan, kedudukan, kewenangan serta hal-hal lainnya menyangkut kelembagaan legislatif baik itu MPR, DPR, DPD, dan DPRD.<sup>4</sup>

Dalam perjalanannya pasca disahkan revisi kedua Undang-Undang MD3 telah memunculkan sorotan dan kritik dari publik, khususnya terkait dengan Pasal 73 UU MD3. Yang mana isi Pasalnya adalah sebagai berikut:

Pasal 73:

- (1) DPR dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya, berhak memanggil setiap orang secara tertulis untuk hadir dalam rapat DPR.
- (2) Setiap orang wajib memenuhi panggilan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Dalam hal setiap orang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak hadir setelah dipanggil 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang patut dan sah,

<sup>4</sup> Aji Bagus Pramukti, 2018, "Catatan Kritis Undang-Undang MD3", Rechts Vinding Online, hal. 2-3.

DPR berhak melakukan panggilan paksa dengan menggunakan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

- (4) Panggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut: a. Pimpinan DPR mengajukan permintaan secara tertulis kepada Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia paling sedikit memuat dasar dan alasan pemanggilan paksa serta nama dan alamat setiap orang yang dipanggil paksa; b. Kepolisian Negara Republik Indonesia wajib memenuhi permintaan sebagaimana dimaksud pada huruf a; dan c. Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia memerintahkan Kepala Kepolisian Daerah di tempat domisili setiap orang yang dipanggil paksa untuk dihadirkan memenuhi panggilan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (5) Dalam hal menjalankan panggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menyandera setiap orang untuk paling lama 30 (tiga puluh) hari.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemanggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan penyanderaan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) diatur dengan Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dalam sebuah pengujian Undang-Undang yang diajukan oleh Forum Kajian Hukum dan Konstitusi, Husdi Hermandan, Yudhistira Rifky Darmawan, yaitu pengujian Pasal 73 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal 73 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) terkait dengan DPR berhak melakukan pemanggilan paksa kepada setiap orang yang tidak hadir setelah dipanggil tiga kali berturut-turut tanpa alasan yang patut dan sah harus dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum tetap.

Dalam Pasal 73 dapat dilihat bahwa DPR memiliki hak untuk memanggil setiap orang secara paksa jika orang tersebut telah dipanggil tiga kali berturut-turut dan dia tidak hadir tanpa alasan yang patut dan sah. Tetapi disisi lain, DPR juga mempunyai kewenangan untuk menolak seseorang hadir dalam rapat-rapat di DPR. Dalam kasus

Angket Pelindo II misalnya, DPR mengeluarkan rekomendasi menolak hadirnya Menteri BUMN dalam rapat-rapat di DPR. Artinya, disatu sisi DPR mempunyai kewenangan memanggil paksa seseorang, disisi lain justru bisa juga menolak seseorang datang ke DPR.<sup>5</sup>

Putusan Mahkamah Konstitusi terkait dengan DPR berhak melakukan pemanggilan paksa kepada setiap orang yang tidak hadir setelah dipanggil tiga kali berturut-turut tanpa alasan yang patut dan sah menimbulkan pertentangan di kalangan para ahli hukum. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XVI/2018 menyatakan bahwa Pasal 73 ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) bertentangan dengan prinsip kedaulatan berada ditangan rakyat (Pasal 1 ayat (2) UUD 1945), bertentangan dengan prinsip negara hukum yang mensyaratkan jaminan kepastian hukum yang adil (Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945), serta bertentangan dengan prinsip DPR sebagai perwakilan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 20A ayat (1) UUD 1945, dengan kata lain Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon tentang pengujian Pasal 73 UUD MD3.



Prinsip atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 sudah jelas menggambarkan tentang Hak Asasi

---

<sup>5</sup> Kristian Erdianto, 2019, "Laporan Tahap Kedua Pansus Angket Pelindo II Tetap Minta Rini Soemarno Diberhentikan", tersedia di <http://www.google.com/amp/s/amp.kompas.com/read/2019/07/25/22501596/laporan-tahap-kedua-pansus-angket-pelindo-ii-tetap-minta-rini-soemarno>, diakses tanggal 19 Februari 2020, pukul 20.00 wib.

Manusia. Hak Asasi Manusia bagi bangsa Indonesia selalu didasarkan kepada keserasian, keselarasan, dan keseimbangan yang dilandaskan pada persatuan dan kesatuan bangsa.<sup>6</sup> Selain itu, pengakuan dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia juga merupakan ciri-ciri dari negara hukum.<sup>7</sup>

Berdasarkan paparan di atas, ada sebuah permasalahan yang ingin diangkat penulis yakni tentang 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. Judul yang diangkat penulis adalah **“ANALISIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 16/PUU-XVI/2018 TERKAIT PENGUJIAN PASAL 73 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”**

#### **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan judul permasalahan yang dipaparkan di atas, maka terdapat perumusan masalah sebagai berikut:

---

<sup>6</sup> H.A.W Widjaja, 2004, *Penerapan Nilai-Nilai Pancasila dan HAM di Indonesia*, PT Rineka Cipta, Jakarta, hal. 70-71.

<sup>7</sup> Encik Muhammad Fauzan, 2017, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, hal. 60-61.

1. Bagaimana pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam menjatuhkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XVI/2018 terkait pengujian Pasal 73 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? Serta apa alasan pemohon mengajukan permohonan pengujian Pasal 73?

2. Bagaimana implikasi hukum yang ditimbulkan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XVI/2018 terkait pengujian Pasal 73 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?

### C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian yang penulis angkat ini adalah untuk memecahkan beberapa masalah di atas, diantaranya:

1. Untuk mengetahui bagaimana pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam menjatuhkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XVI/2018 terkait pengujian Pasal 73 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 implikasi hukum yang ditimbulkan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XVI/2018 terkait pengujian Pasal 73 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 dilakukan agar memberikan manfaat berbagai pihak. Manfaat itu diuraikan dalam bentuk manfaat teoritis dan manfaat praktis. Berikut pemaparannya:

##### **1. Manfaat Teoritis**

Manfaat teoritis adalah manfaat dalam bentuk kepustakaan, dimana penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran, pemahaman, dan menjadi referensi dalam perkembangan ilmu hukum di Indonesia pada umumnya, khususnya dalam bidang Hukum Tata Negara yang berkaitan dengan analisis Putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan dalam hal mata kuliah Lembaga Perwakilan.

##### **2. Manfaat Praktis**

Manfaat praktis berguna agar penelitian ini dapat memberikan manfaat dalam pemecahan suatu permasalahan bagi para pembaca, khususnya bagi

praktisi dan akademisi hukum tentang hak dan wewenang anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

#### **E. Metode Penelitian**

Dalam mengemukakan masalah yang akan diteliti, peneliti menggunakan metode-metode tertentu yang sesuai dengan kebutuhan penelitian. Metode tersebut diperlukan untuk memperoleh data yang benar-benar objektif dan dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya, peneliti menggunakan metode sebagai berikut:

##### 1) Pendekatan Masalah

Metode pendekatan masalah yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif. Artinya penelitian ini dilakukan dengan cara memperhatikan aturan perundang-undangan yang berlaku, teori-teori dan konsep-konsep yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti, yaitu Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XVI/2018 Terkait Pengujian Pasal 73 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) Sifat Penelitian

Berdasarkan tujuan yang hendak dicapai pada penelitian ini, maka penelitian yang dilakukan bersifat deksriptif, yaitu semua data yang berkaitan dengan permasalahan guna menjawab permasalahan tersebut.

### 3) Jenis dan Sumber Data

Dalam penulisan ini penulis menggunakan data sekunder yang digolongkan atas:

a) Bahan hukum primer, adalah bahan-bahan hukum yang bersifat mengikat<sup>8</sup>, berupa peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian ini, sesuai dengan isu yang diangkat bahwa peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 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 Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

---

<sup>8</sup> Amirudin dan Zainal Asikin, 2010, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hal. 31.

6) 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, adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, jurnal hukum, dan data-data atau pendapat para pakar hukum.<sup>9</sup>
- c) Bahan hukum tersier, adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia.<sup>10</sup>

#### 4) Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan penulis adalah teknik studi kepustakaan yang dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- a. Pengumpulan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan isu yang diangkat oleh penulis, seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*

tentang Mahkamah Konstitusi, dan 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.

b. Merangkum dan menganalisis pendapat-pendapat para sarjana yang memberikan doktrin terkait isu didalam penelitian ini.

c. Turun langsung ke pustaka untuk meneliti dan merampungkan pengumpulan data ini.

#### 5) Metode Pengolahan Data

Sebelum melakukan analisis data, data yang ditemukan dan dikumpulkan akan diolah terlebih dahulu dengan cara melakukan pengoreksian terhadap data yang didapat, baik itu temuan-temuan di lapangan maupun data yang berasal dari bahan bacaan ataupun aturan-aturan hukum. Pengolahan data dilakukan dengan cara editing.

Editing, yaitu kegiatan yang dilakukan penulis yakni memeriksa kembali mengenai kelengkapan jawaban yang diterima, kejelasannya, konsistensi jawaban atau informasi, relevansinya bagi penelitian, maupun keseragaman data yang diterima atau didapatkan oleh penulis.

#### 6) Metode Analisis Data

Analisis data merupakan pekerjaan untuk menemukan tema-tema dan merumuskan hipotesa-hipotesa, meskipun sebenarnya tidak ada formula

yang pasti untuk dapat digunakan untuk merumuskan hipotesa. Hanya saja pada analisis data, data tema dan hipotesa lebih diperkaya dan diperdalam dengan cara menghubungkannya dengan sumber-sumber data yang ada.<sup>11</sup>

Data dan informasi yang diperoleh melalui studi kepustakaan kemudian dikumpulkan lalu disusun untuk mendapatkan pemahaman dengan melakukan pembahasan terhadap permasalahan dalam penelitian ini, kemudian disajikan secara deskriptif yaitu dengan menggambarkan, menguraikan, dan menjelaskannya.



---

<sup>11</sup> Burhan Ashshofa, 2010, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, hal. 66