

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Terbentuknya Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tidak terlepas dari sejarah perjuangan rakyat Indonesia dalam meraih kemerdekaan. Mulai dari masa penjajahan hingga terwujudnya kemerdekaan, yang secara garis besar dapat dibagi menjadi tiga periode, yaitu :

1. Volksraad
2. Masa perjuangan Kemerdekaan
3. Dibentuknya Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP)

Secara ringkas dapat dijelaskan sebagai berikut: Pada masa penjajahan Belanda, terdapat lembaga semacam parlemen bentukan Penjajah Belanda yang dinamakan Volksraad. Pada tanggal 18 Maret 1942 Belanda mengakhiri masa penjajahan selama 350 tahun di Indonesia. Pergantian penjajahan dari Belanda kepada Jepang mengakibatkan keberadaan Volksraad secara otomatis tidak diakui lagi, dan bangsa Indonesia memasuki masa perjuangan Kemerdekaan.

Sejarah DPR RI dimulai sejak dibentuknya Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) oleh Presiden pada tanggal 29 Agustus 1945 (12 hari setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia) di Gedung Kesenian, Pasar Baru Jakarta. Tanggal peresmian KNIP (29 Agustus 1945) dijadikan sebagai tanggal dan hari lahir DPR RI. Dalam Sidang KNIP yang pertama telah menyusun pimpinan sebagai berikut:

- Ketua : Mr. Kasman Singodimedjo
- Wakil Ketua I : Mr. Sutardjo Kartohadikusumo
- Wakil Ketua II : Mr. J. Latuharhary
- Wakil Ketua III : Adam Malik

### **Tahun 1916 Periode Volksraad (Jaman Penjajahan Belanda)**

Pasal 53 sampai dengan Pasal 80 Bagian Kedua Indische Staatsregeling, wet op de Staatsinrichting van Nederlandsh – Indie (Indische Staatsrgeling) yang ditetapkan pada tanggal 16 Desember 1916 serta diumumkan dalam Staatsblat Hindia No. 114 Tahun 1916 dan berlaku pada tanggal 1 Agustus 1917 memuat hal-hal yang berkenaan dengan kekuasaan legislatif, yaitu Volksraad (Dewan Rakyat). Berdasarkan konstitusi Indische Staatsrgeling buatan Belanda itulah, pada tanggal 18 Mei 1918 Gubernur Jenderal Graaf van Limburg Stirum atas nama pemerintah penjajah Belanda membentuk dan melantik Volksraad (Dewan Rakyat). Berdasarkan konstitusi Indische Staatsrgeling buatan Belanda itulah, pada tanggal 18 Mei 1918 Gubernur Jenderal Graaf van Limburg Stirum atas nama pemerintah penjajah Belanda membentuk dan melantik Volksraad (Dewan Rakyat) yang diketuai 1 orang dan pada masa itu diangkat oleh raja yang memiliki anggota 55 orang dan 25 orang diantaranya berasal dari golongan Bumi Putra.

Pada tahun 1914 Awal perang Dunia II Anggota – anggota Volksraad mengusulkan dibentuknya milisi pribumi untuk membantu Pemerintah menghadapi musuh dari luar, usul ini juga ditolak. Tanggal 8 Desember 1941 Jepang melancarkan serangan ke Asia.

### **Masa Perjuangan Kemerdekaan Pada Tahun 1943**

Rakyat Indonesia pada awalnya gembira menyambut tentara Dai Nippon (Jepang), yang dianggap sebagai saudara tua yang membebaskan Indonesia dari belenggu penjajahan. Namun pemerintah militer Jepang tidak berbeda dengan pemerintahan Hindia Belanda. Semua kegiatan politik dilarang. Pemimpin-pemimpin

yang bersedia bekerjasama, berusaha menggunakan gerakan rakyat bentukan Jepang, seperti Tiga-A (Nippon cahaya Asia, Pelindung Asia, dan Pemimpin Asia) atau PUTERA (Pusat Tenaga Rakyat) untuk membangunkan rakyat dan menanamkan cita-cita kemerdekaan dibalik punggung pemerintah militer Jepang.

Tanggal 14 Agustus 1945 Jepang dibom atom oleh Amerika Serikat dan Uni Soviet menyatakan perang terhadap Jepang. Dengan demikian Jepang akan kalah dalam waktu singkat, sehingga Proklamasi harus segera dilaksanakan. Setelah berunding selama satu malam di rumah Laksamana Maeda, maka pada tanggal 17 Agustus 1945 Soekarno – Hatta atas nama Bangsa Indonesia membacakan Proklamasi Kemerdekaan di halaman rumahnya Pengangsaan Timur 56, Jakarta. Dalam masa awal ini KNIP telah mengadakan sidang di Kota Solo pada tahun 1946, di Malang pada tahun 1947, dan Yogyakarta tahun 1949. Perjuangan mempertahankan kemerdekaan dilaksanakan serentak di medan perang dan di meja perundingan. Dinamika revolusi ini juga dicerminkan dalam sidang-sidang KNIP, antara pendukung pemerintah dan golongan keras yang menentang perundingan. Republik Indonesia dan Kerajaan Belanda telah dua kali menandatangani perjanjian, yaitu Linggarjati dan Renville. Tetapi semua persetujuan itu dilanggar oleh Belanda, dengan melancarkan agresi militer ke daerah Republik.

Sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia menetapkan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang kita kenal sebagai Undang – Undang Dasar 1945. Maka mulai saat ini, penyelenggara negara didasarkan pada ketentuan – ketentuan menurut Undang – Undang Dasar 1945. Sesuai dengan ketentuan dalam Aturan Peralihan, tanggal 29 Agustus 1945,

dibentuk Komite Nasional Indonesia Pusat atau KNIP beranggotakan 137 orang. Komite Nasional Pusat ini diakui sebagai cikal bakal badan Legislatif di Indonesia, dan tanggal pembentukan KNIP yaitu 29 Agustus 1945 diresmikan sebagai hari jadi DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA.

Pada masa Republik Indonesia Serikat, badan legislatif terbagi menjadi dua majelis, yaitu Senat dengan jumlah anggota 32 orang, dan Dewan Perwakilan Rakyat yang anggotanya berjumlah 146 orang (49 orang dari anggota tersebut adalah perwakilan Republik Indonesia dari Yogyakarta). Hak yang dimiliki DPR adalah hak budget, inisiatif, dan amendemen, serta wewenang untuk menyusun Rancangan Undang Undang (RUU) bersama pemerintah. Selain itu DPR juga memiliki hak bertanya, hak interpelasi dan hak angket, namun tidak memiliki hak untuk menjatuhkan kabinet. Dalam masa kerja kurang lebih setahun, berhasil diselesaikan 7 buah Undang – Undang, yang di antaranya adalah UU No. 7 tahun 1950 tentang perubahan Konstitusi Sementara RIS (Republik Indonesia Serikat) menjadi Undang Undang Dasar Sementara Republik Indonesia; diajukan 16 mosi, dan 1 interpelasi, baik oleh Senat maupun DPR.

Pada 14 Agustus 1950, DPR dan Senat RIS menyetujui Rancangan UUDS NKRI (UU No. 7/1850, LN No. 56/1950). Pada tanggal 15 Agustus 1950, DPR dan Senat RIS mengadakan rapat. Pada rapat itu dibacakan piagam pernyataan tujuan terbentuknya NKRI:

1. Pembubaran secara resmi Negara RIS yang berbentuk federasi.
2. Pembentukan NKRI yang meliputi seluruh daerah Indonesia dengan UUDS yang mulai berlaku pada tanggal 17 Agustus 1950.

Sesuai isi Pasal 77 UUDS, ditetapkan jumlah anggota DPRS adalah 236 orang, yaitu 148 anggota dari DPR – RIS, 29 anggota dari Senat RIS, 46 anggota dari Badan Pekerja Komite Nasional Pusat, dan 13 anggota dari DPA RI Yogyakarta.

Masa DPR hasil pemilu 20 Maret 1956 menghasilkan jumlah anggota yang dipilih sebanyak 272 orang. Pemilu 1956 juga memilih 542 orang anggota konstituante. Tugas dan wewenang DPR hasil pemilu 1955 sama dengan posisi DPRS secara keseluruhan, karena landasan hukum yang berlaku adalah UUDS. Banyaknya jumlah fraksi di DPR serta tidak adanya satu dua partai yang kuat, telah memberi bayangan bahwa pemerintah merupakan hasil koalisi. Dalam masa ini terdapat 3 kabinet yaitu kabinet Burhanuddin Harahap, kabinet Ali Sastroamidjojo, dan kabinet Djuanda.

Pada masa DPR hasil Dekret Presiden 1959 yang didasari UUD 1945 jumlah anggota sebanyak 262 orang kembali aktif setelah mengangkat sumpah. Dalam DPR terdapat 19 fraksi, didominasi PNI, Masjumi, NU, dan PKI. Dengan Penpres No. 3 tahun 1960, Presiden membubarkan DPR karena DPR hanya menyetujui 36 miliar rupiah APBN dari 44 miliar yang diajukan. Presiden kemudian mengeluarkan Penpres No. 4 tahun 1960 yang isinya mengatur Susunan DPR – GR (Dewan Perwakilan Rakyat – Gotong Royong). DPR – GR memiliki jumlah anggota sebanyak 283 orang. Semua anggota DPR – GR itu diangkat oleh Presiden dengan Keppres No. 156 tahun 1960. Salah satu kewajiban pimpinan DPR – GR adalah memberikan laporan kepada Presiden pada waktu-waktu tertentu. Sesuai keadaannya, hal ini menyimpang dari pasal 5, 20, 21 UUD 1945. Mulai tahun 1960 hingga 1965, DPR-GR telah menghasilkan 117 UU dan 26 usul pernyataan pendapat.

Setelah peristiwa G.30.S/PKI, DPR – GR melakukan pemurnian dan melakukan pembekuan sementara terhadap 62 orang anggota DPR – GR yang berbau PKI dan ormas – ormasnya. Masa kerja DPR – GR tanpa PKI adalah 1 tahun. Sepanjang itu DPR – GR tanpa PKI telah mengalami 4 kali perubahan komposisi pimpinan, yaitu:

1. Periode 15 November 1965-26 Februari 1966.
2. Periode 26 Februari 1966-2 Mei 1966.
3. Periode 2 Mei 1966-16 Mei 1966.
4. Periode 17 Mei 1966-19 November 1966.

Secara hukum, kedudukan pimpinan DPR – GR masih berstatus sebagai pembantu Presiden sepanjang Peraturan Presiden No. 32 tahun 1964 belum dicabut.

Dalam rangka menanggapi situasi masa transisi, DPR – GR membuat keputusan untuk membentuk 2 buah panitia:

1. Panitia politik, berfungsi mengikuti perkembangan dalam berbagai masalah bidang politik.
2. Panitia ekonomi, keuangan dan pembangunan, bertugas memonitor situasi ekonomi dan keuangan serta membuat konsepsi tentang pokok – pokok pemikiran ke arah pemecahannya.

- **1966 – 1999**

### **Masa Orde Baru**

Berdasarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 (kemudian dikukuhkan dalam UU No. 10/1966), DPR-GR Masa Orde Baru memulai kerjanya dengan menyesuaikan diri dari Orde Lama ke Orde Baru. Kedudukan, tugas dan wewenang DPR-GR 1966-1971 adalah sebagai berikut:

1. Bersama-sama dengan pemerintah menetapkan APBN sesuai dengan pasal 23 ayat 1 UUD 1945 beserta penjelasannya.
2. Bersama-sama dengan pemerintah membentuk UU sesuai dengan pasal 5 ayat 1, pasal 20, pasal 21 ayat 1 dan pasal 22 UUD 1945 beserta penjelasannya.
3. Melakukan pengawasan atas tindakan-tindakan pemerintah sesuai dengan UUD 1945 dan penjelasannya, khususnya penjelasan bab 7.

- **1999 – Sekarang**  
**Masa Reformasi**

Korupsi menjadi cap yang amat akrab bagi DPR. Ini merupakan bentuk nyata bahwa DPR tidak lebih baik dibandingkan dengan yang sebelumnya. Cerminan lain mengenai buruknya kinerja DPR adalah ketidakmampuan DPR dalam mengkritisi kebijakan pemerintah yang terbilang tidak pro rakyat seperti kenaikan BBM, kasus Lumpur Lapindo, dan banyak kasus lagi. DPR masih menyisakan pekerjaan yakni belum terselesaikannya pembahasan beberapa UU. Kinerja DPR pada era reformasi membuat rakyat sangat tidak puas terhadap para anggota legislatif. Ketidakpuasan rakyat tersebut dapat dilihat dari banyaknya aksi demonstrasi yang menentang kebijakan-kebijakan pemerintah yang tidak dikritisi oleh DPR.<sup>1</sup>

Didalam Pasal 1 ayat (1) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya di singkat UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah kesatuan yang berbentuk republik” di mana dalam negara unitaris (kesatuan) tidak ada satupun negara lain di dalam negara, yang berarti tidak ada kedaulatan lain dalam wilayah Negara Indonesia selain daripada kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia itu sendiri<sup>2</sup>. Indonesia merupakan “union state”

---

<sup>1</sup> <https://www.scribd.com/document/373739419/SEJARAH-PAPER-DPR-MPR-TNI>

<sup>2</sup> Pasal 1 ayat (1) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah kesatuan yang berbentuk republik”.

yang warganya cenderung bersatu, yang mengatasi segala paham perseorangan ataupun golongan yang menjamin seluruh warga negaranya sama dihadapan hukum dan pemerintahan tanpa terkecuali, dengan tidak memandang suku, kultur, ras, agama ataupun mendiskriminasikan masyarakat dalam wilayah tertentu, hal ini tercermin dalam semboyan “bineka tunggal ika” (berbeda – beda tetapi tetap satu juga). Indonesia mencatatkan dirinya sebagai negara hukum yang tertuang didalam Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 pada Bab 1 pasal 1 ayat (3) dijelaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum <sup>3</sup>. Konsep negara hukum di Indonesia, bertujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial yang berdasarkan ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia <sup>4</sup>.

Konsep negara hukum tersebut untuk memberikan kepastian hukum terhadap seluruh bangsa Indonesia agar tidak terjadi kesewenang – wenangan yang dilakukan seseorang terhadap orang lain. Hukum harus dikembalikan lagi berdasarkan fungsinya yaitu untuk mencapai suatu tujuan. Sebagaimana permasalahan sosial yang timbul dimasyarakat harus dibendung oleh suatu aturan yang mengikat masyarakat

---

<sup>3</sup> Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 pada Bab 1 pasal 1 ayat (3) dijelaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum.

<sup>4</sup> Anwar C, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, Malang : Rajawali,2008, hlm. 48.

secara luas. Fungsi hukum dapat dibedakan beberapa macam, adapun fungsi hukum menurut Achmad Ali yaitu <sup>5</sup>:

1. Fungsi hukum sebagai a tool of social control.
2. Fungsi hukum sebagai a tool of a social engineering.
3. Fungsi hukum sebagai simbol.
4. Fungsi hukum sebagai political instrument, dan
5. Fungsi hukum sebagai integrator.

Dan didalam pasal 1 ayat (2) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Negara kesatuan yang berbentuk republik yang kedaulatannya berada ditangan rakyat” <sup>6</sup>. Indonesia sebagai negara hukum yang menganut asas demokrasi tentu kedaulatan berada di tangan rakyat, sebagai contoh rakyat memiliki hak untuk memilih dan hak untuk dipilih. Hal ini diwujudkan dengan adanya pemilihan umum yang telah diselenggarakan pada tanggal 9 Juli 2014. Sehari sebelum tanggal pemilihan umum Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden yakni tanggal 8 Juli 2014 publik dibuat ramai dengan pengesahan revisi Undang – Undang No. 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MPR, DPR, DPD, dan DPRD).

Undang – Undang MD3 (MPR, DPR, DPD dan DPRD) yang sebelum perubahan adalah Undang – Undang No.27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD kini setelah disahkan menjadi Undang–Undang No.2 tahun 2018 tentang

---

<sup>5</sup>. Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Bogor : Ghalia Indonesia, 2011, hlm. 70.

<sup>6</sup>. Pasal 1 ayat (2) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Negara kesatuan yang berbentuk republik yang kedaulatannya berada ditangan rakyat”.

MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Pada saat wacana ketika Undang – Undang MD3 (MPR, DPR, DPD dan DPRD) hendak dilakukan perubahan banyak pihak yang menentang adanya perubahan tersebut, baik dari kalangan pemerhati politik, fraksi dari partai politik, maupun dari kalangan masyarakat. Perubahan tersebut dinilai sarat dengan kepentingan politik, sehingga menurut pihak yang kontra terhadap perubahan Undang – Undang MD3 hal tersebut harus dibatalkan.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) diatur dalam Bab VII Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22 Undang – Undang Dasar NRI tahun 1945. Dalam Pasal 20 ayat (1) UUD NRI tahun 1945 disebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang – Undang. Maka dengan kekuasaan tersebut memberikan peluang DPR mempunyai keleluasaan untuk melahirkan sebuah produk hukum yang lebih menguntungkan bagi anggota DPR untuk kepentingan politik bukan untuk kepentingan rakyat.<sup>7</sup> Pro kontra pengesahan perubahan Undang – Undang MD3 begitu ramai diberbagai media, baik cetak maupun elektronik. Perubahan tersebut dinilai sarat dengan kepentingan politik terlebih pengesahan perubahan Undang – Undang MD3 terkesan dipaksakan karena disahkan tepat sehari sebelum pemilu calon Presiden dan calon Wakil Presiden dilaksanakan.

Pasal 20A ayat (3) Undang – Undang Dasar NRI tahun 1945 berbunyi “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. ”Selain hak – hak tersebut, DPR juga

---

7. Undang–Undang Dasar NRI tahun 1945. Dalam Pasal 20 ayat (1) UUD NRI tahun 1945, Bab VII Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22.

mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.<sup>8</sup> Hak imunitas anggota DPR tidak dimiliki DPR karena memang hak imunitas melekat kepada subyek hukum pribadi, bukan lembaga.

Undang – Undang 1945 pasca perubahan memuat hak imunitas bagi para anggota DPR untuk lebih memberikan jaminan konstitusional agar anggota DPR tidak perlu merasa ragu – ragu, cemas, khawatir, atau bahkan takut untuk menyatakan sikap dan pendapatnya dalam forum – forum rapat DPR, apapun juga sikap dan pendapat tersebut. Dengan adanya hak imunitas ini, anggota DPR diharapkan atau lebih tepatnya dituntut oleh konstitusi untuk menyatakan pendapat secara bebas, tajam, kritis, dan objektif terhadap suatu permasalahan atau kondisi dalam forum rapat DPR tanpa dibayangi rasa ragu – ragu dan kecemasan. Konstitusi juga telah membekali mereka dengan jaminan tidak akan dituntut atas ucapannya selama diucapkan dalam forum rapat DPR. Hal ini untuk mengantisipasi adanya tuntutan hukum dengan dugaan tindak pidana penghinaan atau pencemaran nama baik apabila ada ucapan yang disalah artikan oleh pihak lain yang tidak suka.

Dalam pasal 245 Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, menyatakan bahwa dalam hal pemanggilan dan permintaan keterangan kepada anggota DPR sehubungan dengan terjadinya tindak pidana yang tidak sehubungan dengan pelaksanaan tugas harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Presiden setelah mendapatkan pertimbangan dari Mahkamah Kehormatan Dewan.<sup>9</sup> Dalam pengaturan hak imunitas sebelum adanya perubahan Undang –

---

8. Pasal 20A ayat (3) Undang – Undang Dasar NRI tahun 1945.

9. Pasal 245 Undang – Undang No.2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Undang MD3, tidak terdapat pasal yang menyatakan bahwa apabila anggota DPR hendak dipanggil untuk memberikan keterangan harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Mahkamah Kehormatan Dewan. Mahkamah Kehormatan Dewan sendiri juga beranggotakan anggota DPR, yang dinilai tidak independen dan sarat akan kepentingan, sehingga banyak yang memprotes terkait perubahan pasal hak imunitas DPR karena cenderung terlihat melindungi dan membentengi anggota DPR yang terlibat tindak pidana agar kebal hukum. Namun dari beberapa fungsi, tugas, wewenang dan juga hak DPR, terdapat lagi hak dari anggota DPR yang diatur khusus oleh Pasal 80 Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPD, DPR, DPRD (MD3) yaitu: <sup>10</sup>

1. Mengajukan rancangan undang-undang;
2. Mengajukan pertanyaan;
3. Menyampaikan usul dan pendapat;
4. Memilih dan dipilih;
5. Membela diri;
6. Imunitas;
7. Protokoler;
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

---

10. Pasal 80 Undang – Undang No.2 Tahun 2018 tentang MPR, DPD, DPR, DPRD.

imunitas adalah kekebalan hukum dimana setiap anggota DPR tidak dapat dituntut di hadapan dan di luar pengadilan karena pernyataan, pertanyaan, pendapat yang dikemukakan secara lisan ataupun tertulis dalam rapat – rapat DPR, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan tata tertib dan kode etik. Secara yuridis konstitusional keberlakuannya kuat diatur dalam Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan namun secara sosiologis, masyarakat ada yang menerima namun ada juga yang menolak hak imunitas tersebut.

Betapa masih segar dalam ingatan kita, dengan adanya hak imunitas ini tersebut seorang pejabat negara berkeinginan menjalur hukumkan salah seorang Anggota DPR, terkait dengan pernyataannya di media massa, yang menurutnya pernyataan Anggota DPR tersebut berimplikasi pencemaran nama baik. Seakan – akan anggota DPR ingin berlindung dibalik hak imunitas yang dimiliki tersebut, sebagaimana data yang dimiliki Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada tahun 2013 menunjukkan bahwa lembaga DPR menempati urutan pertama sebagai lembaga terkorup di Indonesia versi KPK. Melihat hal demikian maka seolah – olah dengan didukungnya hak imunitas anggota DPR yang telah diakomodir didalam Undang – Undang MD3 yang secara implisit diatur didalam Pasal 245 ayat (1) UU MD3 memuat ketentuan bahwa penyidik baik dari penegak hukum harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Presiden setelah mendapat pertimbangan dari Mahkamah Kehormatan Dewan apabila anggota dewan diduga melakukan tindak pidana.<sup>11</sup>

---

11. Pasal 245 ayat (1) Undang – Undang No.2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Permasalahan tersebut tentunya tidak terlepas dari kewenangan DPR yang mempunyai kekuasaan untuk membentuk Undang – Undang. Salah satunya mengambil kesempatan untuk melakukan perubahan Undang –Undang MD3 (MPR, DPR, DPD dan DPRD). Apabila masyarakat tidak cermat terhadap hal diatas maka rakyat yang akan menjadi korban dari kepentingan politik aparat penyelenggara negara khususnya DPR. Berdasarkan pemaparan dan argumentasi di atas maka penulis mengangkat judul “IMPLIKASI UNDANG – UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2018 TENTANG MPR, DPR, DPD, DAN DPRD MENGENAI HAK IMUNITAS DPR”

### **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana kewenangan DPR RI sebelum dan sesudah adanya perubahan Undang – Undang No.2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD?
2. Bagaimana implikasi Undang – Undang No.2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD terhadap kewenangan DPR dalam hal hak imunitas.

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui kewenangan DPR RI sebelum dan sesudah adanya perubahan Undang – Undang No.2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
2. Untuk menganalisis dan mengetahui implikasi Undang – Undang No.2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD terhadap kewenangan DPR dalam hal hak imunitas.

## **D. Manfaat Penelitian**

### 1) Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam perkembangan ilmu hukum dan mampu menjadi referensi di bidang hukum. Selain itu juga diharapkan dapat menjadi bahan studi lanjutan bagi pengembangan ilmu hukum khususnya Hukum Tata Negara, terkait dengan topik yang dibahas dalam penelitian yaitu implikasi Undang – Undang No.2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD terhadap kewenangan DPR dalam hal hak imunitas.

### 2) Manfaat Praktis

#### a. Bagi Penulis

Penulisan skripsi ini dilakukan untuk memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana S1 di Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen Medan. Sekaligus, diharapkan penulisan skripsi ini dapat bermanfaat bagi penulis dalam menambah wawasan, pengetahuan serta pemahaman terhadap implikasi Undang – Undang No.2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD terhadap kewenangan DPR dalam hal hak imunitas.

#### b. Bagi Penyelenggara Negara

Dalam hal ini aparat penyelenggara negara adalah DPR, yang merupakan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai wadah penyalur aspirasi rakyat dan wakil rakyat di parlemen diharapkan dapat menjadi wakil rakyat yang pro terhadap kepentingan rakyat bukan kepentingan anggota atau kelompok. Selain itu

diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi DPR dalam menjalankan kewenangannya yaitu kekuasaan membentuk Undang – Undang.

c. Bagi Masyarakat

Dengan adanya penelitian ini diharapkan agar masyarakat dapat memahami dan berperan aktif sebagai warga negara yang peduli terhadap setiap kegiatan aparat penyelenggara negara khususnya DPR. Diharapkan masyarakat dapat menjadi pengawas dari setiap kewenangan dan kebijakan yang dikeluarkan oleh wakil rakyat di parlemen agar tidak merugikan kepentingan masyarakat dan hanya menguntungkan kepentingan segelintir orang saja.

d. Bagi Akademisi

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi, memberikan informasi serta bahan kajian bagi akademisi lainnya di bidang hukum.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan Umum Tentang Konsep Dan Teori Dalam Sistem Kelembagaan Negara**

##### **1. Teori Pemisahan Kekuasaan Negara (Trias Politica)**

**Trias Politika** merupakan konsep pemerintahan yang kini banyak dianut diberbagai negara di aneka belahan dunia. Konsep dasarnya adalah, kekuasaan di suatu negara tidak boleh dilimpahkan pada satu struktur kekuasaan politik melainkan harus terpisah di lembaga – lembaga negara yang berbeda. Ajaran Trias Politika karya John Locke, pemikir dari Inggris, dan de Montesquieu asal Perancis memisahkan kekuasaan menjadi tiga yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Tujuannya untuk melarang kesewenang – wenangan menggunakan kekuasaan. Sebagai negara demokrasi, pemerintahan Indonesia menerapkan teori trias politika. Trias politika adalah pembagian kekuasaan pemerintahan menjadi tiga bidang yang memiliki kedudukan sejajar. Ketiga bidang tersebut yaitu :

- a. Legislatif bertugas membuat undang – undang. Bidang legislatif adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).
- b. Eksekutif bertugas menerapkan atau melaksanakan undang – undang. Bidang eksekutif adalah presiden dan wakil presiden beserta menteri – menteri yang membantunya.
- c. Yudikatif bertugas mempertahankan pelaksanaan undang – undang. Adapun unsur yudikatif terdiri atas Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK). Pemerintahan seharusnya

diselenggarakan atau dilaksanakan dengan prinsip – prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (good governance). Karakteristik atau prinsip yang dianut dan dikembangkan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan yang baik<sup>12</sup>.

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 UUD NRI 1945 “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”<sup>13</sup>.

Dalam praktek ternyata tidak mutlak, setiap negara menerapkan Trias Politika sesuai dengan kebutuhan. Misalnya, perundang – undangan di Indonesia tidak semua buatan DPR tapi juga melibatkan pemerintah. Bahkan Undang – Undang APBN hanya disusun pemerintah untuk dimintakan persetujuan dewan. Walau demikian negara kita tetap melarang kesewenang – wenangan. Pelaksanaan Sistem Demokrasi dan Trias Politika yang menimbulkan prahara politik di Indonesia dewasa ini, butuh kejian mendalam kalangan pakar hukum tata negara guna merumuskan solusi yang tepat. Pastinya, seorang Presiden tidak bisa melaksanakan sendiri agendanya tanpa lebih dulu ada ketok palu persetujuan anggaran oleh DPR. Bila tetap semaunya saja, bisa – bisa berhadapan dengan KPK sebagai lembaga yudikatif atau penegak hukum.

---

<sup>12</sup> Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) bagian kedua Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance (kepemerintahan yang Baik)*. (Bandung : Penerbit Mandar Maju, 2004), hlm.247-248.

<sup>13</sup> Markus Gunawan, *Buku Pintar Calon Anggota legislatif, DPR, DPRD dan DPD*, visi media, Jakarta,2008, hlm. 42.

## 2. Konsepsi Tentang Lembaga Negara

Konsepsi pembentukan lembaga negara secara umum berkaitan langsung dengan tugas dan fungsi penyelenggaraan negara yang melatar belakangi dibentuknya suatu lembaga. Secara singkat, teori dan praktik pengelompokan fungsi – fungsi tersebut dimulai jauh sebelum Montesquieu memperkenalkan teori Trias Politika. Menurut Montesquieu, fungsi Negara dapat dibagi menjadi tiga yaitu fungsi legislatif, fungsi eksekutif, dan fungsi yudikatif. Ajaran pemisahan kekuasaan (separation of power) Montesquieu telah memperlihatkan corak yang beragam di berbagai negara. Kenyataan menunjukkan bahwa sistem pemerintah yang berbeda telah mengembangkan doktrin ini dengan cara yang berbeda, tergantung pada praktik politik, kebiasaan dan prinsip – prinsip hukum yang dianut suatu Negara. Kekuasaan yang terbagi semacam ini adalah mencegah absolutisme (sebagaimana dalam kekuasaan monarki atau dictator ketika semua cabang terpusat pada otoritas tunggal), atau mencegah korupsi kekuasaan yang timbul karena kemungkinan kekuasaan tanpa pengawasan<sup>14</sup>.

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari UU, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hirarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang – undangan

---

<sup>14</sup> Agus Wahyudi, *Doktrin Pemisahan Kekuasaan*, Edisi, Jakarta, 2005, hlm 7 – 8.

yang berlaku<sup>15</sup>. Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ Undang – Undang, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan Presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan peraturan daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya. Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan yaitu fungsi dan organ. Organ adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan fungsi adalah isinya organ adalah status bentuknya.

Berikut adalah beberapa Lembaga Negara di Indonesia menurut UUD 1945 :

### **1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)**

Dalam konteks global, Majelis Permusyawaratan Rakyat (DPR) boleh dinamakan “unik” karena merupakan lembaga perwakilan yang kedudukannya diatas parlemen (Dewan Perwakilan Rakyat). Biasanya, parlemen dianggap sebagai satu – satunya wadah yang mencakup wakil – wakil yang dipilih dalam suatu pemilihan umum. Akan tetapi, “wakil rakyat” dalam MPR terdiri dari anggota, baik yang dipilih dalam suatu pemilihan umum yang penyelenggaraannya bersifat monumental. Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan

---

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie, *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*, Jakarta : Sinar Grafindo, 2015. Hlm 95.

anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang – Undang <sup>16</sup>.

## 2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Perubahan pertama terhadap UUD 1945 terjadi pada 19 Oktober 1999, dalam sidang Umum MPR yang berlangsung tanggal 14 – 21 Oktober 1999. Dalam perubahan ini, terjadi pergeseran kekuasaan Presiden dalam membentuk Undang – Undang, yang diatur dalam pasal 5 berubah menjadi Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang – Undang, dan Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang – Undang (Pasal 20). Perubahan pasal ini memindahkan titik berat kekuasaan legislasi nasional yang semula berada di tangan Presiden beralih ke tangan DPR. <sup>17</sup>.

Secara umum, terdapat tiga fungsi DPR, diantaranya : fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi budgeter. Dari ketiga fungsi itu, yang paling sering mendapat sorotan tajam serta dianggap sebagai fungsi pokok DPR adalah fungsi legislasi. Maka menjadi wajar bila kemudian penyebutan terhadap DPR sering digunakan dengan istilah legislative atau legislator. Fungsi legislasi dilaksanakan dalam rangka perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan dalam rangka membentuk Undang – Undang. Sementara fungsi pengawasan dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan Undang –

---

<sup>16</sup> Ni'Matul Huda,, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Depok: Raja Grafindo Persada, 2015. Hlm 161.

<sup>17</sup> *Ibid.* hal 174.

Undang dan APBN oleh pemerintah <sup>18</sup>. Sedangkan fungsi anggaran atau budgeter dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Rancangan Undang – Undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden.

### **3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)**

DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga Negara dan mempunyai fungsi :

- a) Pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu.
- b) Pengawasan atas pelaksanaan UU tertentu.

Masa jabatan Anggota DPD adalah lima tahun dan berakhir bersamaan pada saat Anggota DPD yang baru mengucapkan sumpah/janji. Anggota DPD sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji secara bersama – sama yang dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung dalam sidang paripurna DPD <sup>19</sup>.

### **4. Presiden dan Wakil Presiden**

Hasil perubahan UUD 1945 yang berkaitan langsung dengan kekuasaan Presiden dan Wakil Presiden, adalah pembatasan kekuasaan Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 7 (lama) yang berbunyi : “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun, dan sesudahnya

---

<sup>18</sup> Janpatar Simamora, *Hukum Kelembagaan Negara*, Edisi Pertama, Yogyakarta, 2016, hlm 100.

<sup>19</sup> *Ibid* . hal 181.

dapat dipilih kembali”. Penegasan didalam Pasal 7 dipandang terlalu fleksibel untuk ditafsirkan. Kemudian, Pasal 7 diubah, yang bunyinya menjadi : “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan”. Perubahan pasal ini dipandang sebagai langkah yang tepat untuk mengakhiri perdebatan tentang periodisasi jabatan Presiden dan Wakil Presiden.

Perubahan lain terjadi pada mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 6, yang sebelumnya “Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak”, berubah menjadi “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh Rakyat” (Pasal 6A ayat I). Adanya perubahan dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat diharapkan rakyat dapat berpartisipasi secara langsung dalam menentukan pilihannya. Sehingga Presiden dan Wakil Presiden akan memiliki otoritas dan legitimasi yang sangat kuat karena akan dipilih langsung oleh rakyat. Kedudukan DPR sejajar/seimbang dengan Presiden sehingga tidak dapat saling menjatuhkan, DPR tidak memproses dan mengambil putusan terhadap pendapatnya sendiri tetapi mengajukannya kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat yang berisi dugaan DPR mengenai pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden. Disamping pengaturan tentang prosedur pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden, perubahan UUD 1945 juga mengatur mengenai larangan pembekuan atau pembubaran

DPR oleh Presiden, sebagaimana tercantum dalam Pasal 7C yang berbunyi sebagai berikut: “Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat”. UUD 1945 menempatkan kedudukan lembaga – lembaga tinggi Negara sederajat sehingga tidak dapat saling menjatuhkan/membubarkan.<sup>20</sup>

## **5. Mahkamah Agung (MA)**

Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan Tata Usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Kekuasaan kehakiman yang mandiri diangkat dari penjelasan menjadi materi Batang Tubuh UUD 1945. Hal ini akan lebih menguatkan konsep Negara Hukum Indonesia. Cabang kekuasaan kehakiman dikembangkan sebagai satu kesatuan sistem yang berpuncak pada Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK).

Sesuai dengan prinsip pemisahan kekuasaan, fungsi – fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif dikembangkan sebagai cabang – cabang kekuasaan yang terpisah satu sama lain. Jika kekuasaan legislatif berpuncak pada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang terdiri atas dua kamar, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), cabang kekuasaan yudikatif berpuncak pada kekuasaan kehakiman yang juga dapat

---

<sup>20</sup> *Ibid*, hal 195.

dipahami mempunyai dua pintu, yaitu Mahkamah Agung (MA) dan pintu Mahkamah Konstitusi (MK).<sup>21</sup>

## **6. Mahkamah Konstitusi (MK)**

Perubahan UUD 1945 melahirkan lembaga baru dibidang kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Konstitusi (MK). Berkenaan dengan tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi, Pasal 24C menegaskan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang – Undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Di samping itu, Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan Wakil Presiden menurut UUD. Berdasarkan wewenang yang dimiliki tersebut, MK merupakan pengawal konstitusi terkait dengan empat wewenang dan satu kewajiban yang dimilikinya. Hal itu membawa konsekuensi MK berfungsi sebagai penafsir konstitusi.

Konstitusi sebagai hukum tertinggi mengatur penyelenggaraan Negara berdasarkan prinsip demokrasi dan salah satu fungsi konstitusi adalah melindungi hak asasi manusia yang dijamin dalam konstitusi sehingga menjadi hak konstitusional warga Negara. Oleh karena itu, MK juga berfungsi sebagai pengawal demokrasi, pelindung hak konstitusional warga Negara

---

<sup>21</sup> *Ibid.* hal 205.

serta pelindung hak asasi manusia. Mahkamah Konstitusi dibentuk pada tanggal 13 Agustus 2003, semenjak dibentuk MK sudah banyak membuat putusan – putusan yang sangat progresif dan dapat menjadi acuan hukum bagi percepatan reformasi hukum di Indonesia<sup>22</sup>.

## **7. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)**

Cikal bakal ide pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan berasal dari Raad Van Rekenkamer pada zaman Hindia – Belanda. Fungsi pemeriksaan keuangan yang dikaitkan dengan lembaga ini sebenarnya terkait erat dengan fungsi pengawasan oleh parlemen. Oleh karena itu kedudukan lembaga Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) ini sesungguhnya berada dalam ranah kekuasaan legislative, atau sekurang – kurangnya berhimpitan dengan fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPR. Oleh karena itu, laporan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan ini harus dilaporkan atau disampaikan kepada DPR untuk ditindaklanjuti sebagaimana mestinya.

Pasal 23F menentukan bahwa : “(1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memerhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat dan diresmikan oleh Presiden; (2) Pimpinan Badan Pemriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota”.

Pasal 23G menentukan bahwa : “(1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di Ibukota Negara, dan memiliki perwakilan di setiap Provinsi;

---

<sup>22</sup> *Ibid*, hal 212.

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan Undang – Undang<sup>23</sup>.

## **8. Komisi Yudisial (KY)**

Terbentuknya Komisi Yudisial adalah bentuk dari kekhawatiran para pemerhati hukum dan organisasi non pemerintahan yang ditakutkan akan melahirkan monopoli kekuasaan kehakiman oleh MA. Dan untuk menghindari permasalahan – permasalahan tersebut, kalangan pemerhati hukum dan organisasi non pemerintah menganggap perlu dibentuk Komisi Yudisial. Komisi ini nantinya diharapkan dapat memainkan fungsi – fungsi tertentu dalam sistem yang baru, khususnya rekrutmen hakim agung dan pengawasan terhadap hakim.

Untuk itu, Perubahan UUD 1945 merumuskan kewenangan Komisi Yudisial sebagaimana tercantum dalam Pasal 24B dengan rumusan sebagai berikut :

- a) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.
- b) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.

---

<sup>23</sup> *Ibid*, hal 224.

- c) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR.
- d) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan Undang – Undang.<sup>24</sup>

### 3. Teori Legislatif

Kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan yang berwenang untuk membuat Undang – Undang, kekuasaan lain harus tunduk kepada kekuasaan ini. Kekuasaan meliputi kekuasaan melaksanakan atau mempertahankan Undang – Undang. Kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan yang meliputi kekuasaan dalam melaksanakan penegakan terhadap Undang – Undang atau penegakan hukum. Kata Montesquieu “kekuasaan membuat Undang – Undang harus terletak pada badan perwakilan rakyat”<sup>25</sup>.

Legislatif dikenal dengan beberapa nama, yaitu *parlemen*, *kongres*, dan *asembli nasional*. Dalam sistem Parlemen, legislatif adalah badan tertinggi dan menunjuk eksekutif. Dalam sistem Presidensial, legislatif adalah cabang pemerintahan yang sama dan bebas dari eksekutif. Di Negara Indonesia lembaga legislatif lebih dikenal dengan nama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.

---

<sup>24</sup> *Ibid*, hal 229.

<sup>25</sup> Irfan Fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Pustaka Utama, Bandung, 2005, hlm. 138.

#### 4. Teori Kewenangan

Fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat. Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah “bevoegheid” dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah “bevoegheid”. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah “bevoegheid” digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum public. Sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara<sup>26</sup>.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan

---

<sup>26</sup> A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Yogyakarta : Kanisius, 1990, hlm 52

oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar<sup>27</sup>.

Ada tiga macam kewenangan yang bersumber dan peraturan perundang – undangan.

Kewenangan itu, meliputi :

1. atribusi;
2. delegasi; dan
3. mandat.

Atribusi ialah pemberian kewenangan oleh pembuat Undang – Undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali. Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang itu, dibedakan antara:

- a. Yang berkedudukan sebagai original legislator di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi (konstituante) dan DPR bersama sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu Undang – Undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan pemerintah daerah yang melahirkan peraturan daerah.
- b. Yang bertindak sebagai delegated legislator, seperti Presiden yang berdasarkan pada suatu ketentuan Undang – Undang mengeluarkan peraturan pemerintah di mana diciptakan wewenang – wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan TUN tertentu.

Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan

---

<sup>27</sup> F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2006, hlm 219

yaitu apa yang semula kewenangan si A, untuk selanjutnya menjadi kewenangan si B. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang. Mandat, di situ tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dan badan atau pejabat TUN yang satu kepada yang lain. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat. Delegasi harus memenuhi syarat – syarat sebagai berikut <sup>28</sup>:

- a. Delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
- d. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
- e. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegasi memberikan instruksi (*petunjuk*) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a.n Pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Tanggungjawab tidak berpindah

---

<sup>28</sup> Philipus M. Hadjon, *Op Cit*, hlm 5

ke mandataris, melainkan tanggungjawab tetap berada di tangan pemberi mandat, hal ini dapat dilihat dan kata a.n (atas nama). Dengan demikian, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris adalah tanggung jawab si pemberi mandat. Sebagai suatu konsep hukum publik, wewenang terdiri atas sekurang – kurangnya tiga komponen, yaitu:

- a. Pengaruh.
- b. Dasar hukum, dan
- c. Konformitas hukum.

## **5. Teori Perwakilan**

Perwakilan dalam konteks teori modern merupakan mekanisme hubungan antara penguasa dan massa. Dalam Negara yang menggunakan sistim politik demokrasi modern, demokrasi representative menjadi logika berpikir prinsip. Yang berbeda dengan kerangka kerja demokrasi langsung. Ada beberapa keuntungan ketika demokrasi representative di jalankan dalam suatu negara, *Pertama* dengan bertambahnya jumlah penduduk baik secara kuantitas maupun secara kualitas, tentu saja mempersulit untuk merealisasikan demokrasi langsung, sehingga mekanisme sistem perwakilan menjadi penting untuk menghubungkan penguasa dan massa. *Kedua*, negara modern saat ini pada umumnya memiliki teritori yang tidak kecil. Realitas factual ini tentu saja mempersulit pemerintah untuk menjalankan demokrasi langsung. Untuk itu, mau tidak mau menjalankan demokrasi perwakilan menjadi solusi terbaik. *Ketiga*, yang juga prinsip dengan kualitas penduduk yang meningkat menciptakan juga kompleksitas persoalan di ranah public. Masalah – masalah ini saja

harus di selesaikan oleh pemerintah. Namun tidak semua masalah dapat di sampaikan secara kolektif karena akan menimbulkan *overload* tuntutan penyampaian bisa jadi tidak seperti apa yang dirasakan oleh public ketika komunikasi tidak tersampaikan dengan baik, karena itu perlu adanya kelompok yang dapat menyampaikan mengenai persoalan – persoalan yang dirasa tersebut. Implikasi dari semua hal itu maka di butuhkan sebuah sistem perwakilan yang dapat menghubungkan antara masyarakat struktur dan masyarakat agensi dalam sebuah konsep perwakilan.

Di sini wakil bertindak sesuai dengan keinginan atau program dari partai yang di wakili. Setelah wakil di pilih oleh pemilih, maka lepaslah hubungan dengan partai pemilih tersebut dan mulailah hubungan dengan partai yang mencalonkannya dalam pemilihan tersebut. Dari uraian yang terulang sebelumnya tentang model hubungan wakil dengan rakyatnya dapat di simpulkan bahwa semua teori perwakilan mempunyai sifat perwakilan politik. Maksudnya, seseorang yang duduk di lembaga perwakilan harus melalui proses pemilihan (umum) sebagai suatu mekanisme dalam proses politik. Karena itu yang tercipta adalah *Political Representation*, karena orang – orang yang duduk dalam lembaga perwakilan itu pada umumnya mewakili rakyat melalui partai politik. Menurut *Leon Duguit*, dasar adanya jalinan hubungan antara pemilih (rakyat) dengan wakilnya adalah keinginan untuk berkelompok, yang disebut solidaritas sosial sebagai dasar lahirnya hukum objektif untuk membentuk lembaga perwakilan.

Oleh karena adanya jalinan yang demikian, maka:

- a. Rakyat (kelompok) sebagai yang diwakili harus ikut serta dalam pembentukan badan perwakilan dan cara yang terbaik adalah melalui

pemilihan umum yang menjamin terlaksananya “solidaritas sosial”, untuk memungkinkan sebanyak mungkin orang dalam kelompok tersebut untuk menentukan.

- b. Kedudukan hukum daripada pemilih dan yang dipilih adalah semata – mata berdasarkan hukum objektif, jadi tidak ada persoalan hak dari masing – masing kelompok tersebut, masing – masing harus menjalankan kewajibannya sesuai dengan hasrat mereka untuk berkelompok dalam negara atas dasar solidaritas sosial.
- c. Dalam melaksanakan tugasnya si wakil harus menyesuaikan tindakannya dengan kehendak pemilihnya bukan karena ada didasarkan pada solidaritas sosial yang mengikat. Jadi walaupun tidak ada sanksinya, tidak mungkin alat perlengkapan negara tertinggi tidak akan melaksanakan tugasnya.

## **6. Sistem Perwakilan**

Sistem perwakilan memiliki beberapa tujuan, yaitu:

1. Memberikan kontribusi dalam melakukan analisa terhadap perwakilan politik.
2. Memahami mengenai proses perwakilan politik yang terjadi di beberapa negara.
3. Memberikan penjelasan tentang teori – teori mendasar dalam kajian perwakilan politik.

4. Memberikan pemahaman mendasar mengenai tantangan dan peluang dari beberapa format sistem perwakilan politik yang pernah di gunakan oleh Indonesia dan korelasinya dengan pola demokrasi yang sedang berjalan <sup>29</sup>.

## **B. Tinjauan Umum Tentang Dewan Perwakilan Rakyat**

### **1. Dewan Perwakilan Rakyat**

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR–RI), umumnya disebut Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah salah satu lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan lembaga perwakilan rakyat. DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Di Negara Indonesia yang merupakan bagian dari lembaga legislative adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Anggota DPR berasal dari anggota partai politik peserta pemilu yang dipilih berdasarkan hasil pemilu.

Berdasarkan Pasal 76 Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang ditetapkan sebagai berikut:

1. Anggota DPR berjumlah 560 (lima ratus enam puluh) orang.
2. Keanggotaan DPR diresmikan dengan keputusan Presiden.
3. Anggota DPR berdomisili di ibu kota negara Republik Indonesia.
4. Masa jabatan anggota DPR adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah/janji.
5. Setiap anggota, kecuali pimpinan MPR dan pimpinan DPR, harus menjadi anggota salah satu komisi.

---

<sup>29</sup> <https://www.gurugeografi.id/2017/08/teori-kekuasaan-negara-john-locke-dan.html>

6. Setiap anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat merangkap sebagai anggota salah satu alat kelengkapan lainnya yang bersifat tetap, kecuali sebagai anggota Badan Musyawarah.

Rumusan Pasal 20 (baru) berbunyi sebagai berikut :

1. Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang – Undang.
2. Setiap rancangan Undang – Undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
3. Jika rancangan Undang – Undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan Undang – Undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
4. Presiden mengesahkan rancangan Undang – Undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi Undang – Undang.
5. Dalam hal rancangan Undang – Undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan Undang – Undang tersebut disetujui, rancangan Undang – Undang tersebut sah menjadi Undang – Undang dan wajib diundangkan.

Setelah terjadi perubahan, beban tugas dan tanggung jawab DPR menjadi tambah berat. Akan tetapi, itulah yang seharusnya dilakukan karena salah satu fungsi DPR adalah menjalankan fungsi legislasi, di samping fungsi pengawasan dan budget.

Berdasarkan UUD 1945 hasil perubahan, kekuasaan legislative ada di DPR, (Pasal 20 ayat 1) bukan MPR atau DPD. Kekuasaan DPR diperbesar di antaranya : DPR diberikan kekuasaan memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam mengangkat Duta Besar dan menerima penempatan Duta Negara lain (Pasal 13 ayat 2 dan 3), memberikan amnesti dan abolisi (Pasal 14 ayat 2), DPR juga diberikan kekuasaan dalam bentuk memberikan persetujuan bila Presiden hendak membuat perjanjian dengan Negara lain, apakah dalam bidang perekonomian, perjanjian damai, menyatakan perang serta perjanjian Internasional lainnya yang berpengaruh terhadap integritas wilayah (Pasal 11 ayat 2). DPR juga diberikan hak budget (Pasal 23 ayat 3), memilih anggota BPK, dengan memerhatikan saran DPD (Pasal 23F ayat 1), memberikan persetujuan dalam hal Presiden mengangkat atau memberhentikan anggota Komisi Yudisial (Pasal 24B ayat 3), menominasikan 3 orang hakim Mahkamah Konstitusi (Pasal 24C ayat 3).

Berdasarkan Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Kepolisian Negara RI, MPR juga mendelegasikan beberapa wewenang kepada DPR, yaitu memberikan persetujuan kepada Presiden dalam hal pengangkatan seorang panglima TNI (Pasal 3 ayat 2). Demikian juga bila Presiden hendak mengangkat seorang Kepala Kepolisian Negara RI (Pasal 7 ayat 3). DPR juga diberi kewenangan untuk memilih/menyeleksi anggota Komisi Pemberantasan Korupsi, Gubernur Bank Indonesia, dan anggota Komisi Nasional HAM. Praktis hampir semua bidang kekuasaan Presiden dimasuki oleh DPR. Bahkan bukan hanya memasuki bidang kekuasaan Presiden, tetapi dapat mengusulkan untuk memberhentikan Presiden atau Wakil Presiden ( Pasal 7A).

## 2. Kedudukan, Fungsi, dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat

Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) kuat, ini ditegaskan dalam perubahan UUD 1945 tercantum dalam Pasal 7C yang menyebutkan "Presiden tidak dapat membekukan dan atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat". Hal ini sesuai dengan prinsip presidential sebagai sistem pemerintahan Indonesia yang dipertahankan dan lebih disempurnakan dalam perubahan UUD 1945. Presiden dan DPR dipilih langsung oleh rakyat, sehingga keduanya memiliki legitimasi yang sama dan kuat serta masing – masing tidak bisa saling menjatuhkan. Dasar hukum Pasal 19-22B perubahan UUD 1945 jo. Undang – Undang No.22 tahun 2003 tentang susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum dan susunan DPR diatur oleh Undang – Undang. Menurut Pasal 20 A UUD 1945 dijelaskan bahwa DPR memiliki fungsi: legislasi, anggaran dan pengawasan. DPR juga masih dipersenjatai oleh 3 (tiga) hak yaitu hak interpelasi, angket, menyatakan pendapat<sup>30</sup>.

### Fungsi Legislasi DPR

Fungsi Legislasi dilaksanakan untuk membentuk Undang – Undang bersama presiden. Terkait dengan fungsi legislasi, DPR memiliki tugas dan wewenang :

- Menyusun Program Legislasi Nasional (Prolegnas).
- Menyusun dan membahas Rancangan Undang – Undang (RUU).

---

<sup>30</sup>Ni'matul Huda, *UUD 1945 Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta : Rajawali Pers, 2008, hlm .288.

- Menerima RUU yang diajukan oleh DPD (terkait otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan SDA dan SDE lainnya; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah).
- Membahas RUU yang diusulkan oleh Presiden ataupun DPD.
- Menetapkan Undang – Undang bersama dengan Presiden.
- Menyetujui atau tidak menyetujui peraturan pemerintah pengganti Undang – Undang (yang diajukan Presiden) untuk ditetapkan menjadi Undang – Undang.

### **Fungsi Anggaran DPR**

Fungsi anggaran dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan Undang – Undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden. Terkait dengan fungsi anggaran, DPR memiliki tugas dan wewenang :

- Memberikan persetujuan atas RUU tentang APBN (yang diajukan Presiden).
- Memperhatikan pertimbangan DPD atas RUU tentang APBN dan RUU terkait pajak, pendidikan dan agama.
- Menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK.

Memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara maupun terhadap perjanjian yang berdampak luas bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan Negara.

### **Fungsi Pengawasan DPR**

Fungsi pengawasan dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan Undang – Undang dan APBN. Terkait dengan fungsi pengawasan, DPR memiliki tugas dan wewenang :

- Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, APBN dan kebijakan pemerintah.
- Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD (terkait pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan SDA dan SDE lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama).

Ada beberapa tugas dan wewenang DPR secara umum. Berikut ini merupakan tugas – tugas DPR dan wewenangnya menurut Undang – Undang secara lengkap.

1. Membentuk Undang – Undang yang dibahas dengan presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
2. Membahas dan memberikan persetujuan peraturan pemerintah pengganti Undang – Undang.
3. Menerima dan membahas usulan rancangan Undang – Undang yang diajukan DPD yang berkaitan dengan bidang tertentu dan mengikutsertakannya dalam pembahasan.
4. Memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan Undang – Undang APBN dan rancangan Undang – Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

5. Menetapkan APBN bersama presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD.
6. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang – Undang, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, serta kebijakan pemerintah.
7. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD terhadap pelaksanaan Undang – Undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.
8. Memilih Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan DPD.
9. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang disampaikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.
10. Memberikan persetujuan kepada presiden atas pengangkatan dan pemberhentian Anggota Komisi Yudisial.
11. Memberikan persetujuan calon Hakim Agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai Hakim Agung oleh Presiden.
12. Memilih tiga orang calon anggota Hakim Konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk ditetapkan.
13. Memberikan pertimbangan kepada Presiden untuk mengangkat duta, menerima penempatan duta negara lain, dan memberikan pertimbangan dalam pemberian amnesti dan abolisi.

14. Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan atau pembentukan Undang – Undang.
15. Menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.
16. Melaksanakan tugas dan wewenang lainnya yang ditentukan dalam Undang – Undang.

### **3. Dewan Perwakilan Rakyat Memegang Kekuasaan Membentuk Undang – Undang**

Fungsi utama parlemen pada hakekatnya adalah fungsi pengawasan dan Legislasi, parlemen berfungsi mengkomunikasikan tuntutan dan keluhan dari berbagai kalangan masyarakat kepada pihak pemerintah (*Parlemen Parle an Government*). Parlemen berkembang sebagai alat bagi masyarakat dalam melakukan pengendalian sosial (*social control*) terhadap kekuasaan. Tetapi dalam sistem modern sekarang ini, parlemen berubah menjadi alat dalam komunikasi dan sosialisasi politik kepada masyarakat melalui perdebatan terbuka (*Public Debate*) yang melibatkan keahlian legislator. Sementara instrumen yang dapat digunakan oleh Parlemen untuk meniadar fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintah secara efektif adalah:

- a. Hak budget
- b. Hak inteplasi

- c. Hak angket
- d. Hak usul resolusi
- e. Hak konfirmasi atau hak memilih calon pejabat tertentu

Selain hak yang bersifat kelembagaan, setiap individu anggota parlemen juga dijamin haknya untuk bertanya dan mengajukan usul pendapat serta hak lain, seperti hak imunitas dan hak protokuler. Semua hak itu penting sebagai instrumen yang dapat dipakai dalam menjalankan fungsi pengawasan politik terhadap jalannya pemerintahan. Pelaksanaan fungsi legislasi DPR mempunyai hak atau kewajiban mengajukan rancangan Undang – Undang, hak amandemen atau hak untuk merubah setiap rancangan Undang – Undang yang diajukan oleh pemerintah. Fungsi legislasi mencakup kegiatan mengkaji, merancang, membahas dan mengesahkan Undang– Undang. Selanjutnya, berkenaan dengan fungsi legislatif, parlemen mempunyai hak – hak seperti : (a) hak inisiatif, (b) hak amandemen. Dalam sistem bikameral setiap kamar lembaga parlemen juga dilengkapi dengan hak veto dalam menghadapi rancangan Undang – Undang yang dibahas oleh kamar yang berbeda. Hak veto berfungsi sebagai sarana kontrol terhadap pelaksanaan fungsi legislatif ini biasanya juga diberikan kepada Presiden, sehingga dalam sistem bicameral yang pemerintahannya bersifat presidential hak veto dimiliki oleh tiga pihak sekaligus, yaitu presiden, majelis tinggi dan majelis rendah. Dalam sistem bicameral yang akan diperkenalkan di Indonesia di masa depan, diusulkan hak veto dimiliki oleh Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Melalui mekanisme hak veto itu proses Checks and Balance tidak saja terjadi di antara parlemen dengan pemerintah tetapi juga diantara sesama parlemen sendiri.

#### **4. Hak Imunitas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat**

Undang – undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) menjamin hak kekebalan hukum (imunitas) yang dimiliki anggota DPR. Bagaimana kekebalan hukum anggota DPR diatur dalam Undang – Undang yang belum lama disahkan DPR itu. Para wakil rakyat yang berkantor di Senayan, Jakarta itu tak dapat dituntut di depan pengadilan gara – gara pernyataan mereka yang berkaitan dengan tugas DPR, baik di dalam rapat maupun di luar rapat. Satu – satunya celah yang bisa 'menggugurkan' hak imunitas ini jika anggota DPR yang bersangkutan membocorkan hasil rapat tertutup ke muka publik. Namun demikian masih ada satu 'tameng' yang bisa melindungi mereka dari tuntutan pengadilan. Tameng tersebut adalah Majelis Kehormatan Dewan. Pemanggilan anggota DPR yang berkaitan dengan suatu kasus pidana harus seizin Mahkamah Kehormatan Dewan, kecuali bila tertangkap tangan atau terkait tindak pidana khusus sebagaimana diatur dalam Pasal 245 UU MD3 itu. Kembali ke soal hak imunitas anggota DPR, surat panggilan terhadap anggota DPR yang diduga melakukan pidana terkait tugasnya akan 'mentah' apabila Majelis Kehormatan Dewan tak mengizinkan pemanggilan terhadap anggota yang bersangkutan. Berikut adalah aturan lengkapnya: Hak Imunitas Pasal 224 berbunyi sebagai berikut :

1. 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.
2. Anggota DPR tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena sikap, tindakan, kegiatan di dalam rapat DPR ataupun di luar rapat DPR

yarrg semata – mata karena hak dan kewenangan konstitusional DPR dan/atau anggota DPR.

3. 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.
4. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam hal anggota yang bersangkutan mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal lain yang dinyatakan sebagai rahasia negara menurut ketentuan peraturan perundang – undangan.

Hak imunitas ini juga dijamin dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 20A, ayat (3). Bunyinya adalah "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."

### **BAB III**

#### **METODOLOGI PENELITIAN**

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Kecuali itu, maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan – permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan<sup>31</sup>. Metode penelitian yang digunakan oleh penulis, yaitu :

#### **A. Spesifikasi Penelitian**

Jenis penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah penelitian hukum normatif dimana dilakukan penelitian terhadap studi kasus yang kemudian membahasnya dengan menggunakan bahan bacaan yang diperoleh dari berbagai sumber. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, yaitu penelitian yang mengacu pada norma hukum yang berlaku berupa doktrin dan asas dalam ilmu hukum.

Penelitian hukum normatif dilakukan dengan membahas penelitian terhadap:

- a. Asas – asas hukum, yaitu suatu penelitian hukum yang bertujuan untuk menemukan asas hukum atau doktrin hukum positif yang berlaku.
- b. Penelitian terhadap sistematika hukum yang dilakukan terhadap peraturan perundang – undangan tertentu atau hukum tertulis.
- c. Penelitian terhadap sinkronisasi hukum, yang menjadi objek penelitian adalah sampai sejauh mana hukum positif tertulis yang ada serasi satu sama lainnya.

Penulis melakukan penelitian yuridis normative terhadap ketiga aspek tersebut diatas.

#### **B. Metode Pendekatan**

---

<sup>31</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Pres, Jakarta, 1984, hlm. 43.

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan, dengan pendekatan tersebut peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya. Macam – macam pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum adalah :

1. Pendekatan Undang – Undang (*statute approach*).
2. Pendekatan kasus (*case approach*).
3. Pendekatan komperatif (*comparative approach*).
4. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)<sup>32</sup>.

Berdasarkan hal tersebut maka dalam penelitian ini penulis bermaksud melakukan pendekatan – pendekatan yuridis normatif, maksudnya hukum dikonsepsikan sebagai norma, kaidah, asas, atau dogma – dogma, yang disertai dengan contoh kasus atau Undang–Undang. Metode pendekatan merupakan prosedur penelitian logika keilmuan hukum, maksudnya suatu prosedur pemecahan masalah dari data yang diperoleh berdasarkan pengamatan kepustakaan data sekunder yang kemudian disusun, dijelaskan dan dianalisis dengan memberikan kesimpulan<sup>33</sup>. Untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya diperlukan sumber – sumber penelitian.

Sumber yang digunakan adalah sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer, merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan – bahan hukum primer terdiri dari perundang – undangan, catatan – catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang – undangan dan putusan hakim.
- b. Bahan hukum sekunder, merupakan semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen – dokumen resmi.

---

<sup>32</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, kencana, Jakarta, 2010, hlm. 93.

<sup>33</sup> Jhony Ibrahim, *Theori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Banyu Media, Malang, 2006, hlm. 57.

Publikasi tentang hukum meliputi buku – buku teks, kamus – kamus hukum, jurnal – jurnal hukum dan komentar – komentar atas putusan pengadilan.

### **C. Tahapan Penelitian**

Tahap penelitian yang penulis lakukan berupa studi kepustakaan (*Library Research*). Melalui tahap kepustakaan ini, penulis lebih mengutamakan penggunaan data sekunder yang merupakan tahap utama dalam penelitian normatif. Studi kepustakaan yang dilakukan juga menyangkut mengenai inventarisasi data – data yang diperoleh penulis selama melakukan penelitian dan menginventarisasi peraturan perundang – undangan yang berlaku yang berkaitan dengan obyek penelitian penulis serta pendapat dari para sarjana hukum yang erat kaitannya dengan masalah yang dibahas oleh penulis.

### **D. Teknik Pengumpul Data**

Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh penulis adalah melalui penelaah data yang diperoleh dalam peraturan perundang – undangan, buku, teks, jurnal, hasil penelitian dan ensiklopedia. Melalui inventarisasi data secara sistematis dan terarah, sehingga diperoleh gambaran apakah yang terdapat dalam suatu penelitian, apakah satu aturan bertentangan dengan aturan lain atau tidak, serta menggunakan teknik pengumpulan data melalui studi lapangan dengan mendapatkan data primer sebagai pelengkap dari data sekunder yang dianggap perlu dan berkaitan dengan penelitian.

### **E. Alat Pengumpulan Data**

Peneliti sebagai instrumen utama dalam pengumpulan data kepustakaan dengan menggunakan alat tulis untuk mencatat bahan – bahan yang diperlukan kedalam buku catatan, kemudian alat elektronik (computer) untuk mengetik dan menyusun bahan–bahan yang telah diperoleh.

## **F. Analisis Data**

Sebagai cara untuk menarik kesimpulan dari penelitian yang sudah terkumpul disini penulis sebagai instrumen analisis, yang akan menggunakan metode analisis Yuridis Kualitatif. Dalam arti bahwa melakukan analisis terhadap data yang diperoleh dengan menekankan pada tinjauan normatif terhadap objek penelitian dan peraturan – peraturan yang ada sebagai hukum positif:

- a. Bahwa Undang – Undang yang satu dengan yang lain tidak saling bertentangan.
- b. Bahwa Undang – Undang yang derajatnya lebih tinggi dapat mengesampingkan Undang – Undang yang ada dibawahnya.
- c. Kepastian hukum artinya Undang – Undang yang berlaku benar – benar dilaksanakan dan ditaati oleh masyarakat.