

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sangat kuat, ini ditegaskan dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tercantum dalam Pasal 7C yang menyebutkan “Presiden tidak dapat membekukan dan atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat” Hal ini sesuai dengan prinsip presidensil sebagai sistem pemerintahan Indonesia yang dipertahankan dan lebih disempurnakan dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dipilih langsung oleh rakyat, sehingga keduanya memiliki legitimasi yang sama dan kuat serta masing-masing tidak bisa saling menjatuhkan. 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) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.¹

Dewan Perwakilan Rakyat terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dalam konstitusi adalah merupakan hasil pemilihan umum

¹Markus Gunawan, *Buku Pintar Calon Anggota legislatif, DPR, DPRD dan DPD*, visi media, Jakarta, 2008, hlm. 42

yang memiliki tiga pilar fungsi. Secara eksplisit tercantum di dalam Pasal 20A Ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 69 Ayat (1) Undang-Undang nomoor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang selanjutnya disebut dengan UU MD3. Ketiga fungsi Dewan Perwakilan Rakyat dan Undang-Undang adalah:

1. Fungsi Legislasi
2. Fungsi Anggaran
3. Fungsi Pengawasan

Fungsi legislasi adalah DPR mempunyai kekuasaan membentuk 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.²

Wewenang yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 semata-mata untuk menjaga *check and balances* antara lembaga eksekutif dan legislatif, oleh karena itu seorang anggota DPR mempunyai kewajiban sebagai berikut:

- 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 di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
- e) memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;
- f) menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara;
- g) menaati tata tertib dan kode etik;

² Fajlurrahman Jurdi, *Eksistensi Parlemen Indonesia Setelah Amandemen Konstitusi*, Fakultas Hukum Universitas Hasanudin, Makassar, 2013, hlm. 7.

- 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 20A UUD 1945 dijelaskan bahwa DPR sebagai sebuah lembaga negara memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. DPR sebagai lembaga negara juga masih dipersenjatai oleh 3 (tiga) hak yaitu hak interpelasi, angket, menyatakan pendapat. DPR sebagai sebuah lembaga negara memiliki anggota yang mana setiap anggota memiliki hak yang diatur oleh undang-undang. berdasarkan Pasal 80 Undang- Undang No.17 Tahun tentang

MPR, DPR, DPD, DPRD (MD3) mengatur tentang hak-hak anggota DPR, yaitu :

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

Hak imunitas sendiri bukanlah hal yang baru dikenal di Indonesia. Berbagai individu dalam kapasitas posisi tertentu telah dilindungi dengan hak imunitas dalam pekerjaannya, contohnya: Anggota Legislatif, Ombudsman, dan Advokat. Hak imunitas Anggota Legislatif diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat,

Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang mana dalam rangka melaksanakan fungsi, wewenang dan tugasnya, DPR diberikan hak, baik hak Lembaga maupun hak anggota. Hak Lembaga yang dimiliki DPR meliputi: hak interpellasi, hak angket dan hak imunitas. Pengaturan mengenai hak imunitas anggota DPR dijamin oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 20A Ayat (3) yaitu: “Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.

Sebagai anggota DPR yang diharuskan untuk berani mengeluarkan pendapat, pertanyaan, maupun pernyataan, hak imunitas patut diberikan kepada anggota DPR guna menunjang fungsi dan tugas DPR sebagai suatu lembaga. Namun, penerapan hak imunitas yang dimiliki oleh DPR mempunyai batasan sehingga tidak semua tindakan anggota DPR terbebas dari aturan hukum. Adapun batasan yang menjadi bagian dari penerapan hak imunitas tersebut ialah pernyataan, pertanyaan, pendapat, sikap, tindakan dan kegiatan yang dilakukannya dalam rapat DPR maupun di luar rapat DPR yang berkaitan dengan fungsi, wewenang dan tugasnya sebagai anggota DPR.

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 atau hak kekebalan hukum anggota DPR adalah hak untuk tidak dapat dituntut di muka pengadilan karena pernyataan dan pendapat yang disampaikan

dalam rapat-rapat DPR dengan pemerintah dan rapat-rapat DPR lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.³

Secara yuridis konstitusional keberlakuannya kuat diatur dalam pasal 20 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan dewan perwakilan rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas. Dalam konteks kekinian pelaksanaan hak imunitas anggota DPR RI telah diatur dalam Pasal 224 UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD terdapat 3 hal pokok yang diatur dalam pasal tersebut :

1. Secara Anggota DPR tidak dapat dituntut didepan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulis di dalam rapat DPR ataupun diluar rapat DPR yang berkaitan dengan fungsi serta wewenang dan tugas DPR.
2. Anggota DPR tidak dapat dituntut didepan pengadilan karna sikap, tindakan, kegiatan didalam rapat DPR ataupun diluar rapat DPR yang semata-mata karena hak kewenangan konstitusional anggota DPR.
3. Anggota DPR tidak dapat digganti antar waktu karena pernyataan , pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik didalam maupun diluar rapat DPR yang berkaitan dengan fungsi serta wewenang dan tugas DPR.

Yuridis konstitusional keberlakuannya kuat diatur dalam Pasal 20 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan dewan perwakilan rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul

³C.S.T Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2008, hlm.143.

dan pendapat, serta hak imunitas. Dalam konteks kekinian pelaksanaan hak imunitas anggota DPR RI telah diatur dalam Pasal 224 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD atau selanjutnya disebut Undang-Undang MD3, mengatur bahwa:

- (1) Anggota DPR tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulis didalam rapat DPR serta wewenang dan tugas DPR.
- (2) Anggota DPR tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena sikap, tindakan, kegiatan didalam rapat DPR ataupun diluar rapat DPR yang semata-mata karena hak dan kewenangan konstitusional DPR dan/ atau anggota DPR.
- (3) Anggota DPR tidak dapat diganti antarwaktu karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik di dalam rapat DPR maupun di luar rapat DPR yang berkaitan dengan fungsi serta wewenang dan tugas DPR.
- (4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam hal anggota yang bersangkutan mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal lain yang dinyatakan sebagai rahasia negara menurut ketentuan peraturan perundangundangan.
- (5) Pemanggilan dan permintaan keterangan kepada anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana sehubungan dengan pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Mahkamah Kehormatan Dewan.
- (6) Mahkamah Kehormatan Dewan harus memproses dan memberikan putusan atas surat permohonan tersebut dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) Hari setelah diterimanya permohonan persetujuan pemanggilan keterangan tersebut.
- (7) Dalam hal Mahkamah Kehormatan Dewan memutuskan tidak memberikan persetujuan atas pemanggilan anggota DPR, surat pemanggilan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) tidak memiliki kekuatan hukum/batal demi hukum.

Dengan demikian, seorang anggota DPR dilindungi hak imunitas ketika mengeluarkan pernyataan namun pernyataan tersebut masih terkait dengan fungsi, tugas dan wewenang anggota DPR. Terkait tersebut kasus dugaan ujaran kebencin

Arteria Dahlan, yang merupakan anggota Komisi III DPR RI, Arteria Dahlan terkait kritik soal “bahasa sunda”. Yang mana polisi menyebutkan tidak bisa melanjutkan perkara itu karena tidak memenuhi unsur pidana.

Jika kasusnya masuk ke pelaporan penegak hukum maka itu menjadi kewenangan penyidik untuk menilainya. Jika hanya laporan etik di MKD, maka MKD yang memutuskannya. Hak imunitas anggota DPR bisa tidak berlaku dan dapat diproses hukum apabila memang terbukti pernyataannya di luar batas yang sudah ditentukan. Karena itu penting pemeriksaan di MKD untuk memperjelas dan memutuskan apakah pernyataan seorang anggota DPR yang dianggap merugikan suatu kelompok atau golongan dilakukan dalam batas berkaitan dengan fungsi, wewenang dan tugas DPR yang berarti hak imunitas dapat diberlakukan. Atau sebaliknya pernyataan tersebut disampaikan di luar kaitan dengan fungsi, wewenang dan tugas DPR yang berarti hak imunitas tidak dapat diberlakukan.

Terkait ketentuan yang mengatur pelaksanaannya benar bahwa hak imunitas anggota DPR memang diperkenankan sebagai bentuk dari hak konstitusional anggota DPR. Dimana anggota DPR dalam menyampaikan pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapatnya diberikan perlindungan terhadap adanya tuntutan akan pengadilan dan penggantian antarwaktu terhadap pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya. Namun hak imunitas tidak dapat serta merta diasumsikan melekat dalam diri anggota DPR . Pelaksanaan hak ini perlu melihat konteks fungsi, tugas dan kewenangan anggota DPR agar tidak membuat rasa keadilan masyarakat terusik dengan adanya hak imunitas anggota DPR tersebut.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 dan selanjutnya perubahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, sehingga menyebabkan perubahan kaitannya dengan hak imunitas anggota DPR. Perubahan Pasal yang mengatur tentang hak imunitas anggota DPR disebut sebagai perluasan hak imunitas karena batasannya telah diperluas.

Berdasarkan latar belakang tersebut, peneliti tertarik untuk mengkaji dalam bentuk proposal skripsi yang berjudul: *Analisis Pengaturan Tentang Hak Imunitas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka permasalahan yang diteliti dalam proposal skripsi ini penulis merumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan hak imunitas anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebelum dan sesudah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah?
2. Bagaimana kedudukan hukum dan batasan hak imunitas anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebelum dan sesudah Undang-Undang Nomor 17 Tahun

2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah?

C. Tujuan Penelitian

Adapun Tujuan dalam Penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengkaji dan pengaturan hak imunitas anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebelum dan sesudah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis kedudukan hukum dan Batasan hak imunitas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebelum dan sesudah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerahn Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat secara teoritis atau akademik, yaitu untuk Dapat memberi sumbangan pengetahuan dan pikiran dalam mengembangkan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum pada khususnya dan berharap bisa menjadi referensi bagi mahasiswa.
2. Manfaat secara praktis, penulisan hukum ini diharapkan dapat meningkatkan dan mengembangkan kemampuan penulis dalam bidang hukum secara khusus Hukum Tata Negara.

E. Kerangka Konseptual

1. Pengaturan

Pengaturan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah tatanan (petunjuk, kaidah, ketentuan) yang dibuat untuk mengatur. Definisi pengaturan menurut Utrecht adalah suatu perintah atau larangan yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat dan seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan.⁴ Menurut Hans Kelsen pengertian dari pengaturan adalah sebuah ketentuan sosial yang mengatur perilaku mutual antar manusia, yaitu sebuah ketentuan yang mengatur perilaku tertentu dan berkaitan dengan sebuah sistem norma. Sedangkan menurut Leon Duguit, pengaturan adalah suatu perbuatan untuk mengatur tingkah laku para anggota masyarakat, daya gunanya pada saat tertentu diindahkan oleh suatu masyarakat sebagai jaminan dari kepentingan bersama, dan jika timbul pelanggaran dari pengaturan tersebut akan menimbulkan reaksi bersama terhadap orang yang melakukan pelanggaran itu. Plato mengatakan bahwa pengaturan adalah sebuah sistem peraturan-peraturan yang teratur yang tersusun baik, dibuat untuk mengikat masyarakat.⁵

2. Hak Imunitas

Menurut Satjipto Rahardjo, hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut. Pengalokasian kekuasaan ini dilakukan secara terukur, dalam arti ditentukan keluasan dan kedalamannya. Kekuasaan

⁴E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Jakarta, Ichtiar, 1957, hlm.180.

⁵Bagir Manan, *Ketentuan-Ketentuan Mengenai Pengaturan Penyelenggaraan Perizinan*, Makalah Tidak Dipublikasikan, Jakarta, 1995, hlm. 8.

yang demikian itulah yang disebut sebagai hak. Dengan demikian setiap kekuasaan dalam masyarakat itu bisa disebut sebagai hak, melainkan hanya kekuasaan tertentu saja, yaitu yang diberikan oleh hukum kepada seseorang.

Pengertian hak dipakai dalam arti kekebalan terhadap kekuasaan hukum orang lain. Sebagaimana halnya kekuasaan itu adalah kemampuan untuk mengubah hubungan-hubungan hukum, kekebalan ini merupakan pembebasan dari adanya suatu hubungan hukum untuk bisa diubah oleh orang lain. Kekebalan ini mempunyai kedudukan yang sama dalam hubungan dengan kekuasaan, seperti antara kemerdekaan dengan hak dalam arti sempit: kekebalan adalah pembebasan dari kekuasaan orang lain, sedangkan kemerdekaan merupakan pembebasan dari hak orang lain.

Sebagai anggota DPR yang diharuskan untuk berani mengeluarkan pendapat, pertanyaan, maupun pernyataan, hak imunitas patut diberikan kepada anggota DPR guna menunjang fungsi dan tugas DPR sebagai suatu Lembaga Pelaksanaan hak imunitas anggota DPR RI telah diatur dalam Pasal 224 Undang- Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Undang-Undang MD3).

Namun, penerapan hak imunitas yang dimiliki oleh DPR mempunyai batasan sehingga tidak semua tindakan anggota DPR terbebas dari aturan hukum. Adapun batasan yang menjadi bagian dari penerapan hak imunitas tersebut ialah pernyataan, pertanyaan, pendapat, sikap, tindakan dan kegiatan yang dilakukannya dalam rapat DPR maupun di luar rapat DPR yang berkaitan dengan fungsi, wewenang dan tugasnya sebagai anggota DPR.

Dalam hukum mengenal 2 (dua) macam hak imunitas, yaitu: hak imunitas mutlak, yaitu hak imunitas yang tetap berlaku secara mutlak dalam artian tidak dapat dibatalkan oleh siapapun. Sedangkan hak imunitas kualifikasi bersifat relatif, dalam artian hak imunitas ini masih dapat dikesampingkan. Manakala penggunaan hak tersebut dengan sengaja dilakukan untuk menghina atau menjatuhkan nama baik dan martabat orang lain.

3. Dewan Perwakilan Rakyat

Badan legislatif atau Legislature mencerminkan salah satu fungsi badan itu, yaitu legislate, atau yang membuat undang-undang. Namun, nama lain yang sering digunakan adalah assembly yang mengutamakan unsur “berkumpul” (untuk membicarakan masalahmasalah publik. Nama lain lagi adalah parliament, suatu istilah yang menekankan unsur bicara dan merundingkan.⁶

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia yang merupakan lembaga perwakilan rakyat dan memegang kekuasaan membentuk undangundang. DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum.⁷

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa suatu perintah atau larangan yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat dan seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan yang mana berkaitan dengan hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya

⁶ Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004, hlm.59.

⁷ Op.Cit., hlm.315.

berkaitan dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia yang merupakan lembaga perwakilan rakyat dan memegang kekuasaan membentuk undang-undang. DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum.

F. Landasan Teori

Kerangka teori yang akan dipakai sebagai pisau analisis dalam penelitian proposal skripsi ini ialah sebagai berikut:

1. Teori Negara Hukum

Secara etimologis, istilah negara hukum atau negara berdasar atas hukum merupakan istilah yang berasal dari bahasa asing, seperti "*rechtstaat*" (Belanda), "*etat de droit*" (Prancis), *the state according to law*, "*legal state*", "*the rule of law*" (Inggris). Secara historis, istilah negara hukum sudah lama dikenal dan dianut di banyak negara sejak abad ke XVIII, istilah ini kemudian baru populer kira-kira abad XIX sampai dengan abad XX. Di Indonesia istilah negara hukum sudah dipergunakan sejak negara ini memproklamkan diri sebagai negara yang merdeka. Di Indonesia sendiri istilah negara hukum sudah dikenal sejak negara menyatakan diri sebagai negara yang merdeka dan berdaulat.

Pernyataan negara hukum Indonesia ini dapat dilihat dalam Penjelasan Umum UUD 1945, butir I tentang Sistem Pemerintahan, yang dinyatakan bahwa: "Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtstaat*) dan bukan berdasar atas kekuasaan belaka (*machtstaat*). Penyebutan kata *rechtstaat* dalam penjelasan umum tersebut menunjukkan bahwa konsep *rechtstaat*

memberikan inspirasi bahkan mengilhami pendirian para proklamator dan pendiri negara Indonesia, meskipun tidak harus serta merta menyamakan antara konsep *rechtstaat* dengan konsep negara hukum Indonesia. Sebab antara keduanya sangat berbeda filosofi maupun latar belakang budaya masyarakatnya.

Konsep negara hukum pada saat ini sudah menjadi model bagi negaranegara di dunia, bahkan dapat dikatakan hampir dianut oleh sebagian besar negara di dunia. Konsep negara hukum telah diadopsi oleh semua negara sebagai sebuah konsep yang dianggap paling ideal. Konsep ini semula dikembangkan di kawasan Eropa tersebut. Hakikat negara hukum pada pokoknya berkenaan dengan ide tentang supremasi hukum yang disandingkan dengan ide kedaulatan rakyat yang melahirkan konsep demokrasi.⁸

Sebagai konsekuensi dianutnya konsep negara hukum, maka dalam setiap negara hukum apapun tipe yang dianutnya, hukum harus menjadi dasar bagi setiap tindakan penguasa maupun rakyatnya, hukum memiliki kedudukan tertinggi dalam negara, sedangkan dalam paham kedaulatan rakyat, rakyatlah yang dianggap berdaulat di atas segala-galanya yang kemudian melahirkan sistem demokrasi. Prinsip negara hukum mengutamakan norma yang dicerminkan dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan prinsip

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Sebagai Landasan Indonesia Baru Yang Demokratis, (Pokok Pokok Pikiran tentang Perimbangan Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Dalam Rangka Perubahan Undang Undang Dasar 1945*, Makalah, Disampaikan Dalam Seminar hukum Nasional VII, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman RI, 1999, hlm.146- 147.

demokrasi mengutamakan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁹

Di dalam negara hukum, penggunaan wewenang atau kekuasaan oleh penguasa negara dan/atau penguasa pemerintahan tidak dapat dilepaskan dari pembatasan yang telah ditetapkan dalam hukum, sebab penggunaan wewenang bertolak dari konsep pembagian kekuasaan yang merupakan ciri atau karakter negara hukum. Secara konvensional, konsep negara hukum selalu dikaitkan dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang harus didasarkan atas hukum dan konstitusi, adanya pembagian atau pemisahan kekuasaan negara ke dalam fungsi yang berbeda-beda.¹⁰

Sejarah lahirnya konsep *rechtstaat* adalah hasil pemikiran Immanuel Kant dan Frederich Julius Stahl, yang kemudian dikembangkan di negaranegara Eropa Kontinental. Konsep *rechtstaat* Immanuel Kant, melahirkan pemikiran tentang konsep negara hukum formil atau lazim disebut konsep *nachtwakerstaat*; dalam konsep ini negara menjamin kebebasan individu sebagai anggota masyarakat, negara tidak dipekenankan mencampuri urusan warga masyarakatnya. Oleh karena itu, konsep *rechtstaat* ini disebut sebagai negara hukum liberal.¹¹ Konsep *rechtstaat* dalam arti formil ini menempatkan negara hanya sebagai penjaga ketertiban masyarakat.

⁹ *Ibid.*, hlm. 148.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 149.

¹¹ Padmo Wahyono, *Konsep Yuridis Negara Hukum Indonesia*, Makalah, UI Press, Jakarta, 1998, hlm., 2.

2. Teori Lembaga Negara

Istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut Ornop atau Organisasi Nonpemerintahan yang dalam bahasa Inggris disebut *Non-Government Organization* atau *Non-Governmental Organization* (NGO's). Lembaga Negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.¹²

Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda biasa disebut staatsorgaan. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut dengan organ negara. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “lembaga” diartikan sebagai : (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu); (ii) bentuk asli (rupa, wujud); (iii) acuan, ikatan; (iv) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (v) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur. Dalam kamus Hukum Belanda-Indonesia, kata staatsorgaan itu diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara. Dalam Kamus hukum Fockema Andreae yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dkk, kata organ juga diartikan sebagai perlengkapan.

Bentuk-bentuk lembaga negara dan pemerintahan baik pada tingkat pusat maupun daerah, pada perkembangan dewasa ini berkembang sangat pesat, sehingga doktrin *trias politica* yang biasa dinisbatkan dengan tokoh Montesquieu yang mengandaikan bahwa tiga fungsi kekuasaan negara selalu

¹² *Ibid.*, hlm. 29.

harus tercermin di dalam tiga jenis lembaga negara, sering terlihat tidak relevan lagi untuk dijadikan rujukan. Sebelum Montesquieu di Perancis pada abad XVI, yang pada umumnya diketahui sebagai fungsi-fungsi kekuasaan negara itu ada lima. Kelimanya adalah (i) fungsi *diplomacie*; (ii) fungsi *ndefencie*; (iii) fungsi *nancie*; (iv) fungsi *justicie*; dan (v) fungsi *policie*. Oleh John Locke dikemudian hari, konsepsi mengenai kekuasaan negara itu dibagi menjadi

empat, yaitu (i) fungsi legislatif; (ii) eksekutif; (iii) fungsi federatif. Bagi John Locke, fungsi peradilan tercakup dalam fungsi eksekutif atau pemerintahan. Akan tetapi, oleh Montesquieu itu dipisahkan sendiri, sedangkan fungsi federatif dianggapnya sebagai bagian dari fungsi eksekutif. Karena itu, dalam trias politica Montesquieu, ketiga fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas (i) fungsi legislatif; (ii) fungsi eksekutif; dan (iii) fungsi yudisial.¹³

Konsepsi trias politica yang diidealkan oleh Montesquieu ini jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip check and balances.¹⁴

Lembaga negara yang terkadang juga disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan nondepartemen, atau lembaga negara

¹³ *Ibid.*, hlm. 37.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 80.

saja, ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari Undang-Undang, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya. konsep pemerintah dan pemerintahan dalam UUD 1945 sebelum perubahan mencakup pengertian yang luas, seperti halnya dalam bahasa Inggris Amerika dengan kata *government*.¹⁴

3. Teori Hak Imunitas

Hak imunitas dapat dibagi menjadi dua, yaitu imunitas negara dan imunitas diplomatik dan konsuler. Imunitas kepala negara, sebagai pengertian pejabat negara, sering diidentikkan *sovereign immunity* (imunitas yang berdaulat) dalam hal memperoleh kekebalan hukum. Imunitas diberikan kepada pejabat negara, terutama kepala negara, karena kepala negara merupakan gambaran atau perlambangan dari negara-negara yang bersangkutan. Pembahasan mengenai hak imunitas pada aparat (pejabat) negara sejatinya tidak dapat dilepaskan dari konsep awal lahirnya hak imunitas itu sendiri.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 81.

Konsep ini dahulu berasal dari sejarah eropa, ketika makna kedaulatan dan penguasa (kepala negara) dianggap tidak dapat dipisahkan.

G. Metode Penelitian

Untuk mengetahui dan menulis secara terperinci metodologi penelitian yang digunakan dalam penulisan proposal skripsi ini. Berikut penulis uraikan tentang metodologi dalam penelitian dan penulisan skripsi ini:

1. Tipe Penelitian

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini yaitu dengan cara pendekatan *yuridis normatif*. Pendekatan *yuridis normatif* dilakukan dengan mempelajari, melihat dan menelaah mengenai beberapa hal yang bersifat teoritis yang menyangkut asas-asas hukum, konsepsi, doktrin-doktrin hukum, peraturan hukum dan sistem hukum yang berkenaan dengan permasalahan penelitian ini¹⁵.

2. Pendekatan Penelitian

Adapun pendekatan yang digunakan penulis dari beberapa pendekatan diatas adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*The Case Approach*), Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*) dan Pendekatan Historis (*Historical Approach*). Pendekatan perundangan-undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani. Pendekatan kasus adalah pendekatan yang dilakukan dengan

¹⁵ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Hukum*, Cet. 2, Mandar Maju, Bandung, 2016, hlm. 97.

cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Pendekatan yang digunakan sebagai berikut:

a. Pendekatan perundang-undangan

Keterkaitannya dengan penelitian normatif, pendekatan yang digunakan dalam penulisan hukum menurut Peter Mahmud Marzuki adalah sebagai berikut¹⁶:

Pendekatan Undang-Undang (*statute approach*) merupakan pendekatan undang-undang yang dilakukan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan perundang-undangan dalam penelitian hukum normatif memiliki kegunaan baik secara praktis maupun akademis.

b. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan kasus dilakukan dengan cara menelaah kasus-kasus terkait dengan isu yang sedang dihadapi, dan telah menjadi putusan yang mempunyai kekuatan hukum yang tetap. “Kasus ini berupa kasus yang terjadi di Indonesia maupun di negara lain. Yang menjadi kajian pokok di dalam pendekatan kasus adalah *ratio decidendi* atau *reasoning* yaitu pertimbangan pengadilan untuk sampai suatu putusan”¹⁷

c. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011, hlm. 35.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 19.

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum relevan dengan isu yang dihadapi. “Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi¹⁸.

3. Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier dengan menggunakan sistem kartu (*card system*), yaitu menelaah peraturan-peraturan yang relevan, buku-buku atau bahan-bahan bacaan atau, karya ilmiah para sarjana dan hasilnya dicatat dengan sistem kartu. Kartu yang disusun berdasarkan topik, bukan berdasarkan nama pengarang, hal ini dilakukan agar lebih memudahkan dalam penguraian, menganalisa, dan membuat kesimpulan dari konsep yang ada. Hal ini dilakukan untuk mempermudah proses penganalisisan. Bahan-bahan hukum tersebut diperoleh melalui berbagai sumber hukum. Sedangkan bahan hukum yang diteliti meliputi:

- a. Bahan hukum primer, yaitu perangkat peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan “Hak imunitas anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebelum dan sesudah Undang-Undang Nomor 17

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 19.

Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.

- b. Bahan hukum sekunder yaitu hasil karya ilmiah para sarjana dan hasilhasil penelitian, literatur karya para ahli hukum yang menyangkut hukum perdata secara umum, serta literatur yang berkaitan dengan “Hak imunitas anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebelum dan sesudah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.
- c. Bahan hukum tersier yang diteliti adalah berkaitan dengan ensiklopedia, dan berbagai kamus hukum yang relevan dengan penelitian ini.

4. Analisa Bahan Hukum

Dalam melakukan analisis bahan hukum diterapkan teknik-teknik sebagai berikut:¹⁹

- a. Teknik inventarisir berupa pengumpulan bahan-bahan hukum, norma hukum dengan cara melihat isi dari berbagai macam peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan “Hak imunitas anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebelum dan sesudah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan

¹⁹ Maria S.W. Sumardjono, *Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*, Tanpa Penerbit, Yogyakarta, 2014, hlm. 16.

Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.

- b. Teknik sistematisasi yang merupakan upaya mencari hubungan suatu norma hukum aturan peraturan perundang-undangan yang sederajat maupun yang tidak sederajat. Teknik interpretasi diterapkan terhadap norma-norma hukum yang tidak jelas rumusannya sehingga harus ditafsirkan untuk memperoleh pemahaman yang jelas dan dapat diaplikasikan untuk memecahkan permasalahan yang dihadapi.

H. Sistematika Penulisan

Untuk lebih terarahnya penyusunan proposal ini, maka penulis menyusun sistematika proposal skripsi ini dalam IV (empat) bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I: PENDAHULUAN, merupakan awal dari proposal ini yang menguraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka konseptual, kerangka teoretis, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II: TINJAUAN TEORI, pada bab ini berisi tentang merupakan bab yang berisi atas teori umum yang merupakan dasar-dasar pemikiran, yang akan penulis gunakan dalam menjawab permasalahan, antara lain tinjauan umum demokrasi, Lembaga Perwakilan dan Hak Imunitas.

BAB III PEMBAHASAN, dalam bab ini merupakan hasil penelitian mengenai

mengenai pengaturan hak imunitas anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebelum dan sesudah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat (MKD) Terkait Pemanggilan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Oleh Penegak Hukum Sebelum dan Sesudah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

BAB IV: **PENUTUP**, Bab ini berisikan sub bab kesimpulan dan saran dari hasil

penelitian yang telah diuraikan pada bab sebelumnya.