

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setiap negara di seluruh dunia memiliki sistem negaranya sendiri untuk menciptakan kehidupan yang ideal, salah satunya diantaranya adalah demokrasi. Sistem ini banyak diterapkan di berbagai negara, hingga kini dianggap sebagai suatu sistem yang ideal dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat Indonesia sebagai negara demokrasi diperkuat dengan penerapan hukum yang didasarkan dalam UUD 1945 Pasal 1 Ayat 3 yang menjelaskan bahwa Indonesia adalah Negara hukum. Konsep demokrasi juga tentunya juga didasarkan pada UUD 1945 Pasal 1 Ayat 2 yang berbunyi kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945. Dengan adanya pasal ini memberikan ruang yang luas dalam masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam perkembangan negara. Salah satu bentuk implementasi dari konsep demokrasi adalah kebebasan berpendapat. Pendapat secara umum diartikan sebagai *buah gagasan* atau *buah pikiran*.

Berpendapat berarti mengemukakan gagasan atau mengeluarkan pikiran. Dalam kehidupan Negara Indonesia, seseorang yang mengemukakan pendapatnya atau mengeluarkan pikirannya dijamin secara konstitusional. Kebebasan berpendapat merupakan hak setiap individu sejak dilahirkan oleh karena itu, Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum dan demokratis berwenang untuk mengatur dan melindungi pelaksanaanya. Kemerdekaan berpikir dan mengeluarkan pendapat tersebut diatur dalam perubahan keempat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia

tahun 1945 Pasal 28 Ayat E (3) setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat. Indonesia merupakan negara Hukum tentu saja memiliki peraturan yang melindungi hak-hak asasi manusia. Kehadiran hak asasi manusia sebenarnya tidak dihadirkan oleh negara melainkan hak asasi manusia menurut John Locked merupakan hak-hak individu yang sifatnya kodrat dan dimiliki oleh setiap manusia sejak lahir. Sebagai Negara hukum, Indonesia memiliki peraturan yang melindungi hak-hak asasi manusia, hal ini sejalan dengan Pasal 1 Ayat 3 UUD 1945.

Sebagai Negara yang menganut sistem demokrasi, Indonesia memberikan hak dan kewajiban yang sama bagi setiap warga negaranya di hadapan hukum, tidak boleh ada perbedaan perlakuan, baik yang disebabkan oleh suku, agama, ras, golongan maupun jabatan. Dalam konsep negara demokrasi, didalam masyarakat baru dapat disebut berada dibawah *rule of law*, bila ia memiliki syarat-syarat esensial tertentu antara lain harus terdapat kondisi minimum dari suatu sistem hukum dimana hak-hak asasi manusia dan *human dignity* dihormati. Keadilan menghendaki bahwa seseorang atau suatu golongan atau partai minoritas tidak akan ditiadakan dari hak-haknya yang alamiah dan istimewa dari hak-hak fundamental manusia warga negara atau pelayanan yang sama sebab ras, warna, golongan, kepercayaan politik, kasta ataupun turunan adalah kewajiban penguasa untuk menghormati prinsip-prinsip itu. Ketentuan tentang HAM diatur dalam Undang-Undang Tentang HAM Nomor 39 Tahun 1999 Pasal 44 berbunyi:

“Setiap orang baik sendiri maupun bersama-sama berhak mengajukan pendapat, permohonan, pengaduan, dan atau usulan kepada pemerintah dalam rangka

pelaksanaan pemerintahan yang bersih, efektif, dan efisien, baik dengan lisan maupun dengan tulisan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”

Pada Pasal 2 dalam Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang HAM menjelaskan bahwa Negara Republik Indonesia mengakui dan menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia dan kebebasan dasar manusia sebagai hak yang secara kodrati melekat dan tidak dapat terpisahkan dari manusia , yang dimana harus dilindungi, dihormati, dan ditegakkan demi peningkatan martabat kemanusiaan, kesejahteraan, kebahagiaan, dan kecerdasan serta keadilan”. dari pasal tersebut. kebebasan berpendapat menjadi hak asasi manusia yang telah melekat padanya tidak terpisahkan, wajib dihormati dan diakui Negara.

Kebebasan menyatakan pendapat merupakan hak bagi setiap warga negara yang wajib dijamin oleh undang-undang dengan sebuah sistem politik demokrasi. Kebebasan berpendapat menjadi hak asasi manusia yang telah melekat padanya dan tidak terpisahkan, wajib dihormati dan diakui Negara. Kebebasan menyatakan pendapat merupakan hak bagi setiap warga negara yang wajib dijamin oleh undang-undang dengan sebuah sistem politik demokrasi. Kebebasan tersebut diperlukan karena kebutuhan rakyat dalam menyatakan pendapatnya yang senantiasa muncul pada setiap diri warga negara di era pemerintahan yang terbuka saat ini. Dalam revisi Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3) dinilai mengancam kebebasan dalam berpendapat dan berdemokrasi. Hal ini juga diperkuat dengan revisi Pasal 122 Huruf L yang berbunyi¹:

¹Retno Kusniati. “*Sejarah Perlindungan Hak-Hak Asasi Manusia dalam Kaitannya dengan Konsepsi Negara Hukum*” Jurnal Inovatif, Vol 4 No. 5 (Januari 2011), h. 83.¹

“Mengatur kewenangan Majelis Kehormatan Dewan (MKD) menyeret siapa saja ke ranah hukum jika melakukan perbuatan yang patut di duga merendahkan martabat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota anggotanya”.

Kebebasan secara umum dimasukkan kedalam konsep dari filosofi politik dan mengenali kondisi dimana individu memiliki kemampuan untuk bertindak sesuai dengan keinginannya. Hal ini tak lain merupakan wujud kepedulian masyarakat sebagai warga negara dan hak yang kapan saja dapat dilakukan, salah satu bentuk penyampaiannya adalah antara lain melalui demonstrasi, namun dengan ketentuan perijinan berdemonstrasi yang cenderung mempersulit dan mengekang seperti ketentuan di atas, maka dalam hal ini negara belum menjamin hak dan kebebasan sepenuhnya masyarakat atas jaminan kebebasan berpendapat sesuai hak asasi manusia.

Kebebasan berbicara di Indonesia dijamin oleh Undang-undang seperti UUD 1945 dalam Pasal 28. Dimana dalam Pasal ini menjamin semua warga negara untuk bebas mengeluarkan pendapat baik secara lisan maupun tulisan, tanpa takut adanya hal yang akan menggangunya. Karena kebebasan berbicara dan berpendapat merupakan salah satu Hak Asasi Manusia. Meskipun kebebasan berpendapat sudah di tegaskan dijamin dalam *Universal Declaration of Human Rights*, di beberapa negara kebebasan berpendapat ini masih menjadi sesuatu yang sulit, karena tekanan politik rezim yang berkuasa untuk melindungi kekuasaannya. Sementara di beberapa negara, Kebebasan berpendapat disalah artikan dengan menganggap kebebasan bisa saja tak terbatas, sehingga terjadi penghinaan dan ujaran kebencian menjatuhkan martabat manusia, golongan dan kelompok masyarakat dan penodaan atas kesucian agama.

Karena itu lah perlu di jelaskan lagi bagaimana sebaiknya kebebasan berpendapat yang diimplementasikan pada masa zaman modern sekarang.

Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada dasarnya telah beberapa kali mengalami perubahan, terakhir dengan 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. Namun perubahan undang-undang tersebut masih tidak sesuai dengan dinamika dan perkembangan hukum dalam masyarakat sehingga masih perlu diubah. Karena itulah, penting untuk dikaji bersama, bagaimana tinjauan hak asasi manusia terhadap pengaturan kebebasan berpendapat terhadap masyarakat Indonesia yang sempat dibatasi dalam UU Nomor 2 Tahun 2018 sebagai perubahan kedua atas UU MD3.

B. Identifikasi, Rumusan Dan Pembatasan Masalah

1. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, terdapat beberapa masalah yang telah teridentifikasi yakni:

- a) Adanya revisi UU No. 17 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD menyebabkan hilangnya salah satu hak warga Negara Indonesia dalam menyuarakan pendapat yang hak tersebut telah dilindungi oleh UUD 1945.

- b) Adanya revisi UU MPR, DPR, DPD & DPRD membatasi masyarakat untuk memberikan kritik atau pendapat kepada anggota DPR.
- c) Terdapat pro dan kontra di masyarakat terhadap revisi UU No. 17 Tahun 2018 tentang MPR, DPR DPD, dan DPRD

2. Rumusan Masalah

Adapun Rumusan Masalah yang akan dibahas dalam proposal Skripsi ini adalah:

- a) Bagaimanakah kebebasan berpendapat dalam perspektif Hak Asasi Manusia?
- b) Apa yang menjadi landasan perubahan UU MD3 terkait kebebasan berpendapat?
- c) Bagaimana tinjauan HAM terhadap pengaturan kebebasan berpendapat dalam UU MD3?

3. Pembatasan Masalah

Sehubungan dengan banyaknya permasalahan dalam kebijakan pemerintahan Indonesia terkait tentang kebebasan berdemokrasi, maka penulis perlu membatasi pembahasan tersebut pada kajian pengaturan kebebasan berpendapat dalam UU MD3.

C. Tujuan Penelitian

Dalam penulisan penelitian ini, ada beberapa tujuan yang hendak dicapai oleh penulis, dan tujuan yang dimaksud adalah:

- a) Mengetahui dan mengkaji tentang kebebasan berpendapat dalam UU MD3 dalam prespektif HAM.
- b) Mengetahui kesesuaian ketentuan kebebasan berpendapat dalam UU MD3 dengan upaya penegakan HAM.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dalam melaksanakan penelitian ini adalah:

- 1) Peneliti/penulis.
- 2) Mengembangkan kemampuan penalaran hukum dalam menganalisis permasalahan yang terjadi di tengah-tengah masyarakat, terutama masalah mengenai Undang-Undang MD3
- 3) Merupakan sebuah latihan dalam mengkaji sebuah permasalahan yang sangat penting mengenai kebebasan berdemokrasi dalam Undang-Undang MPR, DPR, DPD & DPRD (MD3).
- 4) Memberikan sebuah pengalaman yang berharga kepada penulis karena dapat melakukan akses secara langsung maupun tidak langsung dengan sumber data-data yang akan digunakan untuk melakukan penelitian

E. Perguruan Tinggi

- 1) Hasil penelitian ini bisa menjadi sebuah landasan dalam melaksanakan penelitian selanjutnya.
- 2) Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi Ilmiah.
- 3) Hasil penelitian ini dapat menjadi sebuah pengetahuan baru bagi pembacanya.

F. Instansi Pemerintahan

Sebagai penyumbang Informasi dalam menentukan kebijakan terkait masalah kebebasan berpendapat menurut Undang-Undang MD3.

G. Metode Penelitian

Dalam menyelesaikan karya ilmiah ini maka penulis akan menjelaskan metode penelitian sebagai berikut:

1) Pendekatan Dan Jenis Penelitian

Pedoman utama yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan penelitian yang sumber data nya berasal dari nilai relative yang umumnya dilakukan oleh peneliti sosial, hasilnya bersifat obyektif, berlaku sesaat dan setempat. Pendekatan ini di dasarkan pada pertimbangan bahwa kajian ini lebih sinkron dengan pendekatan tersebut sebab: menyelesaikan permasalahan ini terlihat lebih mudah dan simple dengan metode kualitatif, dan (2) metode kualitatif dinilai oleh penulis lebih selektif dan objektif dalam melakukan penelitian. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif pendekatan undang-undang (*statute approach*).

2) Sumber Dan Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini menggunakan data sekunder yaitu melalui bahan-bahan hukum yang terdiri dari:

- Bahan hukum primer, adalah bahan bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian ini sesuai dengan isu yang diangkat bahwa peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, DPRD (MD3); Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, DPRD (MD3); dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan

Ketiga Undang- Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, DPRD (MD3).

- Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan dan penafsiran tentang hukum melalui literatur-literatur, hasil penelitian, jurnal dan data-data serupa. Dalam menyusun dan mengumpulkan data-data dalam penelitian ini, penulis memanfaatkan beberapa fasilitas perpustakaan yang berada di lingkungan kampus HKBP NOMMENSEN, maupun beberapa perpustakaan lainnya yang mendukung kelengkapan data penelitian.

3) Analisis Data

Data-data yang diperoleh dari sumber penelitian di kelompokkan untuk di lihat perbedaannya, tujuannya agar penulis dapat mengenali point-point yang dianggap penting. Kemudian data tersebut dianalisis oleh penulis menggunakan data kualitatif. Metode kualitatif yang penulis gunakan adalah pendekatan penafsiran hukum dan sejarah. Sehingga data yang dihasilkan terlihat lebih argumentative dan rasional. Setelah sebelumnya telah melalui beberapa tahap, ditahap akhir penulis menyajikan data tersebut dalam bentuk narasi, sehingga menjadi kalimat yang mudah dipahami.

4) Teknik Penulisan

Dalam penulisan skripsi ini penulis merujuk pada buku Pedoman Penulisan Skripsi yang diterbitkan oleh Fakultas HKBP NOMMENSEN MEDAN.

H. Review Studi Terdahulu

Sebagai upaya untuk menghindari kesamaan terhadap penelitian yang dibuat oleh penulis, penulis meneliti tentang penelitian-penelitian yang telah ada sebelumnya, dan ini lah hasil dari penelitian penulis terhadap penelitian yang telah dibuat sebelumnya antara lain:

- Peirol Gerrard Notanubun, seorang penulis Jurnal dari Fakultas Hukum Untag Surabaya. Judul jurnal *“Tinjauan Yuridis Terhadap Kebebasan Berbicara Dalam Ketentuan Pasal 27 Ayat 3 UU No. 11 Tahun 2008 Tentang ITE Dalam Hubungan Dengan Pasal 28 UUD 1945”*. Dalam fokus jurnalnya, dia menulis tentang kebebasan berbicara dan atau berpendapat mengenai informasi dan transaksi elektronik (ITE) guna melindungi penggunaan teknologi informasi dan internet.
- Selain itu juga ada juga jurnal rujukan untuk penulis diantaranya tulisan Putu Eva Ditayani Antari. yang berjudul *“Tinjauan Yuridis Pembatasan Kebebasan Berpendapat pada Media Sosial di Indonesia”*. Membahas mengenai larangan untuk menyebarkan muatan atau konten yang tergolong ujaran kebencian dan penyebaran berita bohong, yang utamanya dapat merugikan orang lain dan memecah belah bangsa.
- Dalam jurnal yang di tulis oleh Amira Rahma Sabela, Dina Wahyu Pritaningtias yang berjudul *“Kajian Freedom of Speech and Expression dalam Perlindungan Hukum Terhadap Demonstran di Indonesia”*. Jurnal ini menjelaskan tentang setiap orang bebas untuk melakukan Demonstrasi dan menyampaikan pendapat secara bebas dalam lisan maupun lisan asalkan tetap

I. Sistematika Penulisan

Dalam memudahkan penyusunan skripsi ini dan untuk memberikan gambaran secara rinci mengenai pokok pembahasan, penulis membagi susunan penulisan skripsi ini ke dalam beberapa bab dengan sistematika penyusunan sebagai berikut:

BAB I pendahuluan, latar belakang masalah penelitian, identifikasi masalah penelitian, pembatasan dan rumusan masalah penelitian, tujuan dan manfaat penelitian, metode dan teknik penelitian, studi terdahulu dan sistematika penulisan.

BAB II Landasan Teori. Pada bab ini berisi Tinjauan tentang Hak Asasi Manusia (HAM). Dalam pembahasan dijelaskan tentang Hak Asasi Manusia yang di bagi atas beberapa sub poin yaitu, pengertian dan penegakan Hak Asasi Manusia di Indonesia.

BAB III merupakan bab yang berisi Kedudukan Wakil Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. Dalam bab ini dijelaskan tentang pengertian DPR, sejarah serta peran wewenang DPR di Indonesia.

BAB IV, merupakan bab inti, yaitu Bab yang berisi analisis data terkait dengan mengetahui dan mengkaji tentang kebebasan berpendapat yang terdapat dalam Undang-undang MD3 ditinjau dalam perspektif hak asasi manusia.

BAB V, penutup. Bab ini merupakan kesimpulan secara keseluruhan, sebagai penegasan jawaban atas rumusan masalah yang diajukan, serta terdapat beberapa rekomendasi untuk penelitian lanjutan.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG HAK ASASI MANUSIA

A. Hak Asasi Manusia (HAM)

Hak Asasi Manusia dalam bahasa Prancis disebut "*Droit L'Homme*", yang artinya hak-hak manusia dan dalam bahasa Inggris disebut "*Human Rights*". Seiring dengan perkembangan ajaran Negara Hukum, dimana manusia atau warga negara mempunyai hak-hak utama dan mendasar yang wajib dilindungi oleh Pemerintah, maka muncul istilah "*Basic Right*" atau "*Fundamental Rights*". Bila diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia adalah merupakan hak-hak dasar manusia atau lebih dikenal dengan istilah "Hak Asasi Manusia".

Hak Asasi Manusia merupakan wacana yang mulai menggejala bersamaan dengan munculnya gerakan demokratis di Indonesia. Untuk memahami perbincangan tentang Hak Asasi Manusia tersebut, maka pengertian dasar tentang hak menjadi penting. Hak merupakan unsur normatif yang berfungsi sebagai pedoman berperilaku dan melindungi kebebasan, kekebalan serta menjamin adanya peluang bagi manusia dalam menjaga harkat dan martabatnya. Hak Asasi Manusia adalah hak yang dimiliki manusia semata-mata karena ia manusia. Umat manusia memilikinya bukan karena diberikan² kepadanya oleh masyarakat atau berdasarkan hukum positif, melainkan semata-mata berdasarkan martabatnya sebagai manusia.

Hak Asasi Manusia merupakan suatu hak yang melekat pada diri manusia yang telah dimilikinya sejak ia lahir. Hak Asasi Manusia ini pasti dimiliki oleh setiap

²Rizky Ariestandi Irmansyah. *Hukum Hak Asasi Manusia, dan Demokrasi*, (Yogyakarta: Graha Ilmu 2013) hlm. 61.

manusia di seluruh dunia. Sesuai dengan pengertian Hak Asasi Manusia tersebut perlu diketahui bahwa tidak ada satu pun manusia di dunia yang tidak memiliki Hak Asasi Manusia, pasti manusia tersebut memilikinya. Namun, tidak semua hak yang kita miliki dapat terpenuhi dengan baik. Terdapat beberapa penyelewengan yang sudah terjadi dengan berbagai faktor penyebabnya maupun dampak yang di akibatkan.

Konsep HAM mempunyai dua dimensi, yang pertama adalah bahwa hak-hak yang tidak dapat dipisahkan dan dicabut adalah Hak Asasi Manusia karena dia manusia. hak-hak ini adalah hak-hak moral yang berasal dari kemanusiaan setiap insan dan hak-hak ini bertujuan untuk menjamin martabat setiap manusia. Arti yang kedua dari HAM adalah hak-hak menurut hukum, yang dibuat sesuai dengan proses pembentukan hukum dari masyarakat internasional maupun nasional. Indonesia merupakan negara hukum, dan salah satu ciri dari negara hukum yaitu adanya kebebasan berpendapat, kebebasan berorganisasi, dan jaminan adanya perlindungan Hak Asasi Manusia terkait kebebasan, ada ungkapan Jhon Stuart Mill, Filosofi Inggris abad – 17 yang gigih memperjuangkan kebebasan dan menegaskannya dalam keidupan bermasyarakat.³ Kebebasan mengemukakan pendapat sangatlah penting untuk dijamin perlindungannya agar masyarakat tidak merasa khawatir setiap mengemukakan pendapat maupun kekurangan pada proses pemerintahan. Kebebasan mengemukakan pendapat sebenarnya menguntungkan semua warga negara dan

³Jack Donnely. *Universal Human Rights Theory and Practice*, Cornell University Press, Ithaca and London, 2003, hlm. 7-12. Juga Maurice Cranston. *What are Human Rights?* Taplinger, New York, 1973. Hlm. 70. Dalam Rhona K.M. Smith, dkk. *"Hukum Hak Asasi Manusia"* (Yogyakarta: Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia, 2008)

pemerintah sendiri. Mengemukakan pendapat kerap kali dilakukan saat masyarakat merasa kecewa terhadap kinerja pemerintah. Kebebasan berpendapat dalam UUD 1945, Pasal 28, berbunyi:

“Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang- Undang”.

Artinya sebagai Warga Negara Indonesia kita bebas untuk menyuarakan isi hati kita, kepada pemerintah atau mungkin kebijakan asal sesuai dengan Undang-Undang. Selain hak berpendapat diatas, semua manusia juga berhak merasakan hak yang sama, mendapatkan perlakuan yang sama, tanpa membedakan dari aspek apapun. Hak untuk hidup, hak untuk menentukan nasib sendiri, hak untuk bebas dan merdeka merupakan bagian dari hak- hak dasar yang dimiliki oleh setiap manusia yang merupakan pemberian oleh Sang pencipta sebagai makhluk ciptaan Tuhan YME atau sering disebut sebagai Hak Asasi Manusia. Sehingga dapat dikatakan kalau kebebasan manusia itu adalah sesuatu yang asasi yang tidak boleh dirampas oleh siapa pun baik itu seseorang, sekelompok maupun termasuk oleh negara. pada UUD 1945, Pasal 28D, Ayat 1, berbunyi:

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”

Artinya Setiap orang atau warga negara Indonesia memiliki hak yang sama dengan orang lain, dan setiap orang berhak atas pengakuan dalam arti di akui oleh negara, jaminan, dan perlindungan dari negara itu sendiri perlakuan yang sama dihadapan hukum. Dimana hukum tak akan membeda-bedakan siapa kita, apa jabatan kita, dan akan memperlakukan landasan awal mengenai jaminan dan pembatasan Hak

Asasi Manusia di negara Indonesia tercetus melalui TAP MPR RI Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia yang ditetapkan pada tanggal 13 November 1998. Tap MPR tersebut berisikan jaminan perlindungan dan pembatasan tentang Hak Asasi Manusia secara lebih jelas di bandingkan dengan yang termuat dalam UUD 1945 naskah asli. TAP MPR hadir sebagai bagian dari amanat UUD 1945 untuk memberikan pengakuan, penghormatan, dan kehendak bagi pelaksanaan Hak Asasi Manusia. Meninjau mengenai pembahasan TAP MPR tersebut.

Maka terdapat kaitan antara TAP MPR dengan kebebasan menyatakan pendapat di Indonesia. Adapun pasal-pasal yang berkaitan dengan jaminan kebebasan menyatakan pendapat dalam TAP MPR pada bagian Piagam Hak Asasi Manusia antara lain. Awal reformasi, tepatnya sejak kelengseran pemerintahan orde baru pada tanggal 20 Mei 1998, keadaan berubah. Pemerintahan dan warga negara harus mengikuti keterbukaan informasi dan pers dapat dengan leluasa memberitakan segala kegiatan pemerintah pers berjalan tanpa diganggu oleh campur tangan pemerintah. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers menetapkan bahwa ketentuan mengenai SIUPP tidak berlaku lagi sejak Departemen Penerangan dibubarkan oleh Presiden Abdurachman Wahid. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang tentang Pers masih berlandaskan Pasal 28 UUD 1945 yang dikembangkan TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.⁴

1. Hak Asasi Manusia Menurut UUD 1945

⁴Ignatius Haryant. Dkk. *Konvenan Internasional Hak Sipil dan Politik*, Lembaga Studi Pers dan Pembangunan (LSPP). Jakarta, 2000. Hlm. 48-50.

Tidak ada pengertian khusus tentang Hak Asasi Manusia dalam UUD 1945. Hak-Hak Asasi Manusia di uraikan dalam pasal 28 A sampai pasal 28 J setelah mengalami amandemen kedua yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000. Dalam Pasal-Pasal tersebut di sebutkan bahwa manusia berhak atas hidup dan penghidupan yang layak, berhak atas pendidikan, perlindungan di dalam hukum kebebasan beragama dan berpendapat, penghormatan terhadap harkat dan martabat kemanusiaan dan kebebasan dari perlakuan diskriminatif.

2. Kebebasan Berpendapat Dalam Hak Asasi Manusia

Muncul nya hak atas kebebasan berpendapat dimulai saat terjadinya *Glorius Evolution* di Inggris pada Tahun 1689, pada saat di tetapkannya *Bill of Rights*. *Bill of Rights* sendiri merupakan dokumen penting dalam rangka menghormati Hak Asasi Manusia. Pada dokumen tersebut, hak-hak individu dan kebebasannya mendapat perlindungan formal dalam undang-undang. Revolusi tersebut di tujukan kepada Raja Charles II, yang isi undang-undang nya tersebut antara lain:

- Pemilihan anggota Parlemen harus dilakukan dengan bebas dan rahasia.
- Diakuinya kebebasan berbicara dan mengeluarkan pendapat.
- Warga negara Inggris mempunyai hak untuk memeluk agamanya dan beribadat menurut kepercayaan itu.

Setelah muncul nya *Bill of Rights* di Inggris tersebut, menimbulkan banyaknya negara-negara yang mengadopsi ketentuan- ketentuan tentang hak-hak individu, khusus nya perlindungan berpendapat tersebut. Hak-hak tersebut dimiliki seseorang karena ia manusia. Hak-hak tersebut berlaku bagi setiap anggota umat

manusia tanpa kasta, kepercayaan, jenis kelamin dan kebangsaan. Hak-hak itu bersifat supra legal tidak tergantung pada adanya suatu negara atau Undang-Undang dasar, mempunyai wewenang untuk bertindak lebih tinggi, dan lepas dari pemerintah, dan dimiliki manusia, bukan karena perbuatan amal dan kemurahan hati negara tetapi berasal dari sebuah sumber yang lebih unggul dari pada hukum buatan manusia

3. Tinjauan Hak Asasi Manusia Menurut *The Universal Declaration of Human Right (DUHAM) 1948.*

Deklarasi yang disahkan tanggal 1 Desember 1948 ini terdiri atas 30 pasal yang diantaranya mengatur hak-hak kemerdekaan, persamaan, kebebasan, hak hidup, tidak diperbudak, tidak dianiaya, keadilan, hak untuk berdomisili di suatu tempat, berkewarganegaraan, berkeluarga, hak untuk memiliki sesuatu, berpendapat, berserikat, jaminan sosial, pekerjaan, beristirahat, pengajaran, dan lain-lain. Pasal 1 Universal Declaration of Human Right (DUHAM) menyatakan “semua orang dilahirkan merdeka dan mempunyai martabat dan hak-hak yang sama. Mereka dikaruniai akal dan hati⁵ “*nurani dan hendaknya bergaul satu sama lain dalam persaudaraan.*” Dalam Pasal 2 *Universal Declaration of Human Right (DUHAM)* tertulis “*setiap orang berhak atas semua hak dan kebebasan yang tercantum dalam deklarasi ini dengan tidak ada kekecualian apapun, seperti perbedaan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik, atau pandangan lain, asal-usul, kebangsaan atau kemasyarakatan, hak milik, kelahiran, ataupun kedudukannya.*” Kedua pasal tersebut merupakan hakekat tentang Hak Asasi Manusia dalam *Universal Declaration of Human Right (DUHAM) 1948.* Dari hakekat statuta

⁵Hass Robert. *Hak-Hak Asasi Manusia dan Media* , (Jakarta, Yayasan Obor Indonesia)1998

dilahirkan dan dijadikan aturan main dalam tertib dunia dari ha-hak kebebasan.

4. Ciri-Ciri Hak Asasi Manusia

Hak Asasi Manusia memiliki beberapa ciri-ciri khusus jika dibandingkan dengan hak-hak lainnya. Berikut ini penjelasan mengenai ciri ciri HAM:

- a) Tidak dapat dicabut, artinya Hak Asasi Manusia tidak dapat dihilangkan atau diserahkan.
- b) Tidak dapat dibagi, artinya semua orang berhak mendapatkan semua hak, apakah hak sipil dan politik atau hak ekonomi, social, dan budaya.
- c) Hakiki, artinya Hak Asasi Manusia adalah hak asasi semua umat manusia yang sudah ada sejak lahir.
- d) Universal, artinya Hak Asasi Manusia berlaku untuk semua orang tanpa memandang status, suku bangsa, gender, atau perbedaan lainnya.

B. Hak Asasi Manusia Yang Diatur Dalam Deklarasi PBB

Deklarasi PBB secara singkat menjelaskan seperangkat hak-hak dasar manusia yang sarat dengan hak-hak yuridis, seperti hak untuk hidup, hak tidak menjadi budak, hak tidak disiksa dan ditahan, hak dipersamakan dimuka hukum, hak untuk mendapatkan praduga tak bersalah, dan sebagainya. akan nasionalitas, pemilikan, dan pemikiran; hak untuk menganut agama dan memperoleh pendidikan, pekerjaan, dan kehidupan berbudaya. Menurut Asykuri Ibnu Chamim deklarasi PBB menegaskan beberapa kategori hak sebagai berikut:

- 1) Hak yang secara langsung memberikan gambaran kondisi minimum yang diperlukan individu, agar ia dapat mewujudkan watak kemanusiannya seperti:
 - a) Pengakuan atas martabat.

- b) Perlindungan dari tindak diskriminasi.
 - c) Jaminan atas kebutuhan hidup.
 - d) Terbebas dari perbudakan.
 - e) Perlindungan dari tindakan sewenang-wenang, kesempatan menjadi warga negara dan berpindah warga negara.
- 2) Hak tentang perlakuan yang seharusnya diperoleh manusia dari sistem hukum, seperti persamaan dihadapan hukum, memperoleh pengadilan yang adil, asas praduga tak bersalah, hak untuk tidak di intervensi kehidupan pribadinya.
- 3) Hak yang memungkinkan individu dapat melakukan kegiatan tanpa campur tangan pemerintah dan memungkinkan individu ikut ambil bagian dalam mengontrol jalannya pemerintahan. Hak ini lazim disebut sebagai hak sipil dan politik, seperti, kebebasan berpikir dan beragama, hak berkumpul dan berserikat, hak untuk ikut aktif dalam pemerintahan
- 4) Hak yang menjamin terpenuhinya taraf minimal hidup manusia, dan memungkinkan adanya pengembangan kebudayaan. Hak semacam ini lazim disebut sebagai hak sosial-ekonomi-budaya.
- 5) Hak untuk mendapatkan makanan, pekerjaan dan pelayanan kesehatan, hak untuk memperoleh pendidikan dan mengembangkan kebudayaan. Sebagai satu standar umum keberhasilan untuk semua bangsa dan semua negara, dengan tujuan agar setiap orang dan setiap badan dalam masyarakat dengan senantiasa.

C. Perkembangan Hak Asasi Manusia di Indonesia

Berbeda dengan Inggris Dan Perancis yang mengawali Sejarah perkembangan

dan Perjuangan Hak Asasi Manusianya dengan menampilkan Sosok pertentangan kepentingan Antara kaum bangsawan dan Rajanya yang Lebih banyak mewakili kepentingan lapisan atas atau golongan tertentu saja. Perjuangan hak-hak asasi manusia Indonesia mencerminkan bentuk pertentangan kepentingan yang lebih besar, dapat dikatakan terjadi sejak masuk dan bercokolnya bangsa asing di Indonesia dalam jangka waktu yang lama. Sehingga timbul berbagai perlawanan rakyat untuk mengusir penjajah.

Dengan demikian sifat perjuangan dalam mewujudkan tegaknya Hak Asasi Manusia di Indonesia itu tidak bisa dilihat sebagai pertentangan yang hanya mewakili kepentingan suatu golongan tertentu saja melainkan menyangkut kepentingan bangsa Indonesia secara utuh. Hal ini tidak berarti bahwa sebelum bangsa Indonesia mengalami masa penjajahan bangsa asing tidak pernah mengalami gejolak berupa timbulnya penindasan manusia atas manusia. Pertentangan kepentingan manusia dengan segala atributnya (sebagai raja, penguasa, bangsawan, pembesar dan seterusnya) akan selalu ada dan timbul tenggelam sejalan dengan perkembangan peradaban manusia. Hanya saja di bumi nusantara warna pertentangan-pertentangan yang tidak begitu menonjol dalam panggung sejarah bahkan sebaliknya dalam catatan sejarah yang ada berupa kejayaan bangsa Indonesia ketika berhasil dipersatukan di bawah panji-panji kebesaran Sriwijaya pada abad VII hingga pertengahan abad IX dan kerajaan Majapahit sekitar abad XII hingga permulaan abad XVI. Diskursus tentang HAM memasuki babak baru, pada saat Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang bertugas menyiapkan rancangan UUD pada tahun 1945, dalam pembahasan-pembahasan tentang sebuah negara konstitusi bagi

negara yang akan segera merdeka, silang selisih tentang perumusan HAM sesungguhnya telah muncul.

Disana terjadi perbedaan antara Soekarno dan Soepomo di satu pihak dan Mohammad Hatta dan Mohammmad Yamin di pihak yang lain. Pihak yang pertama menolak dimasukkannya HAM terutama yang bersifat individual ke dalam UUD karena menurut mereka Indonesia harus dibangun sebagai negara kekeluargaan. Sedangkan pihak kedua menghendaki agar UUD itu memuat masalah-masalah ekplisit.

Sehari setelah proklamasi kemerdekaan, tanggal 18 Agustus 1945, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) mengadakan sidang untuk mengesahkan UUD 1945 sebagai UUD negara Republik Indonesia. Dengan demikian terwujudlah perangkat hukum yang di dalamnya memuat hak-hak dasar manusia Indonesia serta kewajiban-kewajiban yang bersifat dasar pula. Seperti yang tertuang dalam pembukaan pernyataan mengenai Hak Asasi Manusia tidak mendahulukan hak-hak asasi individu, melainkan pengakuan atas hak yang bersifat umum, yaitu hak bangsa. Hal ini seirama dengan latar belakang perjuangan hak-hak asasi manusia Indonesia yang bersifat kebangsaan dan bukan individu.⁶ Sedangkan istilah atau perkataan Hak Asasi Manusia itu sendiri sebenarnya tidak dijumpai dalam UUD 1945 baik dalam pembukaan, batang tubuh, maupun penjelasannya. Istilah yang dapat ditemukan dalam pencantuman dengan tegas perkataan hak dan kewjaiban warga

⁶Marsudi Subandi. *Pancasila dan UUD 1945 dalam Paradigma reformasi*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2001) Hlm. 90.

⁶Moh Mahfud. *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999) hlm. 110.

negara, dan hak-hak dewan perwakilan rakyat. Baru setelah UUD 1945 mengalami perubahan amandemen kedua, istilah Hak Asasi Manusia dicantumkan secara tegas.

Perubahan konstitusi dari UUD 1945 menjadi konstitusi RIS (1949), yang didalamnya memuat ketentuan Hak-Hak Asasi Manusia yang tercantum dalam pasal 7 sampai dengan 33. Sedangkan setelah konstitusi RIS berubah menjadi UUDS (1950), ketentuan mengenai Hak-Hak Asasi Manusia yang dimuat dalam pasal 7 sampai dengan 34. Kedua konstitusi yang di sebut berkakhir dirancang oleh soepomo yang muatan hak asasinya banyak mencontoh piagam HAM yang dihasilkan oleh perserikatan bangsa-bangsa, yaitu *The Universal Declaration of Human rights* tahun 1948 yang Berisikan 30 pasal Dengan Dekrit Presiden RI tanggal 5 juli 1959, maka UUD 1945 dinyatakan berlaku lagi dan UUDS 1950 dinyatakan tidak berlaku. Hal ini berarti ketentuan-ketentuan Hak-Hak Asasi Manusia Indonesia yang berlaku adalah sebagaimana yang tercantum dalam UUD 1945.

Pemahaman atas hak-hak asasi manusia tahun 1959 hingga tahun 1965 menjadi sangat terbatas karena pelaksanaan UUD 1945 dikaitkan dengan paham dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia pernah mengalami NASAKOM yang membuang paham berbau barat. Dalam masa Orde Lama ini banyak terjadi penyimpangan-penyimpangan terhadap pancasila dan UUD 1945 yang suasananya diliputi penuh pertentangan anantara golongan politik dan puncaknya terjadi pemberontakan G30 S/PKI tahu 1965. Hal ini mendorong lahirnya orde baru tahun 1966 sebagai koreksi terhadap orde lama. Dalam awal masa Orde Baru pernah di usahakan untuk menelah kembali masalah HAM, yang melahirkan sebuah rancangan ketetapan MPRS, yaitu berupa rancangan pimpinan MPRS RI No.A3/I/Ad/ Hoc B/

MPRS/1966, yang terdiri dari 31 pasal tentang HAM, namun rancangan ini tidak berhasil di sepakati menjadi suatu ketetapan.⁷

Kemudian didalam pidato ketatanegaraan Presiden RI pada pertengahan bulan agustus 1990, yang dinyatakan bahwa rujukan Indonesia mengenai HAM adalah sila kedua Pancasila “Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab” dalam kesatuan dengan sila-sila Pancasila lainnya. Secara historis pernyataan presiden mengenai HAM tersebut amat penting, karena sejak saat itu secara ideologis, politis dan konseptual HAM dipahami sebagai suatu implementasi dari sila-sila pancasila yang merupakan dasar negara dan pandangan hidup bangsa Indonesia. Meskipun demikian, secara ideologis, politis dan konseptual, sila kedua tersebut agak diabaikan sebagai sila yang mengatur HAM, karena konsep HAM dianggap berasal dari paham individualisme dan linalisme yang secara ideologis tidak diterima.

Perkembangan selanjutnya adalah dengan dibentuknya Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM) berdasarkan keputusan RI No. 50 Tahun 1993 tanggal 7 Juni 1993. Pembentukan KOMNAS HAM tersebut pada saat bangsa Indonesia sedang giat melaksanakan pembangunan, menunjukkan keterkaitan yang erat antara penegakan Hak Asasi Manusia di satu pihak dan penegakan hukum di pihak lainnya. Hal ini senada dengan deklarasi PBB tahun 1986, yang menyatakan HAM merupakan tujuan sekaligus sarana pembangunan. Keikutsertaan rakyat dalam pembangunan bukan sekedar aspirasi melainkan keseluruhan hak asasi atas pembangunan itu sendiri. Hal tersebut menjadi tugas badan-badan pembangunan

⁷Ahadian ridwan indra. *Hak Asasi Manusia dalam UUD 1945*, (Jakarta: CV. Haji Masagung, 1991) Jakarta, hlm.15.

internasional dan nasional untuk menempatkan HAM sebagai fokus pembangunan. Untuk lebih memantapkan perhatian atas perkembangan HAM di Indonesia, oleh berbagai kalangan masyarakat (Organisasi maupun Lembaga), telah diusulkan agar dapat diterbitkannya suatu ketetapan MPR yang membuat piagam hak-hak asasi manusia atau ketetapan MPR tentang GBHN yang di mana didalamnya memuat operasional daripada hak-hak dan kewajiban-kewajiban asasi manusia Indonesia yang ada dalam UUD 1945.⁸

Akhirnya ketetapan MPR RI yang di harapkan memuat secara adanya HAM itu dapat diwujudkan dalam Masa Orde Reformasi, yaitu selama sidang istimewa MPR yang berlangsung dari tanggal 10 sampai dengan 13 November 1988, telah di putuskan lahirnya ketetapan MPR RI No. XVII/MPR/1988 tentang Hak Asasi Manusia. Kemudian ketetapan MPR tersebut menjadi salah satu acuan dasar bagi lahirnya UU No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang disahkan pada tanggal 23 september 1998. Undang-Undang ini kemudian diikuti oleh lahirnya Perpu No.1 tahun 1999 yang kemudian disempurnakan dan ditetapkan menjadi UU No. 26 Tahun 2000 tentang pengadilan Hak Asasi Manusia sebagai bagian dari HAM, sebelumnya telah lahir UU No. 9 tahun 1998 tentang kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum yang disahkan dan diundangkan di Jakarta pada tanggal 26 oktober 1998, serta dimuat dalam LNRI tahun 1999 No.165.

D. Penegakan Hak Asasi Manusia di Indonesia

Upaya penegakan HAM di Indonesia harus diapresiasi oleh setiap elemen

⁸Sugondo Lies. Perkembangan Pelaksanaan HAM di Indonesia, Kapita Selekta Hak Asasi Manusia, Puslitbang Diklat MARI, 2001). hlm. 129.

bangsa, hal tersebut dikarenakan HAM merupakan hak-hak dasar yang mutlak yang harus dimiliki oleh manusia. Pelanggaran terhadap HAM juga ditentang oleh ajaran agama manapun, sehingga HAM mendapatkan perhatian serius. Selanjutnya tujuan bangsa Indonesia baru dapat tercapai ketika nilai-nilai kemanusiaan ini dapat dijunjung tinggi dan mendapat perhatian yang memadai. Adapun penegakan HAM di Indonesia telah melakukan langkah-langkah konkrit antara lain.

- 1) Memasukkan HAM ke dalam berbagai perundang-undangan. Berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia sebenarnya telah sangat akomodatif terhadap HAM. Sebut saja di dalam Pancasila, pembukaan UUD RI 1945, dalam batang tubuh UUD RI 1945 dan beberapa ketetapan, peraturan dan undang-undang penguasa.
- 2) Meratifikasi dan mengadopsi instrumen-instrumen HAM Internasional Indonesia telah meratifikasi berbagai macam Hukum- Hukum Internasional yang berkenaan dengan perlindungan terhadap HAM.
- 3) Menumbuhkan kesadaran masyarakat terhadap masalah HAM. Kesadaran masyarakat terhadap masalah HAM perlu ditumbuhkan dan dibangun sejalan dengan nilai-nilai kemanusiaan yang memang harus dilindungi dan diperjuangkan. Membangun dapat pula di artikan dengan membudayakan penghormatan terhadap nilai-nilai dasar kemanusiaan.

Penegakan HAM dapat dilakukan melalui jalur hukum dan jalur politik. Maksudnya terhadap siapapun yang melanggar HAM, maka diupayakan menindak lanjutkan secara tegas kepada para pelaku pelanggaran HAM tersebut.

Untuk itu kita wajib menghargai dan menghormati adanya upaya- upaya

terhadap penegakan HAM adalah sebagai berikut⁹.

- 1) Membantu dengan menjadi saksi dalam proses penegakan HAM
- 2) Mendukung para korban pelanggaran HAM untuk restitusi, kompensasi dan rehabilitasi.
- 3) Tidak mengganggu atau menghalangi jalannya persidangan HAM di pengadilan HAM
- 4) Memberikan informasi atau melaporkan kepada aparat penegak hukum dan lembaga-lembaga yang menangani HAM apabila terjadi pelanggaran terhadap HAM.

Lembaga Komnas HAM yang dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1993 diantaranya mempunyai tujuan:

- Membantu pengembangan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan HAM.
- Meningkatkan perlindungan dan penegakan HAM guna berkembang pribadi manusia Indonesia seutuhnya.

⁹TIM IDKI (Ikatan Dosen Kewarganegaraan Indonesia) *Pendidikan Kewarganegaraan, Membangun Kesadaran berbangsa dan Bernegara Berdasarkan Pancasila.*

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga negara yang menjalankan sistem pemerintahan negara memiliki tugas dan wewenang tersendiri yang bertujuan agar dalam pelaksanaannya tidak mengalami ketidakjelasan atau tumpang tindih dengan lembaga negara lainnya. Secara sosiologis kekuasaan DPR merupakan amanat dari seluruh rakyat Indonesia. Dalam hakikatnya, rakyat Indonesia memiliki adil sepenuhnya dalam memerintah. Hal ini merupakan karakteristik yang esensial dalam pemerintahan yang berlandaskan demokrasi, singkatnya pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Dalam hal ini rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan di selenggarakan serta rakyatlah yang menentukan tujuan yang hendak di capai oleh negara dan pemerintahannya itu. Namun karena begitu banyaknya masyarakat di Indonesia tidak mungkin mereka untuk memegang kekuasaan untuk memerintah secara efisien. Maka hal itu direduksi ke dalam bentuk konsep perwakilan rakyat yaitu DPR¹⁰. DPR di sini tugasnya sebagai lembaga Negara yang siap menampung aspirasi serta pemikiran rakyat dan juga menjadi jembatan yuridis antara rakyat dengan pemerintahan eksekutif di dalam tata ruang kekuasaan lembaga Negara. Kehadiran lembaga perwakilan rakyat merupakan wujud dari demokrasi¹¹. Berkaitan

¹⁰Jimly Asshiddiqie. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010). hal. 414.

¹¹ Charles Simabura. *Parlemen Indonesia: Lintasan Sejarah dan Sistemnya*, Raja Grafindo

dengan pengertian DPR, B.N. Marbun mengutip pendapat Mh. Isnaeni mengemukakan bahwa dewan perwakilan rakyat adalah suatu lembaga kenegaraan yang berfungsi sebagai penyalur aspirasi rakyat mengenai penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari berdasarkan beberapa pendapat diatas, maka dapat disimpulkan bahwa DPR adalah suatu lembaga yang bertujuan untuk menampung dan menyalurkan aspirasi dan kepentingan rakyat di daerah dalam kerangka membentuk suatu tatanan hidup sesuai dengan kehidupan demokrasi yang berdasarkan Pancasila.

B. Sejarah Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Sesuai dengan konsep *trias politica*, Dewan perwakilan Rakyat (DPR) merupakan bagian dari kekuasaan legislative di tingkat pusat, sedangkan ditingkat daerah dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Selama ini terjadi banyak perubahan baik dari fungsi dan wewenang DPR sejak dari masa sebelum kemerdekaan, orde lama, orde baru, hingga pasca reformasi saat ini terus mengalami perkembangan yang signifikan. Sejarah perkembangan DPR di Indonesia sebagai berikut:

1) Masa Sebelum Kemerdekaan *Volksraad* (1918-1942)

Pada masa penjajahan Belanda, terdapat lembaga semacam parlemen bentukan pemerintah colonial Belanda yang dinamakan *Volksraad*. Dibentuknya lembaga ini merupakan dampak gerakan nasional serta perubahan yang mendasar di seluruh dunia dengan selesainya Perang Dunia I (1914-1918). *Volksraad* hanya di rancang oleh Belanda sebagai konsesi untuk dukungan populer dari rakyat

di tanah jajahan terhadap keberadaan pemerintahan Hindia Belanda¹². Pada tanggal 8 Maret 1942 setelah kedatangan penjajah Jepang kemudian Belanda mengakhiri masa penjajahan selama 350 tahun di Indonesia. Pergantian penjajahan dari Belanda ke Jepang mengakibatkan keberadaan *Volksraad* secara otomatis tidak diakui lagi, dan bangsa Indonesia memasuki masa perjuangan kemerdekaan.

2) DPR Pada Masa Orde Lama

Pada masa ini, lembaga-lembaga negara yang diamanatkan UUD 1945 belum dibentuk. Dengan demikian, sesuai dengan pasal 4 aturan peralihan dalam UUD 1945, dibentuklah Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Komite ini merupakan cikal bakal badan Legislatif di Indonesia. KNIP merupakan badan pembantu Presiden yang pembentukannya didasarkan pada keputusan siding Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI).

Pada masa ini bangsa Indonesia masih di hadapkan kepada persoalan pengakuan kemerdekaan dari Negara lain. Pada tahun 1959 Presiden mengeluarkan dekrit yang salah satunya menyatakan memberlakukan kembali Undang-Undang Dasar 1945. Dengan berlakunya undang-Undang Dasar 1945¹³, maka keterwakilan yang dimiliki DPR menjadi terbatas. DPR bekerja dalam suatu rangka yang lebih sempit, dalam arti hak-hak nya kurang luas dalam Undang-Undang dasar 1945 jika dibandingkan dengan UUD RIS dan UUD 1950. Pada saat DPR Gotong-Royong (DPR-GR) didirikan dengan penetapan Presiden No.4 Tahun 1960 yang mengatur susunan DPR-GR. DPR-GR ini berbeda sekali dengan DPR sebelumnya, karena

¹²B.N. Marbun. DPR daerah: pertumbuhan, masalah, dan masa depannya & UU No 5 Tahun 1974, (Ghalia Indonesia, 1982). Hal. 55

¹³Miriam Budiarjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Dian Rakyat, 1998), Cet XIX, h.331.

DPR-GR bekerja dalam susunan dimana DPR ditonjolkan perannya sebagai pembantu Pemerintah, yang tercermin dalam istilah Gotong Royong. Perubahan fungsi ini tercermin di dalam tata tertib DPR-GR yang dituangkan dalam Peraturan Presiden No.14 Tahun 1960.¹⁴

3) DPR Pada Masa Orde Baru

Dalam suasana penegakan Orde baru Sesudah terjadinya G 30 S/PKI, DPR mengalami perubahan, baik mengenai keanggotaan maupun wewenangnya. Selain itu juga diusahakan agar tata kerja DPR-GR lebih sesuai dengan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar 1945. Berdasarkan ketetapan MPRS No XX/MPRS/1966 yang kemudian dikukuhkan dalam Undang-Undang 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 yang bertanggung jawab dan berwenang untuk menjalankan tugas-tugas utama sebagai berikut:

- a. Bersama-sama dengan pemerintahan menetapkan APBN sesuai dengan UUD 1945 beserta penjelasannya
- b. Bersama-sama dengan pemerintahan membentuk UU sesuai dengan pasal 5 Ayat 1, Pasal 20, Pasal 21 Ayat 1 dan Pasal 22 Ayat 2 UUD 1945 beserta penjelasannya.
- c. Melakukan pengawasan atas tindakan pemerintahan sesuai dengan UUD 1945 dan penjelasannya.

Sesudah mengalami pengunduran sebanyak dua kali, Pemerintahan Orde Baru

¹⁴B. N. Marbun. *DPR-RI Pertubuhan dan Cara Kerjanya*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1992), Edisi Revisi. h. 118.

akhirnya berhasil menyelenggarakan pemilu yang pertama pada tahun 1971. Seharusnya berdasarkan ketetapan MPRS No. XI Tahun 1966 Pemilu diselenggarakan pada tahun 1968. Ketetapan ini diubah pada Sidang Umum MPR 1967 Oleh Jendral Soeharto, yang menggantikan Presiden Soekarno, dengan menetapkan bahwa pemilu akan diselenggarakan pada tahun 1971.

Sejak pemilu 1977, 1982, 1987, 1992, 1997 pemerintah “Orde Baru” mulai menunjukkan penyelewengan demokrasi secara jelas. Jumlah peserta Pemilu dibatasi menjadi dua partai dan stau golongan karya (Golkar). Kedua partai itu adalah Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Partai-partai yang ada dipaksa melakukan penggabungan (fusi) ke dalam dua partai tersebut¹⁵, sementara mesin-mesin politik “Orde Baru” tergabung dalam Golkar.

Dalam setiap Pemilu tersebut, Golkar selalu keluar sebagai pemegang suara terbanyak. Dalam masa ini, DPR berada di bawah control eksekutif. Kekuasaan Presiden yang terlalu besar dianggap telah mematikan proses demokratisasi dalam bernegara. DPR sebagai lembaga Legislatif yang diharapkan mampu menjalankan fungsi penyeimbang dalam prakteknya hanya sebagai pelengkap dan penghias struktur ketatanegaraan yang ditujukan hanya untuk memperkuat posisi Presiden yang saat itu dipegang oleh Soeharto¹⁶.

4) DPR Pada Masa Reformasi

DPR Periode 1999-2004 merupakan DPR pertama yang terpilih dalam masa “reformasi”. Setelah jatuhnya Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 yang kemudian

¹⁵Miriam Budiarto. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, h. 336.

¹⁶Miriam Budiarto. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, h. 338.

digantikan oleh Wakil Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie, masyarakat terus mendesak agar Pemilu segera dilaksanakan. Desakan untuk mempercepat Pemilu tersebut membuahkan hasil, pada 7 Juni 1999, atau 13 bulan masa kekuasaan Habibie. Pemilu ini dilaksanakan dengan terlebih dulu mengubah UU tentang Partai Politik (parpol), UU Pemilihan Umum, dan UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, dengan tujuan mengganti system Pemilu ke arah yang lebih demokratis. Hasilnya, terpilih anggota DPR baru. Untuk pertama kalinya proses pemberhentian kepala negara dilakukan oleh DPR. Dengan dasar dugaan kasus korupsi di Badan Urusan Logistik (oleh media massa populer sebagai “*Buloggate*”).

Presiden yang menjabat ketika itu, Abdurrahman Wahid, diberhentikan oleh MPR atas permintaan DPR. Dasarnya adalah ketetapan MPR No. III tahun 1978. Abdurrahman Wahid kemudian digantikan oleh wakil Presiden yang menjabat saat itu, Megawati Soekarnoputri. DPR hasil Pemilu 1999, sebagai bagian dari MPR, telah berhasil melakukan amandemen terhadap UUD 1945 sebanyak empat kali yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Meskipun hasil dari amandemen tersebut masih di rasa belum ideal namun ada beberapa perubahan yang terjadi. Beberapa perubahan tersebut yaitu perubahan system pemilihan lembaga Legislatif (DPR dan DPD) dan adanya Presiden yang dilakukan secara langsung oleh rakyat.

5) Dewan Perwakilan Rakyat Hasil Pemilu 2004

Amandemen terhadap UU 1945 yang dilakukan pada tahun 1999-2000 membawa banyak implikasi yang kemudian diterapkan pada Pemilu tahun 2004. Beberapa perubahan tersebut yaitu perubahan system pemilihan lembaga legislative (DPR dan DPD) dan adanya presiden yang dilakukan secara langsung oleh rakyat.

Dalam pemilu tahun 2004 ini, mulai dikenal secara resmi lembaga perwakilan rakyat baru yang bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD). DPR merupakan representasi dari jumlah penduduk sedangkan DPD merupakan representasi dari wilayah. Implikasi lanjutannya adalah terjadi perubahan dalam proses legislasi di negara ini.

Idealnya, DPR dan DPD mampu bekerja bersama-sama dalam merumuskan sebuah UU. Hanya saja karena cacatnya amandemen yang dilakukan terhadap UUD 1945, relasi yang muncul terjadi timpang. DPR memegang kekuasaan legislative yang lebih besar dari DPD hanya sebagai badan yang memberi pertimbangan kepada DPR dalam soal-soal tertentu.

C. Peran dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 menurut Sri Soemantri Mortosoewignjo, dimaksud sebagai upaya untuk menghindari manipulasi kekuasaan seperti yang pernah terjadi pada masa pemerintahan presiden Soeharto. Disamping itu, perubahan untuk menyeimbangkan kekuasaan antara legislative, eksekutif, dan yudikatif yang dianggap executive heavy sehingga tercipta check and balances system. Pada perubahan pertama Undang-Undang Dasar 1945, substansi yang diubah menyangkut 2 hal, pertama memberdayakan Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan kedua membatasi kekuasaan Presiden.

Semula Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan DPR maka perubahan pertama ini terjadi kebalikannya. Artinya Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Dewan Perwakilan Rakyat adalah Lembaga Tertinggi Negara di Indonesia yang secara formal dan materil mewakili rakyat Indonesia dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik

Indonesia. Di tinjau dari aspek ketatanegaraan, DPR memiliki tugas dan kewenangan sebagai berikut¹⁷:

- 1) DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-undang.
- 2) Setiap rancangan Undang-Undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.
- 3) DPR mempunyai fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.
- 4) DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan
- 5) Setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.
- 6) Anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan Undang-Undang.
- 7) Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang selanjutnya, yaitu:
 - a) Mengenai fungsi dan badan legislatif, beberapa ahli mengemukakan bahwa memuaskan kehendak masyarakat atau keamanan umum, adalah esensi dari fungsi legislative selaku wakil rakyat. Perlu di ingat bahwa badan legislative merupakan salah satu point dari suatu system politik. Anggota masyarakat yang terdiri dari berbagai kelompok kepentingan juga merupakan salah satu aspek jaringan kekuasaan disamping eksekutif dan lembaga lainnya. Maka anggota badan tersebut perlu mempertimbangkan berbagai kehendak atau opini yang ada, baik yang datang perorangan, berbagai kesatuan individu seperti

¹⁷Republik Indonesia. Pasal 20-22, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

kekuasaan politik, kelompok kepentingan eksekutif tersebut. Sehingga, para wakil rakyat dituntut untuk menyelaraskan berbagai kehendak dan opini tersebut dalam proses perumusan dan pemutusan kebijakan.¹⁸

b) Dalam rangka menjalankan peran DPR tersebut, DPR dilengkapi dengan beberapa fungsi utama yaitu¹⁹:

1) Fungsi legislasi adalah fungsi membentuk Undang-Undang.

Selain itu, dalam tata tertib DPR disebutkan badan legislasi memiliki tugas merencanakan dan menyusun program serta urutan prioritas pembahasan RUU untuk satu masa keanggotaan DPR dan setiap tahun anggaran dengan menginventrisasi masukan dari anggota fraksi. Komisi, DPD, dan masyarakat untuk ditetapkan menjadi Baleg.

2) Fungsi Anggaran adalah fungsi DPR bersama-sama dengan pemerintah menyusun Anggaran pendapat dan belanja negara dan harus mendapatkan persetujuan DPR. Kedudukan DPR dalam penetapan APBN sangat kuat karena DPR berhak menolak RAPBN yang diajukan Presiden.

3) Fungsi pengawasan adalah fungsi untuk mengawasi pelaksanaan Undang-Undang yang dijalankan oleh pemerintah. Khususnya pelaksanaan APBN serta

¹⁸FORMAPPI. *Lembaga Perwakilan Rakyat Indonesia*, (Jakarta: FORMAPPI, 2005). h,95.

¹⁹FORMAPPI. *Menghindari Jeratan Hukum bagi Anggota Dewan*, (Jakarta: FORMAPPI, 2009) h. 162.

pengelolaan keuangan negara dan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah.

Di dalam sistem perwakilan politik, badan legislatif (DPR) mempunyai posisi dan fungsi yang sentral dalam arti DPR merupakan lembaga yang berkewajiban mewakili rakyat di daerah yang berwenang membentuk peraturan daerah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintah daerah. Berkenaan dengan fungsi legislatif yang paling penting adalah:

- 1) Membuat policy (kebijakan) dan pembuat Undang-Undang. Untuk ini badan legislatif diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap Undang-Undang yang disusun pemerintah dan hak budget.
- 2) Mengontrol badan eksekutif, dalam arti menjaga supaya semua tindakan eksekutif sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan Untuk menyelenggarakan tugas badan perwakilan rakyat diberi hak- hak kontrol khusus. Kedua fungsi legislatif tersebut diatas, merupakan fungsi yang paling pokok yang dimiliki dan dijalankan oleh badan legislatif kedua fungsi tersebut juga merupakan konkretisasi dari tugas perwakilan yang diemban oleh DPR. Kemudian apabila kedua fungsi tersebut terutama fungsi pembuatan Undang-Undang tidak berjalan.

D. Hak dan Kewajiban Anggota DPR

Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan yang pertama mencerminkan kedaulatan rakyat. Dalam kegiatan bernegara, yang pertama adalah mengatur kehidupan bersama. Oleh, sebab itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga Legislatif. Dewan Perwakilan Rakyat

Indonesia Adalah kekuasaan Legislatif badan yang memiliki kewenangan khusus untuk membuat Undang-Undang Dasar.

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 1945 “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang–Undang Dasar. Sebelum memangku jabatannya, anggota DPR mengucapkan sumpah/ janji secara bersama-sama yang dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung dalam sidang paripurna DPR. Lembaga DPR mempunyai hak-hak yaitu:

1) Hak Interplasi

- a) Hak interpelasi adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas bagi kehidupan masyarakat.
- b) Hak interpelasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77 Ayat (1) huruf a diusulkan oleh paling sedikit 25 (dua puluh lima) orang anggota DPR dan lebih dari 1 (satu) fraksi.
- c) Pengusulan hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan dokumen yang memuat sekurang-kurangnya materi kebijakan dan/atau pelaksanaan kebijakan pemerintah yang akan dimintakan keterangan; dan alasan permintaan keterangan.
- d) Usul sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) menjadi hak interpelasi DPR apabila mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPR yang dihadiri lebih

dari 1/2 (satu perdua) jumlah anggota DPR dan keputusan diambil dengan persetujuan lebih dari 1/2 (satu perdua) jumlah anggota DPR yang hadir.

2) Hak Angket

a) Hak angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu pemerintah yang diduga bertentangan dengan peraturan Perundang-Undangan.

- a. Pelaksanaan hak angket telah di tentukan dalam UU Nomor 6 Tahun 1954 tentang Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat, sekurang-kurangnya diajukan oleh 10 orang anggota DPR bisa menyampaikan usulan angket kepada Pimpinan DPR. Usulan disampaikan secara tertulis, disertai daftar nama dan tanda tangan pengusul serta nama fraksinya. Usul dinyatakan dalam suatu rumusan secara jelas tentang hal yang akan diselidiki, disertai dengan penjelasan dan rancangan biaya sedangkan dalam pasal 177 Undang-Undang Republik Indonesia nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disebutkan bahwa hak angket harus diusulkan oleh paling sedikit oleh dua puluh lima orang anggota serta lebih dari satu fraksi disertai dengan dokumen yang memuat sekurang-kurangnya materi kebijakan memuat mengenai pelaksanaan undang-undang yang akan diselidiki dan alasan penyelidikan.

3) Hak Menyatakan Pendapat

a) Hak menyatakan pendapat adalah hak DPR untuk menyatakan pendapat

terhadap kebijakan pemerintah mengenai kejadian yang luar biasa yang terdapat di dalam negeri disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

- b) Pelaksanaan hak menyatakan pendapat terdapat pada Pasal 184 Ayat (1) mengatur hak menyatakan pendapat diusulkan paling sedikit 25 orang anggota DPR. Pengusulan diusulkan disertai dokumen yang memuat materi dan alasan usul, dan materi hasil hak angket disertai bukti yang sah atas dugaan pelanggaran hukum sebagaimana Pasal 77 Ayat (4) huruf c. Menggunakan hak menyatakan pendapat selanjutnya diputuskan oleh 3/4 dari 3/4 jumlah anggota DPR. DPR kemudian bersidang untuk memutuskan menerima atau menolak usulan hak menyatakan pendapat²⁰. Adapun beberapa hak yang di punyai oleh anggota-anggota DPR yaitu sebagai berikut:

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 Administrative

Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah,

²⁰<http://www.dpr.go.id/tentang/hak-kewajiban> (diunduh tgl 2 Mei 2021 Pukul 10:00)

dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, megatur tentang kewajiban dari anggota DPR, yang disebutkan dalam Pasal 81 yang menyatakan bahawa anggota DPR mempunyai kewajiban yang harus di patuhi sebagai berikut:

1. Megang teguh dan mengamalkan Pancasila.
2. Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945 dan menaati ketentuan peraturan Perundang-Undangan.
3. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Mendahulukan kepentingan Negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan.
5. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan Rakyat.
6. Menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan Pemertintahan Negara.
7. Menaati tata tertib dan kode etik.
8. Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain.
9. Menyerap dan menghimpun aspirasi konsisten melalui kunjungan kerja secara berkala.

