

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) Pasal 1 Ayat (3) menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”, sedangkan Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Dari kedua pasal tersebut menunjukkan bahwa Indonesia adalah negara hukum dan demokrasi, yang intinya kedua konsep tersebut merupakan mekanisme kekuasaan dalam menjalankan roda pemerintahan .¹

Menurut Friedirck Julius Stahl salah satu ciri dari negara hukum yakni terdapat pembagian kekuasaan.² Mengenai konsep pembagian kekuasaan Montesquie berpendapat, dalam bukunya “*L’Espirite des lois*”, (1748), untuk menjalankan roda pemerintahan suatu negara, Montesquie membagi tiga kekuasaan negara menjadi tiga cabang, yaitu : (i) Kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang; (ii) kekuasaan eksekutif yang melaksanakan; dan (iii) kekuasaan untuk menghakimi atau yudikatif. Pembagian kekuasaan ini merupakan perwujudan prinsip check and balances, yang mana setiap lembaga saling mengontrol dan

¹ Muntoham, 2009, “Demokrasi dan Negara Hukum”, *Jurnal Hukum*, Volume 16, Nomor 3, hal. 379

² Salah satu ciri negara hukum menurut Friedrick Julius Stahl yakni adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan (*separation or distribution of power*) lihat: Yutirsa Yunus & Reza Faraby, 2014, “Reduksi Fungsi Anggaran DPR Dalam Kerangka *Checks And Balances*”, *Jurnal Yudisial*, Vol. 1, No. 2, hal. 199

menyeimbangkan pelaksanaan kekuasaannya masing-masing sehingga dapat menghindari penyalahgunaan kekuasaan. Dari klasifikasi Montesquie inilah dikenal pembagian kekuasaan negara modern dalam tiga fungsi, yaitu legislatif (*the legislative function*), eksekutif (*the executive or administrative function*) dan yudisial (*the judicial function*).³

Indonesia dalam kekuasaan negara tidak dipegang oleh satu pemegang kekuasaan akan tetapi kekuasaan tersebut dibagikan dan dijalankan oleh tiga pemegang kekuasaan. Yakni kekuasaan pemerintahan dipegang oleh Presiden⁴, kekuasaan membentuk undang-undang dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)⁵ dan kekuasaan kehakiman⁶. Akan tetapi ketiga kekuasaan tersebut dalam menjalankan kekuasaannya atau kewenangannya tidak terlepas atau terpisah secara mutlak antara pemegang kekuasaan tersebut. Melainkan saling berhubungan antar satu sama yang lain seperti DPR dalam menjalankan kekuasaan pembentuk undang-undang; dalam rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama⁷.

DPR dalam menjalankan kekuasaannya memiliki tiga fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran sebagaimana tercantum dalam Pasal 20 A Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Dalam melaksanakan fungsinya DPR mempunyai hak angket, hak interplasi dan hak menyatakan pendapat sebagaimana tercantum dalam Pasal 20 A Ayat

³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT. Raja Grafindo Persada; Jakarta, 2012, hal.283

⁴ Pasal 4 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

⁵ Pasal 20 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

⁶ Pasal 24 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

⁷ Pasal 20 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945

(2) UUD NRI Tahun 1945, selain hak-hak tersebut DPR juga mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas sebagaimana tercantum dalam Pasal 20 A Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

Hak-hak tersebut selanjutnya diatur Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPRD, DPD, mengenai hak imunitas anggota DPR diatur dalam Pasal 224 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 yang berbunyi;

1. Anggota DPR tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulis di dalam rapat DPR ataupun di luar rapat DPR yang berkaitan dengan fungsi Anggota DPR tidak dapat dituntut di depan
2. Pengadilan karena sikap, tindakan, kegiatan di dalam rapat DPR ataupun di luar rapat DPR yang semata-mata karena hak dan kewenangan konstitusional DPR dan/atau anggota DPR. serta wewenang dan tugas DPR.
3. Anggota DPR tidak dapat diganti antarwaktu karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik di dalam rapat DPR maupun di luar rapat DPR yang berkaitan dengan fungsi serta wewenang dan tugas DPR.
4. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam hal anggota yang bersangkutan mengumumkan materi yang

telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal lain yang dinyatakan sebagai rahasia negara menurut ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan Pasal 224 UU MD3 tersebut merupakan jaminan imunitas bagi anggota DPR. Adanya hak imunitas ini sebenarnya terikat dengan fungsi, tugas dan wewenang DPR. Fungsi DPR secara insitutional meliputi fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Adanya keterkaitan hak imunitas dan fungsi, tugas dan kewenangan tersebut yang melekat pada anggota DPR berlaku saat anggota berada didalam rapat DPR ataupun diluar rapat DPR. Maka adanya seorang anggota mengemukakan pernyataan dan atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulis didalam rapat DPR maupun diluar rapat DPR tidak dapat dituntut di depan pengadilan. Apabila dalam penyampaian pernyataan, pertanyaan, dan atau pendapat yang dikemukakan oleh anggota tersebut tidak benar atau dirasa tidak etis dan dinilai mencemakan nama baik seseorang maka mekanismenya dengan dilaporkannya ke Mahkamah Kehormatan Dewan.

Selain anggota DPR yang memiliki hak imunitas, anggota MPR, DPD, dan DPRD juga memiliki hak imunitas yang diatur dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MD3. Juga Pada advokat terdapat dalam Undang-undang Nomor 18 tahun 2003 Tentang Advokat yang lebih jelas diatur dalam Pasal 16 berbunyi: “Advokat tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana dalam

menjalankan tugas profesinya dengan itikad baik untuk pembelaan klien dalam sidang Pengadilan.” Pada Ombudsman ketentuan terdapat pada pasal 10 dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, yaitu: “Dalam rangka pelaksanaan tugas dan wewenangnya, Ombudsman tidak dapat ditangkap, ditahan, diinterogasi, dituntut, atau digugat di muka pengadilan.” Yang pada intinya diberikannya hak imunitas bertujuan untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya agar tidak ada bayang-bayang akan dituntut ataupun digugat di Pengadilan.

Dalam hal ini penulis akan mendeskripsikan hak imunitas yang anggota DPR serta tujuan adanya hak imunitas dan serta jaminan hak imunitas anggota DPR dalam konstitusi. Dari latar belakang masalah tersebut, maka penulis akan mengangkat judul “**HAK IMUNITAS ANGGOTA LEGISLATIF DALAM SISTEM KETATANEGARAAN DI INDONESIA PASCA LAHIRNYA UNDANG-UNDANG MD3**”

B. Pembatasan dan Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan oleh penulis pada latarbelakang memberikan batasan dan perumusan masalah yakni:

1. Bagaimanakah konsep dan pengaturan hak imunitas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia ?

C. Tujuan hasil Penelitian

Adapun mengenai tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Tujuan Objektif

Untuk mengetahui pengaturan mengenai hak imunitas anggota legislatif dalam sistem ketatanegaraan dan mengetahui fungsi dari hak imunitas tersebut dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

2. Tujuan Subjektif

- a. Untuk memenuhi persyaratan Akademis dalam memperoleh gelar srata 1 (sarjana) dalam bidang ilmu hukum di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- b. Untuk menambah wawasan, pengetahuan dan pemahaman baik teori maupun praktik di bidang ilmu hukum sebagai disiplin ilmu yang sedang dipelajari terutama dalam lingkup hukum tata negara.

D. Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini tentunya penulis sangat berharap adanya manfaat dan kegunaan yang dapat diambil. Adapun manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian hukum ini antara lain:

1. Manfaat Teoritis

Memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum tata negara pada khususnya kaitanya dengan hak imunitas yang dimiliki oleh anggota legislatif dalam ketatanegaraan di Indonesia dan fungsi dari hak imunitas terhadap dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan jawaban atas permasalahan yang akan diteliti dan memberikan suatu gambaran serta informasi terhadap penelitian yang sejenis.

- b. Mengembangkan penalaran dan pola pikir yang sistematis dan dinamis bagi peneliti dalam membuat karya tulis.

E. Kerangka Pemikiran

Untuk memudahkan dalam penulisa skripsi maka dibuatlah suatu kerangka pemikirannya sebagai berikut;

Indonesia adalah negara hukum dan negara demokrasi yang ditemukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada pasal 1 ayat 2 dan pasal 1 ayat 3. Kemudian sebagai negara hukum menurut F.J.Stahl terdapat empat ciri negara hukum yakni:

1. Perlindungan Hak-hak Asasi Manusia
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan
3. Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan
4. Peradilan administrasi dalam perselisihan.⁸

Salah satu ciri dari negara hukum ialah konsep pemisahan atau pembagian kekuasaan. Pembagian kekuasaan dibagi menjadi tiga kekuasaan yakni kekuasaan legislatif (*rule making fuction*) selaku pembuat undang-undang, kekuasaan eksekutif (*rule application fuction*) selaku pelaksana undang-undang, dan kekuasaan yudikatif (*rule adjudication fuction*) penegak undang-undang seperti dijelaskan oleh Montesquie. Namun Indonesia tidak menganut konsep pembagian kekuasaan menurut Montesquie secara utuhnya, karena pada praktiknya di Indonesia setiap pemegang kekausaan saling mengisi dalam menjalankan tugasnya seperti

⁸ Ridwan HR, 2011, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali : Yogyakarta, Hal. 3

dalam Pasal 20 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama” dimana kekuasaan eksekutif Presiden ikut serta dalam melaksanakan kekuasaan pembentukan undang-undang.

Mengenai kekuasaan legislatif sebagai pembentuk undang-undang dipegang oleh DPR yang secara normatif, ketentuan mengenai DPR telah diatur didalam UUD NRI Tahun 1945 pada bab VII. DPR memiliki beberapa fungsi seperti legislasi, anggaran, dan pengawasan. juga mendapatkan beberapa hak yakni hak menyatakan pendapat, hak interpelasi, hak angket hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas. Yang mana diatur dalam Pasal 20A UUD NRI Tahun 1945 yakni;

Pasal 20A

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan;
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interplasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat;
- (3) Selain hak yang diatur dalma pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwaklian Rakyat mempunyai

hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas;

- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.

Dari ketentuan tersebut penulis akan membahas mengenai hak imunitas anggota DPR. Karena didalam UUD NRI Tahun 1945 tidak ada penjelasan apa yang dimaksud hak imunitas anggota DPR tersebut yang dijamin oleh konstitusi sebagai hak konstitusional anggota DPR dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang. Kemudian hak-hak tersebut diatur dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang perubahan kedua Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Dengan demikian pemberian hak imunitas pada anggota DPR untuk menjalankan fungsinya perlu diperjelas, jika melihat kasus anggota DPR Viktor Laiskodat dalam pidatonya diduga mengandung ujaran kebencian (*hate speech*) dalam pemilihan Gubernur di NTT.⁹ Dari kasus tersebut Viktor Laiskodat memiliki hak imunitas yang harus ditegakkan

⁹ Ambaranine Nadila Kemala Movanita, 2017, Polri Anggap Permasalahan Kasus Viktor adalah Soal Bahasa”, Kompas.com, diakses melalui <https://nasional.kompas.com/read/2017/11/29/16020721/polri-anggap-permasalahan-kasus-viktor-adalah-soal-bahasa>, diakses pada tanggal 2 Februari 2019

karena merupakan hak konstitusional yang terjamin dalam undang undang dasar.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian dalam penentuannya dipandang penting karena ada kaitan erat antara jenis penelitian dengan sistematika dan metode serta analisis data guna mencapai nilai validasi yang tinggi baik data yang dikumpulkan maupun hasil akhir penelitian.¹⁰ Oleh karena itu sebelum penulis melakukan penelitian, hendaknya penulis menentukan terlebih dahulu metode yang hendak dipakai. Dalam penulisan ini penulisan menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Metode yang digunakan yaitu penelitian hukum normatif, atau bisa disebut juga penelitian hukum doktrinal. Pada penelitian hukum jenis ini, hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.¹¹ Dalam penelitian ini penulis akan menganalisis kaidah-kaidah hukum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR,DPR,DPRD, dan DPD terlebihnya pada hak imunitas yang diberikan apakah diperlukan dalam sistem ketatanegaraan di Indoensia.

¹⁰ Suratman & Phililips Dillah, 2013, *Metode Penelitan Hukum*, Bandung: CV.ALFABETA, hal. 44-45

¹¹ Amiruddin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Peneltian Hukum*, Jakarta : PT. Raja Grafinda Persada. Hal. 188

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum yang digunakan dalam penulisan ini adalah deskriptif.¹² Penulis menggunakan jenis penelitian ini karena akan memberikan gambaran dengan berdasarkan hasil analisis terhadap pemberian hak imnutas yang diatur dalam Undang-Undang No 2 Tahun 2018 Tentang MPR,DPR,DPRD, dan DPD dan mengetahui fungsi dari hak imunitas tersebut apakah diperlukan atau tidak dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

3. Metode Pengumpulan Data

Bahan pustaka yang digunakan oleh penulis sebagai sumber data sekunder terutama dapat diperoleh dari perpustakaan. Penulis menggunakan tempat pengumpulan data melalui perpustakaan umum dan perpustakaan perguruan tinggi. Disamping itu penulis juga mengkases jaringan internet untuk mencari sumber data sekunder atau bahan kepustakaan yang dinilai dapat dipertanggungjawabkan.

4. Sumber data

Data merupakan hal yang terpenting dalam suatu karya ilmiah. Penulis dalam penulisan skripsi ini menggunakan metode penelitian normatif yang bahan hukum berisi aturan-aturan yang bersifat normatif.¹³ Data yang diperoleh dan yang akan diolah oleh penulis dengan menggunakan metode normatif adalah data sekunder yang berasal dari kepustakaan. Data sekunder meliputi dokumen-dokumen resmi, buku-bukum, jurnal maupun tulisan-tulisan ilmiah yang

¹² Bani Ahmad Saebani, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung: Pustaka Setia. Hal. 57.

¹³ Bahder Johan Nasution, 2008, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung; Mandar Maju, hal 88.

berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk artikel ilmiah atau skripsi.¹⁴ Data yang digunakan dalam data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yakni berupa;

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, 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 Rakyat Daerah, Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti buku-buku yang ditulis oleh para ahli hukum yang berpengaruh, rancangan undang-undang, jurnal-jurnal hukum, hasil karya ilmiah dari kalangan praktisi hukum, artikel-artikel dari internet, dan sebagainya.

¹⁴ Zainuddin Ali, 2010, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta; Sinar Grafika, hal.107.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tertier, merupakan bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk ataupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Contohnya adalah kamus, ensiklopedia, dan sejenisnya.

G. Sistematika Penulisan

Guna mempermudah dan mengetahui dalam melakukan pembahasan, menganalisis, serta penjabaran isi dari penelitian ini, maka penulis membagi pokok masalah dengan sistematika yang terdiri dari beberapa bagian yang susunannya sebagai berikut :

BAB I adalah pendahuluan yang berisikan tentang, latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka penelitian, metode penelitian, sistematika skripsi.

BAB II adalah tinjauan pustaka dalam penulisan ini akan memberikan kajian-kajian mengenai tinjauan umum Negara Hukum, tinjauan umum Demokrasi, Teori Kelembagaan, dan tinjauan umum Hak Imunitas.

BAB III adalah menjabarkan hasil penelitian dan pembahasan didalamnya menguraikan tentang pengaturan dan konsep hak imunitas anggota DPR dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia

BAB IV adalah Penutup yang berisikan kesimpulan dan saran apa yang telah diteliti oleh penulis sehingga dapat memudahkan pembaca agar lebih mudah memahami apa yang telah dituliskan penulis.