

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Didalam Pasal 1 ayat (1) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya akan 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. Indonesia merupakan “*union state*” 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, seperti yang tertulis dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. 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.¹

Konsep negara hukum tersebut untuk memberikan kepastian hukum terhadap seluruh bangsa Indonesia, agar tidak terjadi kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh 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 secara luas. Fungsi hukum dapat dibedakan beberapa macam, adapun fungsi hukum menurut Achmad Ali yaitu :²

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

Pasal 27 ayat (1) Undang – Undang Dasar 1945 menyatakan kesamaan kedudukan warganegara di dalam hukum dan pemerintahan dan berkewajiban menjunjung hukum dan pemerintahan dengan tidak ada

¹Anwar C, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, Malang:Rajawali,2008, hlm. 48.

²Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Bogor : Ghalia Indonesia, 2011, hlm. 70.

kecualinya. Hal ini menunjukkan adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban, dan tidak ada diskriminasi di antara warganegara baik mengenai haknya maupun mengenai kewajibannya.

Negara Indonesia menganut *trias politica*, Dalam teori *Trias Politica* ini kekuasaan negara dibagi atau tegasnya dipisahkan menjadi tiga, dan yang masing-masing kekuasaan itu dilaksanakan oleh suatu badan yang berdiri sendiri yaitu:

1. Kekuasaan perundang-undangan, legislatif
2. Kekuasaan melaksanakan pemerintahan, eksekutif
3. Kekuasaan kehakiman, yudikatif

Doktrin ini diuraikan oleh Montesquieu dalam bukunya *L'Esprit de Lois* (*The Spirit Of The Laws*), yaitu "*In Every government there are three sort of power; the legislative; the executive in respect to things dependent on the law of nations; and the executive in regard to matters that depend on the civil law*" yang dalam uraian tersebut berarti membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang: kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Menurutnya ketiga jenis kekuasaan ini haruslah terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakannya.

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”.³

Amanah yang diberikan oleh rakyat kepada DPR haruslah terwujud dengan kinerja nyata dari DPR, seperti yang tertulis dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan, DPRD yang selanjutnya akan disingkat MD3, dalam Pasal 69 ayat 1 bahwa DPR mempunyai fungsi :

- a. Legislasi
- b. Anggaran
- c. Pengawasan

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

DPR mempunyai wewenang yang diatur di dalam Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 Pasal 71 bahwa :

- a. Membentuk Undang – Undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama ;

³ Markus Gunawan, *Buku Pintar Calon Anggota legislatif, DPR, DPRD dan DPD*, visi media, Jakarta,2008, hlm. 42.

- b. Memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan kepada pemerintah pengganti Undang – Undang yang diajukan oleh presiden untuk menjadi Undang – Undang;
- c. Membahas rancangan Undang – Undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
- d. Memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan Undang – Undang tentang APBN dan rancangan Undang – Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. Membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan Undang – Undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
- f. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD atau pelaksana Undang – Undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumberdaya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- g. Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan Negara lain;
- h. Memberikan persetujuan atas perjanjian Internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan Negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang – Undang;
- i. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
- j. Memberikan pertimbangan kepada presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar Negara lainnya;
- k. Memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- l. Memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
- m. Memberikan persetujuan calon Hakim agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai Hakim agung oleh Presiden; dan
- n. Memilih 3 (tiga) orang Hakim Konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden.

Wewenang yang tercantum dalam Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 semata – mata untuk menjaga *chek and balances* antara lembaga eksekutif dan legislatif, oleh karena itu seorang anggota DPR mempunyai kewajiban sebagaimana yang tercantum dalam Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 Pasal 81, bahwa anggota DPR Mempunyai kewajiban :

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- b. Melaksanakan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati ketentuan peraturan perundang – undangan;
- c. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Mendahulukan kepentingan Negara diatas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
- e. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;
- f. Menaati prinsip Demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara;
- g. Menaati tata tertib kode etik;
- h. Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain;
- i. Menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala;
- j. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan
- k. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

Menurut Pasal 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.⁴ Namun dari beberapa fungsi, tugas, wewenang dan juga hak DPR, terdapat

⁴ Ni'matul Huda, *UUD 1945 Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008, hlm .288.

lagi hak dari anggota DPR yang diatur khusus oleh Pasal 80 Undang-Undang No.17 Tahun 2014 tentang MPR, DPD, DPR, DPRD (MD3) yaitu:

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

Hak-hak DPR tersebut di atas yang menarik perhatian penulis terkait dengan hak imunitas pada angka 6 yang terkesan mengusik rasa keadilan rakyat. Hak imunitas 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 ini. 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 terlebih dahulu dari Mahkamah Kehormatan Dewan apabila anggota dewan diduga melakukan tindak pidana.

Sekalipun dalam Pasal 245 ayat (3) UU MD3 disebutkan bahwa Kepolisian, Kejaksaan dan KPK tak perlu izin dari Mahkamah Kehormatan Dewan untuk memeriksa anggota DPR. Potensi mempersulit kinerja Penegak Hukum bukan hanya ditahap awal yaitu tahap penyidikan saja, tapi juga dalam tahap pemeriksaan. Mengatur bahwa pemanggilan dan permintaan keterangan kepada anggota DPR harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Mahkamah Kehormatan Dewan. Pasal 224 ayat (7) UU MD3 mengatur bahwa dalam hal Mahkamah Kehormatan Dewan memutuskan tidak memberikan persetujuan atas pemanggilan anggota DPR, surat pemanggilan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) kemudian tidak memiliki kekuatan hukum atau batal demi hukum. Kedua Pasal ini menunjukkan bahwa DPR memberikan kewenangan yang sangat besar bagi dirinya sendiri untuk menghambat suatu proses hukum. Hal ini tentu

bertentangan dengan asas persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) dan tidak sejalan dengan sistem peradilan yang adil dan fair (*due process of law*).

Undang-Undang MD3 sama sekali tidak sejalan dengan semangat menciptakan pemerintahan yang bersih dan efisien (*good governance*). Maka, pengujian Undang-Undang MD3 ini tidak hanya menguji sebuah Undang-Undang tapi lebih dalam lagi yaitu menguji komitmen bangsa kita melakukan reformasi di segala bidang.

Berdasarkan permasalahan tersebut diatas, yaitu persoalan yang berkaitan dengan Hak Imunitas yang dimiliki oleh Anggota DPR RI, maka penulis merasa perlu untuk mengadakan penelitian sebagai bahan penulisan hukum dengan judul: **“IMPLIKASI HAK IMUNITAS ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT BERDASARKAN PASAL 80 ANGKA 6 UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2014 TENTANG MPR, DPR, DPD DAN DPRD DI KAITKAN DENGAN PASAL 27 UUD 1945”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas yang telah penulis uraikan, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Apa yang melatar belakangi di bentuknya hak imunitas terhadap anggota DPR di Indonesia ?
2. Bagaimanakah penerapan hak imunitas tersebut bagi anggota DPR yang melanggar hukum ?

C. Tujuan Penelitian

Setiap sebuah kegiatan penelitian dipastikan memiliki tujuan. Demikian pula dengan penelitian yang penulis akan lakukan mempunyai tujuan. Adapun tujuan penelitian tersebut adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui apa yang melatar belakangi di bentuknya hak imunitas yang dimiliki anggota DPR RI berdasarkan Undang-Undang No.17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD tentang MPR, DPR, DPD, DPRD.
2. Untuk mengetahui penerapan hak imunitas terhadap anggota DPR RI dan penanganan anggota DPR RI yang melanggar aturan menurut Undang-Undang No.17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD.

D. Kegunaan Penelitian

Manfaat yang diharapkan dalam pembahasan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis : Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya, serta Hukum Tata Negara pada khususnya.
2. Manfaat Praktis : Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan yang positif bagi pemerintah dalam membuat suatu hukum positif serta sebagai sarana untuk menambah wawasan bagi para pembaca mengenai Hak imunitas yang dimiliki oleh anggota DPR RI.

E. Kerangka Pemikiran

Indonesia merupakan negara hukum (*Rechtstaat*) sebagaimana tercantum di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang berarti Indonesia menjunjung tinggi hukum dan kedaulatan hukum. Indonesia sebagai negara hukum yang berkehendak untuk mewujudkan keadilan bagi segenap rakyat Indonesia. Berkenaan dengan adanya peraturan perundang-undangan di atas serta menurut Mochtar Kusumaatmadja, usaha pembaharuan hukum sebaiknya dimulai dengan konsepsi bahwa hukum merupakan sarana pembaharuan masyarakat. Hukum harus dapat menjadi alat untuk mengadakan pembaharuan dalam masyarakat (*social engineering*), artinya hukum dapat menciptakan suatu

kondisi yang mengarahkan masyarakat kepada keadaan yang harmonis dalam memperbaiki kehidupannya.⁵

Pengertian diatas yang dimaksud dengan Negara menurut Aristoteles yaitu Negara sebagai instrument politik yang mewujudkan tujuan untuk mencapai kehidupan sebaik mungkin. Setelah mengetahui pengertian Negara, maka harus mengetahui pengertian hukum menurut E. Utrecht sebagai berikut: “Hukum adalah himpunan petunjuk hidup – perintah dan larangan– yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat, dan seharusnya ditaati oleh seluruh anggota masyarakat yang bersangkutan, oleh karena itu pelanggaran petunjuk hidup tersebut dapat menimbulkan tindakan oleh Pemerintah”.⁶ Setelah mengetahui pengertian Negara dan pengertian Hukum, yang disebut dengan Negara Hukum adalah negara yang berdiri di atas asas hukum yang menjamin rasa keadilan kepada warga masyarakatnya agar timbul kenyamanan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Sila keempat Pancasila, “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan” mengandung beberapa ciri alam pemikiran demokrasi di Indonesia. Dalam pokok pikiran ketiga dari Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, disebutkan bahwa kedaulatan itu berdasar atas “kerakyatan” dan

⁵Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, (Bandung : Bina Cipta, 1976), hlm. 8-9.

⁶ E. Utrecht, “*Pengantar Dalam Hukum Indonesia*”, ICHTIAR, Jakarta 1966, hlm 1.

“permusyawaratan”. Dengan kata lain, demokrasi itu hendaknya mengandung ciri kerakyatan (daulat rakyat), dan permusyawaratan (kekeluargaan).

Cita-cita pemuliaan daulat rakyat bergema kuat dalam sanubari para pendiri bangsa sebagai pantulan dari semangat emansipasi dan egalitarianisme dari aneka bentuk penindasan, yang ditimbulkan oleh kolonialisme dan feodalisme. Cita-cita kerakyatan hendak menghormati suara rakyat dalam politik dengan memberi jalan bagi peran dan pengaruh besar yang dimainkan oleh rakyat dalam proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah. Cita permusyawaratan memancarkan kehendak untuk menghadirkan negara persatuan yang dapat mengatasi paham perseorangan dan golongan, sebagai pantulan dari semangat kekeluargaan dari pluralitas kebangsaan Indonesia dengan mengakui adanya “kesederajatan/persamaan dalam perbedaan”. Dalam kaitan ini, Soekarno meyakini bahwa syarat mutlak untuk kuatnya negara Indonesia ialah permusyawaratan perwakilan. Karena itu, dengan “asas kerakyatan” itu, negara harus menjamin bahwa setiap warga negara memiliki kedudukan yang sama di dalam hukum dan pemerintahan.⁷

Begitu pula yang terdapat pada aliena ke empat pembukaan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tertulis bahwa :

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia

⁷ Pimpinan MPR dan Tim Kerja sosialisasi MPR Periode 2009 – 2014, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Sekretariat Jendral MPR RI, Jakarta, 2012, hlm. 68.

dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Rumusan itu menunjukkan bahwa pembebasan hanya mungkin dicapai melalui pembentukan negara RI yang berkedaulatan rakyat dengan tujuan melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.

Prinsip dasar keberadaan negara serta pedoman pembebasan bangsa adalah 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.

Secara khusus dinyatakan dengan tegas dalam Penjelasan UUD 1945 bahwa semangat Pembukaan UUD 1945 yang dituangkan dalam Undang-Undang Dasar mewajibkan pemerintah dan penyelenggara Negara lainnya yaitu presiden, kabine, DPR, lembaga peradilan, penegak hukum, seperti hakim, jaksa da polisi serta pejabat dan birokrat untuk mematuhi

budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang cita-cita rakyat yang luhur.

Kedaulatan hukum suatu negara merupakan ciri dari negara yang merdeka. Melihat hal demikian didalam hukum ada suatu asas persamaan derajat di mata hukum yaitu *equality before the law*, dengan adanya asas persamaan hukum tersebut maka setiap warga negara memiliki hak dan kewajiban yang sama di dalam suatu negara yang berdaulat, sebagaimana asas tersebut tercantum didalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar tahun 1945 yang berbunyi :

“Segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”.

Teori ini menjelaskan bahwa anggota masyarakat harus ikut ambil bagian atau berpartisipasi dalam proses perumusan dan penentuan kebijaksanaan.⁸Dalam kehidupan penyelenggaraan negara dewasa ini, keterlibatan rakyat dalam proses pembuatan kebijaksanaan tersebut dilakukan melalui sistem perwakilan, yaitu rakyat menunjuk wakil-wakilnya yang dipandang terpecaya untuk membawakan aspirasi mereka

⁸Arbi Sanit, *Perwakilan Politik Indonesia*, (Jakarta : Rajawali, 1985), hlm. 203.

didalam pemerintahan. Praktik kehidupan pemerintahan seperti ini sering diistilahkan dengan sistem demokrasi perwakilan.⁹

Menurut Montesquieu, fungsi Negara dapat dibagi menjadi tiga yaitu fungsi legislatif, fungsi eksekutif, dan fungsi yudikatif. Ajaran pemisahan kekuasaan (*sparation of power*) Montesquieu telah memperlihatkan corak yang beragam di berbagai negara. Kenyataan menunjukkan bahwa sistem pemerintaha 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.¹⁰

Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti dipisahkan kedalam fungsi – fungsi yang tercermin dalam lembaga – lembaga Negara yang sederajat dan saling mengimbang (*chek and balences*) . sedangkan pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal dalam arti perwujudan

⁹Joenarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, (Jakarta : Bina Aksara, 1982), h.22-24.

¹⁰ Agus Wahyudi, *Doktrin Pemisahan Kekuasaan*, Edisi, Jakarta, 2005, hlm 7 – 8.

kekuasaan itu dibagikan secara vertikal kebawah kepada lembaga – lembaga tinggi Negara dibawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.¹¹

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”.¹²

Dari pengertian diatas sedikit banyaknya Negara Indonesia mengantut sistem pembagian kekuasaan agar pada tiap – tiap lembaga Negara mempunyai keseimbangan dalam menjalankan roda pemerintahan dan semata – mata agar terciptanya *chek and balences* antar lembaga Negara di Negara kita Indonesia kekuasaan legislatif di pegang oleh DPR sebagai pemangku jabatan untuk menjalankan amanat rakyat sebagai lembaga perwakilan.

¹¹ *Ibid*, hlm 11.

¹² Irfan Fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Pustaka Utama, Bandung, 2005, hlm. 138.

Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
Pasal 19 ayat (1) sampai (3) yang mengatur tentang kedudukan DPR
bahwa:

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum
- (2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan Undang – Undang
- (3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam satu Tahun.

Serta mengenai pemberhentian anggota DPR di atur juga pada Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22 huruf B bahwa “anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat di berhentikan dari jabatannya, yang syarat – syarat dan tata caranya diatur dalam Undang – Undang.”.

Mahkamah Kehormatan Dewan di atur dalam Undang – Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MD 3, mengenai kedudukan Mahkamah Kehormatan Dewan tertulis di pasal 119 ayat (1) bahwa “Mahkamah Kehormatan Dewan di bentuk oleh DPR yang bersifat tetap”, sementara tugas dari anggota Mahkamah Kehormatan Dewan yang tertulis dalam Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 Pasal 122 ayat (1) sampai dengan ayat (2).

Pasal 122 mencantumkan bahwa “ Mahkamah Kehormatan Dewan bertugas melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap anggota karena”:

Pasal 122 ayat (1) :

- a. tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 81
- b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama 3 (tiga) bulan berturut – turut tanpa keterangan yang sah.
- c. tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota DPR sebagaimana ketentuan mengenai syarat calon anggota DPR yang di atur dalam undang – undang mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Pasal 122 ayat (2) tercantum bahwa “selain tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Mahkamah Kehormatan Dewan melakukan evaluasi dan penyempurnaan peraturan DPR tentang kode etik”.

Sistem demokrasi perwakilan merupakan cita-cita luhur dari para *founding father*, Sebagai sebuah Institusi tentu saja DPR harus melaksanakan perannya dengan baik guna mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih yaitu dengan terselenggaranya *good governance* yang merupakan prasyarat utama mewujudkan aspirasi masyarakat mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan negara. Sedarmayanti perlu diperhatikan pula adanya mekanisme untuk meregulasi akuntabilitas pada setiap instansi pemerintah dan memperkuat peran dan kapasitas parlemen serta tersedianya akses yang sama pada informasi masyarakat luas.¹³

Sebagai negara demokrasi, pemerintahan Indonesia menerapkan teori trias politika. Trias politika adalah pembagian kekuasaan pemerintahan

¹³Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, (Bandung : Mandar Maju, 2003), hlm. 2.

menjadi tiga bidang yang memiliki kedudukan sejajar. Ketiga bidang tersebut yaitu :

1. Legislatif bertugas membuat undang undang. Bidang legislatif adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).
2. Eksekutif bertugas menerapkan atau melaksanakan undang-undang. Bidang eksekutif adalah presiden dan wakil presiden beserta menteri-menteri yang membantunya.
3. 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 pemerintah yang baik.¹⁴ Masing-masing anggota DPR memiliki atau diberikan hak imunitas oleh negara, adapun yang dimaksud dengan hak imunitas adalah :

“Hak 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”.

¹⁴Sedarmayanti, *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.

Keberadaan hak imunitas anggota DPR sangat erat kaitannya dengan fungsi, tugas dan kewenangan dari lembaga perwakilan rakyat ini. Fungsi DPR secara institusional berdasarkan Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang MD3 meliputi fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

Adapun beberapa teori yang bersangkutan dengan judul skripsi yang akan penulis paparkan :

1. Pengertian Imunitas

Hak 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.

2. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat

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”

F. Metode 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.¹⁵ Metode penelitian yang digunakan oleh penulis, yaitu :

1. Spesifikasi Penelitian

Jenis penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah penelitian hukum normative 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;

¹⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Pres, Jakarta, 1984, hlm. 43.

- 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.

2. Metode Pendekatan

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. Pendekatan-pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum adalah pendekatan Undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan komperatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).¹⁶ Berdasarkan hal tersabut 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,

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, kencana, Jakarta, 2010, hlm. 93

data sekunder yang kemudian disusun, dijelaskan dan dianalisis dengan memberikan kesimpulan.¹⁷

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

3. Tahapan Penelitian

Tahap penelitian dilakukan dalam dua tahap, antara lain :

- a. 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

¹⁷Jhony Ibrahim, *Theori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Banyu Media, Malang, 2006, hlm. 57.

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.

b. Studi Lapangan (*Field Research*)

Selain dengan menggunakan studi kepustakaan (*library research*), dalam penelitian penulis juga menggunakan studi atau penelitian lapangan yang dilakukan sebagai penunjang data kepustakaan yang telah ditemukan oleh penulis. Studi lapangan ini menggunakan data primer.

4. 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, ensiklopedia, dan lain-lain 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.

5. Alat Pengumpulan Data

a. Data Kepustakaan

Peneliti sebagai insrtumen utama dalam pengumpulan data kepubstakaan 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.

b. Data Lapangan

Dilakukan dengan cara mencari data sehubungan dengan identifikasi masalah serta melakukan wawancara dengan pihak-pihak yang berkompeten terhadap masalah yang akan diteliti .

6. Analisis Data

Sebagai cara untuk menaraik kesimpulan dari penelitian yang sudah terkumpul disisni 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.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dari hasil penelitian yang akan dilakukan adalah sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Bab pertama ini membahas Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian serta Sistematika Penulisan.

BAB II TINJAUAN TEORITIS DAN YURIDIS TENTANG HAK IMUNITAS ANGGOTA DPR RI

Bab ini berisi tentang teori-teori kepustakaan yang melandasi penelitian serta mendukung di dalam memecahkan masalah yang diangkat dalam penulisan hukum ini, yaitu: Hak Imunitas yang dimiliki oleh anggota DPR RI dikaitkan dengan fungsi, Tugas dan wewenangan.

BAB III GAMBARAN UMUM TENTANG HAK IMUNITAS ANGGOTA DPR RI

Bab ini menggambarkan atau mendeskripsikan gambaran tentang objek penelitian yaitu Hak Imunitas yang dimiliki

oleh anggota DPR RI menurut Undang-Undang yang berlaku.

BAB IV PEMBAHASAN

Bab ini menguraikan bahasan terkait rumusan masalah tentang hak imunitas yang dimiliki oleh seseorang anggota DPR RI.

BAB V PENUTUP

Bab ini merupakan bab penutup, berisi kesimpulan dari hasil pembahasan serta saran yang dapat diberikan dari hasil penelitian yang telah dilakukan