

**POLITIK HUKUM PENGATURAN TENTANG KEWENANGAN BADAN  
KEHORMATAN DALAM MEMBERIKAN PERTIMBANGAN  
PERSETUJUAN TERTULIS TERHADAP PEMANGGILAN DPR  
DAN/ATAU ANGGOTA DPR**

**(Studi Terhadap Pasal 245 UU NO.2 Tahun 2018 Tentang Perubahan UU  
NO.17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD,DPRD)**

**SKRIPSI**



**Oleh:**

**FIKA AMROINI**

**No. Mahasiswa: 14410629**

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2018**

**POLITIK HUKUM PENGATURAN TENTANG KEWENANGAN BADAN  
KEHORMATAN DALAM MEMBERIKAN PERTIMBANGAN  
PERSETUJUAN TERTULIS TERHADAP PEMANGGILAN DPR  
DAN/ATAU ANGGOTA DPR**

**(Studi Terhadap Pasal 245 UU NO.2 Tahun 2018 Tentang Perubahan UU  
NO.17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD,DPRD)**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh**

**Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum**

**Universitas Islam Indonesia**

**Yogyakarta**



**Oleh:**

**FIKA AMROINI**

**No. Mahasiswa: 14410629**

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2018**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**POLITIK HUKUM PENGATURAN TENTANG KEWENANGAN BADAN  
KEHORMATAN DALAM MEMBERIKAN PERTIMBANGAN  
PERSETUJUAN TERTULIS TERHADAP PEMANGGILAN DPR DAN/ATAU  
ANGGOTA DPR**

**(Studi Terhadap Pasal 245 UU NO.2 Tahun 2018 Tentang Perubahan UU NO 17  
Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD,DPRD)**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir  
untuk Diajukan ke depan Dosen Tim Penguji dalam Ujian Tugas  
Akhir/Pendadaran Pada tanggal 8 Januari 2019



Yogyakarta, 8 Januari 2019

Dosen Pembimbing Tugas Akhir

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Saifudin', is written over a horizontal line.

Dr. Saifudin. S.H.,M.Hum.

NIP: 864100101

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**POLITIK HUKUM PENGATURAN TENTANG KEWENANGAN BADAN  
KEHORMATAN DALAM MEMBERIKAN PERTIMBANGAN  
PERSETUJUAN TERTULIS TERHADAP PEMANGGILAN DPR  
DAN/ATAU ANGGOTA DPR**

**(Studi Terhadap Pasal 245 UU NO.2 Tahun 2018 Tentang Perubahan UU  
NO 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD,DPRD)**

Telah dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas

Akhir/Pendadaran

pada Tanggal 21 Februari 2019 dan Dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 21 Februari 2019

Tim Penguji

1. Ketua : Dr. Saifudin, S.H., M.Hum  
2. Anggota : Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H.  
3. Anggota : Dr. Idul Risan, S.H., LL.M

Tanda Tangan



Mengetahui :

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Fakultas Hukum

Dekan



(Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H.)

NIK.904100102

## SURAT PERNYATAAN

### ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

*Bismillahirrahmanirrahim*

Yang bertandatangan di bawah ini, saya:

Nama : **FIKA AMROINI**

Nomor Mahasiswa : **14410629**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul:

***POLITIK HUKUM PENGATURAN TENTANG KEWENANGAN BADAN KEHORMATAN DEWAN DALAM MEMBERIKAN PERTIMBANGAN TERTULIS TERHADAP PEMANGGILAN DPR DAN/ATAU PEMANGGILAN ANGGOTA DPR (STUDI TERHADAP PASAL 245 UU NO.2 TAHUN 2018 TENTANG PERUBAHAN UU NO.17 TAHUN 2014 TENTANG MPR, DPR, DPD, DPRD)***

Karya Ilmiah ini akan saya ajukan dan dipertahankan di depan Tim Penguji dalam Ujian Pendarasan yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil) dan merupakan hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaedah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan perpustakaan dilingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan pernyataan di atas (terutama pernyataan pada butir no.1 dan no. 2), saya siap bertanggungjawab penuh jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

Demikian, Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, tanpa ada paksaan dan tekanan dalam bentuk apa pun dan oleh siapa pun.

Yogyakarta, 8 Januari 2019

Yang membuat Pernyataan



FIKA AMROINI

NIM :14410629

## *CURRICULUM VITAE (CV)*

1. Nama Lengkap : Fika Amroini
2. Tempat Lahir : Brebes
3. Tanggal Lahir : 8 Januari 1996
4. Jenis Kelamin : Laki-laki
5. Golongan Darah : B
6. Alamat Terakhir : Jl. Ireda. Gg. Rambutan. Keparakan Kidul MG  
1 / 1082. Yogyakarta.
7. Alamat Asal : Jl. Pramuka No. 27 Kec. Larangan. Kab. Brebes
8. Identitas Orang Tua
  - a. Nama Ayah : Bukhari, S.Pd  
Pekerjaan Ayah : Guru Sekolah Menengah Pertama
  - b. Nama Ibu : Mulyati  
Pekerjaan Ibu : Perawat
9. Alamat Orang Tua : Jl. Pramuka No. 27 Kec. Larangan. Kab. Brebes
10. Riwayat Pendidikan
  - a. SD : SD 01 Larangan Brebes
  - b. SMP : SMP Negeri 01 Larangan Brebes
  - c. SMA : SMA Negeri 02 Brebes
  - d. PT : Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
11. Organisasi : Paskibra SMAN 02 Brebes
12. Hobby : Jalan-jalan

## HALAMAN MOTTO

*“Sebaik Baiknya Manusia Adalah Yang Paling Bermanfaat Bagi Orang Lain”*

(HR.Ahmad, ath-Thabrani, ad-Daruqutni)

*“Dan carilah pada apa yang telah dianugerahkan Allah kepadamu (kebahagiaan) negeri akhirat, dan janganlah kamu melupakan bagianmu dari (kenikmatan) duniawi dan berbuat baiklah (kepada orang lain) sebagaimana Allah telah berbuat baik kepadamu dan janganlah kamu berbuat kerusakan di (muka) bumi. Sesungguhnya Allah tidak menyukai orang-orang yang berbuat kerusakan.”*

(QS Al.Qashash/28: 77)

*“Hal jazaa-u-ihsaani ilaa-ihsaan”*

(Tidak ada balasan atas kebaikan, kecuali kebaikan pula)

(QS. Ar Rahman 55:60)





## HALAMAN PERSEMBAHAN

*Skripsi ini kupersembahkan teruntuk*

*Bapak dan Ibu tercinta,*

*Kakak dan adikku tersayang,*

*Keluarga besar yang selalu mendukung,*

*Serta temah-teman,*

*Yang selalu menemani, mendukung, mengingatkan dan membimbing untuk lebih*

*baik.*



## KATA PENGANTAR



*Assalamu'alaikum Warrahmatulahi Wabbarakatuh*

Puji syukur dengan mengucapkan *alhamdulillah* kehadiran Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat, karunia dan hidayah-Nya Tidak lupa Shalawat serta Salam senantiasa penulis curahkan kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW dan para sahabatnya. Segala puji syukur penulis panjatkan tiada putus dan henti-hentinya atas limpahan rahamat, hidayah, dan mukjizat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik dan lancar.

Skripsi yang penulis buat adalah salah satu syarat untuk memperoleh gelar strata-1 (s1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dengan judul “Politik Hukum Pengaturan Tentang Kewenangan Badan Kehormatan Dewan Dalam Memberikan Pertimbangan Persetujuan Tertulis Terhadap Pemanggilan DPR dan Anggota DPR (Studi Terhadap Pasal 245 UU No.2 Tahun 2018 Tentang Perubahan UU No.17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, DPRD)”. Namun karena terbatasnya kemampuan dan pengetahuan, penulis menyadari bahwa dalam menyelesaikan skripsi ini masih banyak terdapat kekurangan dan jauh dari kata sempurna.

Penulisan hukum ini secara garis besar memaparkan mengenai apa yang melatar belakangi atau politik hukum pembentukan pasal 245 yang menjadikan DPR tidak tersentuh.

Penulis dalam menyusun serta menyelesaikan penulisan hukum ini, banyak mendapat bimbingan keilmuan, pengarahan-pengarahan atau petunjuk, bantuan maupun dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya dan setulus-tulusnya kepada :

1. Allah SWT yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang yang senantiasa memberikan perlindungan dan kemudahan dalam hal.
2. Bapak Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
3. Bapak Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Bapak Masyhud Asyhari, S.H., M.Kn. selaku Dosen Pembimbing Akademik (DPA).
5. Bapak Dr. Saifudin, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing , yang telah bersedia meluangkan waktu, tenaga, pikiran, ditengah-tengah kesibukannya dan dengan penuh kesabaran serta ketulusan membimbing dan mengingatkan penulis untuk segera menyelesaikan skripsi, serta memberikan pengarahan-pengarahan selama penyusunan penulisan hukum hingga selesai.

6. Kedua orang tua, Bapak dan Ibu tersayang Bukhari S. Pd dan Mulyati yang selama ini banyak sekali memberikan *support* baik materiil maupun non-materiil berupa dorongan, nasihat, mendo'akan dan sebagainya kepadapenulis, selama menempuh studi hingga mencapai keberhasilan dalam menyelesaikan studi Strata 1 ini.
7. Kepada saudara kandung Nuzila Mahdyani dan Jundi Muhshif terimakasih atas kebersamaan, persaudaraan, kasih sayang, serta motivasi yang diberikan.
8. Kepada bang Hilmi, bang ade, dan bang Ryo yang telah membantu penulis untuk menyelesaikan skripsi, serta meluangkan waktunya untuk memberikan masukan.
9. kawan-kawan seperjuangan “Kos Pondok Muslim” Bayu Bimantara, Dany, Mad Tuler, Fahmi, Hafiz yang telah memberikan motivasi kepada penulis.
10. Kawan-kawan seperjuangan di Himpunan Mahasiswa Islam FH UII periode 2016/2017 dan Kawan-kawan Kelas G angkatan 2014 yang tidak bisa disebutkan satu per satu namanya, yang telah memberikan banyak pengenalan, pengalaman, dan telah menjadi keluarga baru.
11. Teman-teman KKN PW-118, Bagas, Syifa, Hanif, Latif, Ade, dan Helda yang telah memberikan banyak pengalaman selama satu bulan bersama.
12. Semua pihak yang telah membantu kelancaran skripsi ini yang tidak bisa penulis sebutkan satu per satu.

Semoga Allah SWT senantiasa membalas semua kebaikan dari bantuan yang diberikan kepada penulis, hingga selesainya Tugas Akhir dan menjadikannya amal ibadah yang mulia disisi-Nya, *Allahuma 'amin*.

Tak lupa penulis meminta maaf yang sebesar-besarnya apabila waktu penulisan Tugas Akhir ini terdapat kekurangan maupun kekhilafan yang tentunya tidak penulis harapkan.

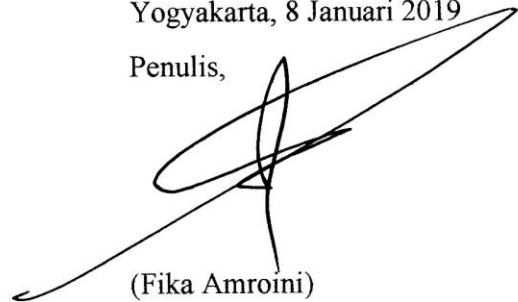
Akhirnya penulis berharap semoga Tugas Akhir yang berupa skripsi ini bermanfaat dan dapat digunakan sebagai informasi bagi semua pihak yang membutuhkan serta dapat berhasil guna bagi semua.

Semoga karya sederhana berupa penulisan hukum ini dapat bermanfaat bagi semua pihak dan dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan ilmu pengetahuan terutama dibidang ilmu hukum.

*Wassalamu'alaikum Warrahmatulahi Wabbarakatuh*

Yogyakarta, 8 Januari 2019

Penulis,



(Fika Amroini)

NIM. 14410629

## DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Halaman Pengesahan.....	ii
Halaman Persetujuan.....	iii
Halaman Pengesahan Tugas Akhir.....	iv
Halaman Orisinalitas.....	v
Curriculum Vitae.....	vii
Halaman Motto.....	viii
Halaman Persembahan.....	ix
Kata Pengantar.....	x
Daftar Isi.....	xiv
Abstrak.....	xvi
BAB I.....	xvi
PENDAHULUAN.....	1
<b>A. Latar Belakang Masalah</b> .....	1
<b>B. Rumusan Masalah</b> .....	10
<b>C. Tujuan Penelitian</b> .....	10
<b>D. Manfaat Penelitian</b> .....	10
<b>E. Tinjauan Pustaka</b> .....	11
1. <b>Politik Hukum</b> .....	11
2. <b>Demokrasi</b> .....	13
3. <b>Negara Hukum</b> .....	15
<b>F. Metode Penelitian</b> .....	18
<b>G. Sistematika Penulisan</b> .....	21
BAB II.....	23
POLITIK HUKUM DALAM NEGARA DEMOKRASI YANG BERDASARKAN ATAS HUKUM.....	23
A. Politik Hukum.....	23
1. Pengertian Politik Hukum.....	23
2. Karakter Politik Hukum.....	26

B. Demokrasi .....	30
1. Pengertian Demokrasi .....	30
2. Unsur-unsur dan Konsep Demokrasi .....	34
C. Negara Hukum .....	37
1. Pengertian Negara Hukum .....	37
2. Prinsip-Prinsip Negara Hukum .....	39
3. Konsep Negara Hukum .....	40
D. Prinsi-Prinsip Penyelenggaraan Dalam Islam .....	43
1. Prinsip Syura .....	43
2. Prinsip Keadilan .....	45
3. Prinsip Persamaan .....	46
4. Prinsip Kebebasan .....	47
BAB III .....	49
KEDUDUKAN DPR DALAM SISITEM KETATANEGARAAN .....	49
A. Keberadaan DPR dalam Negara Demokrasi .....	49
B. Tugas Dan Fungsi DPR Dalam Negara .....	52
C. Kedudukan Etika Dalam Penyelenggaraan Badan Perwakilan .....	58
BAB IV .....	62
ANALISIS .....	62
A. <b>PENYAJIAN DATA</b> .....	62
B. <b>POLITIK HUKUM PASAL 245 UNDANG-UNDANG NO. 2 TAHUN 2018 TENTANG PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NO. 7 TAHUN 2014 TENTANG UUMD3</b> .....	65
C. <b>IMPLIKASI PASAL 245 UUMD3 TERHADAP KEWENANGAN MAHKAMAH KEHORMATAN DEWAN</b> .....	79
BAB V .....	86
PENUTUP .....	86
A. <b>KESIMPULAN</b> .....	86
B. <b>Saran</b> .....	87
DAFTAR PUSTAKA .....	88

## ABSTRAK

Salah satu produk dari fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPR untuk beberapa tahun belakang yaitu Undang-undang MD3 (MPR, DPR, DPD, DPRD). UU MD3 adalah UU yang mengatur wewenang, tugas, hak dan kewajiban DPR, mengatur pemilihan pimpinan, mengatur tentang kode etik DPR dan mengatur kedudukan lembaga-lembaga perwakilan dalam menjalankan fungsinya sebagai badan representasi warga untuk mewujudkan cita-cita nasional, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan bangsa, melindungi warga negara. Beberapa pasal yang terdapat di UU No.2 Tahun 2018 tentang perubabahn UU No.17 Tahun 2014 tentang MD3 memuat sejumlah pasal yang kontroversial dan dinilai membuat DPR kian tak tersentuh dan dianggap dapat meberangkus kehidupan demokrasi. Salah satu pasal yaitu pasal 245 yang berbunyi Pemanggilan dan permintaan keterangan kepada anggota DPR sehubungan dengan terjadinya tindak pidana yang tidak sehubungan dengan pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 224 harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Presiden setelah mendapat pertimbangan dari Mahkamah Kehormatan Dewan. Penelitian ini termasuk dalam penelitian hukum normatif. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdapat bahan hukum primer, bahan hukum skunder, dan bahan hukum tersier yang dikumpulkan melalui studi pustaka. Metode pendekatan menggunakan metode pendekatan perundang-undangan (statute approach). Analisis yang dilakukan dengan menggunakan metode kualitatif. Hasil dari penelitian ini adalah untuk mengetahui arah politik hukum pembentukan pasal 245 UU No.2 tahun 2018 dan implikasi Pasal 245 Undang-Undang MD3 terhadap Kewenangan Badan Kehormatan Dewan. Kesimpulan dari permasalahan analisis ini adalah pertama alasan munculnya pasal ini yaitu untuk menjaga marwah lembaga parlemen sebagai upaya penguatan sebagai penguatan lembaga dalam sistem ketatanegaraan, kedua, DPR ingin agar dalam menjalankan tugasnya supaya tidak terhambat. Implikasi yang muncul yaitu dapat menghambat proses hukum yang dilakukan oleh DPR apabila berindikasi melakukan suatu tindak pidana, MKD dapat menjadi tameng bagi anggota DPR yang terkena kasus untuk melindungi dirinya, terakhir yaitu kata frase "setelah mendapat pertimbangan dari Mahkamah Kehormatan Dewan" bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 . Fokus penelitian ini, ada pada materi muatan Pasal 245 UU No.2 tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD.

*Kata kunci : Politik hukum, kewenangan Makamah Kehormatan Dewan, pertimbangan*



# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah lembaga negara yang memiliki kekuasaan legislatif. Dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 19 ayat 1,2, dan 3 yang diartikan bahwa anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum. Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang dan bersidang sedikitnya satu kali dalam satu tahun. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan lembaga negara yang memiliki susunan kedudukan, tugas, fungsi, dan kewajiban.<sup>1</sup>

Kedudukan DPR sangat kuat, hal ini dijelaskan dalam perubahan UUD 1945 tercantum dalam Pasal 7C yang mengartikan "Presiden tidak dapat membekukan dan atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat" Hal ini sesuai dengan prinsip presidensial sebagai sistem pemerintahan Indonesia yang dipertahankan dan lebih disempurnakan dalam perubahan UUD 1945.<sup>2</sup>

Dalam Kedudukan DPR adalah lembaga perwakilan pelaksanaan kedaulatan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara, dan memiliki kedudukan yang sangat penting sesuai dengan prinsip demokrasi yang negara kita anut. Demokrasi modern yang hanya dapat dilakukan melalui sistem

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Dalam Pasal 1, 2, 3 dan 19.

<sup>2</sup> Pasal 7c UUD 1995.

demokrasi perwakilan. Demokrasi perwakilan membutuhkan adanya lembaga perwakilan yang bertindak untuk dan atas nama rakyat yang memilihnya.<sup>3</sup>

Dibentuknya lembaga perwakilan dengan nama DPR ini memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Masing-masing fungsi secara rinci adalah sebagai berikut :

### 1. Fungsi Legislasi

Fungsi legislasi adalah fungsi untuk membentuk suatu undang-undang yang di bahas dengan presiden untuk mendapat persetujuan Bersama.<sup>4</sup> Fungsi legislasi ini dapat mencakup kegiatan mengkaji, merancang, membahas, dan mengesahkan undang-undang.<sup>5</sup>

Ruang lingkup materi pembuatan UU ini sangat luas, karena tidak terbatas pada yang secara tegas diperintahkan dalam UUD 1945. Meskipun demikian sebagai pedoman dapat dikemukakan gambaran ruang lingkup materi yang harus diatur dalam UU, sebagaimana ditentukan Pasal 8 UU No. 10 diatur dalam UU adalah sebagai berikut : i. Hak-hak asasi manusia; ii. Hak dan kewajiban warga negara; iii. Pelaksana dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan

---

<sup>3</sup> <http://erepo.unud.ac.id/10423/2/f5f6719199e7f391c32d0e7cc2bf4cd4.pdf>, Diakses pada tanggal 14 april 2018.

<sup>4</sup> Pasal 25 huruf a UU No. 22 Tahun 2003.

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1995*, editor Hj. Ni'matul Huda, Ctk 1, FH UII pres, Yogyakarta, 2004, hlm. 170.

negara; iv. Wilayah negara dan pembagian daerah; kewarganegaraan dan kependudukan; dan keuangan negara.<sup>6</sup>

## 2. Fungsi Anggaran

Fungsi anggaran adalah fungsi penyusunan dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara bersama presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPR.<sup>7</sup> Pelaksanaan fungsi anggaran ini pada dasarnya adalah sama dengan fungsi legislasi, karena pada akhirnya APBN yang telah disepakati oleh DPR Bersama presiden harus di tuangkan dalam UU.

Agar keuangan negara betul-betul dapat digunakan dengan sebaik-baiknya untuk kesejahteraan rakyat dan untuk mencegah terjadinya kebocoran dalam penggunaannya, maka DPR dalam rangka menjalankan fungsi anggaran ini didukung oleh pengawasan yang dilakukan BPK. BPK akan menyampaikan laporan pemeriksaan keuangan negara kepada DPR sebagai bahan penyusunan APBN yang akan datang.<sup>8</sup>

## 3. Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan adalah fungsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UUD 1945, UU dan peraturan pelaksanaan lainnya.<sup>9</sup> Pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan

---

<sup>6</sup> Jazim Hamidi dan Budiman Sinaga, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Sorotan*, Cetakan Pertama, Tatanusa, Jakarta, 2005, hlm. 48.

<sup>7</sup> Pasal 25 huruf b UU No. 22 Tahun 2003.

<sup>8</sup> Pasal 23 perubahan UUD 1945.

<sup>9</sup> Pasal 25 huruf c UU No. 22 tahun 2003.

kebijakan pemerintah dilakukan dalam rangka mengontrol pemerintahan agar berhati hati dan tidak merugikan rakyat dalam menjalankan roda pemerintahan. Dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasan tersebut maka DPR sebagai lembaga mempunyai hak-hak yang di atur dalam UU No. 22 Tahun 2003 sebagai berikut : i. mengajukan rancangan undang-undang; ii. mengatur pertanyaan; iii. menyampaikan usulan pendapat; iv. memilih dan dipilih; v. membela diri; vi. imunitas; vii. protokoler; viii. keuangan dan administrasi.<sup>10</sup>

Ketiga peran DPR menggambarkan masih belum baiknya kinerja DPR. Padahal posisi DPR dalam konteks pembangunan nasional amatlah strategis. Andaikan seluruh atau sebagian besar UU yang dihasilkan DPR berkategori baik, proses penganggaran pembangunan juga relatif transparan dan akuntabel, dan pengawasan DPR terhadap pemerintah juga berjalan sesuai dengan harapan, maka pembangunan nasional dan kesejahteraan rakyat akan mudah diraih. Bangsa kita akan terakselerasi dan maju berkembang mengejar ketertinggalan dari bangsa-bangsa yang telah maju.<sup>11</sup>

Salah satu fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPR beberapa tahun belakangan adalah Undang-Undang MD3 (MPR, DPR, DPD, dan DPRD). Undang-Undang MD3 adalah undang-undang yang mengatur wewenang tugas, hak, dan kewajiban DPR. Dan mengatur pemilihan pemimpin,

---

<sup>10</sup> Pasal 28 huruf a sampai g No. 22 Tahun 2003.

<sup>11</sup> <http://pikiran-rakyat.com/opini/2017/10/17/optimalisasi-fungsi-dpr-411686>, Diakses pada tanggal 15 april 2018, pada pukul 11.53 WIB.

mengatur kode etik DPR dan mengatur susunan kedudukan lembaga-lembaga perwakilan dalam menjalankan fungsi sebagai badan representasi warga untuk mencapai cita-cita nasional, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan bangsa, dan melindungi warga negara.<sup>12</sup>

Beberapa Pasal yang terdapat dalam UU No. 2 Tahun 2018 perubahan UU No. 7 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) terdapat beberapa Pasal yang dianggap kontroversial, dan dinilai membuat DPR tidak dapat tersentuh dan dianggap dapat mencedrai kehidupan demokrasi. Pasal-pasal yang dianggap kontroversial adalah :

1. Pasal 73<sup>13</sup>:

“DPR berhak melakukan panggilan secara paksa melalui kepolisian kepada siapapun yang mangkir dalam memenuhi panggilan DPR sebanyak tiga kali. Dengan diberlakukannya pasal tersebut, DPR sebagai wakil rakyat memiliki kewenangan dalam memanggil paksa siapapun yang dinilai tidak kooperatif.”

2. Pasal 122 huruf k<sup>14</sup> :

“Mahkamah Kehormatan Dewan bertugas mengambil langkah hukum dan atau langkah lain terhadap orang perseorangan, kelompok orang, atau badan hukum yang merendahkan kehormatan DPR dan anggota DPR.”

---

<sup>12</sup> UU No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan UU No. 7 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

<sup>13</sup> *Ibid*

<sup>14</sup> *Ibid*

3. Pasal 245<sup>15</sup>:

“Pemanggilan dan permintaan keterangan kepada anggota DPR sehubungan dengan terjadinya tindak pidana yang tidak sehubungan dengan pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 224 harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Presiden setelah mendapat pertimbangan dari Mahkamah Kehormatan Dewan.

Persetujuan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku apabila anggota DPR:

- a. tertangkap tangan melakukan tindak pidana;
- b. disangka melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati atau pidana penjara seumur hidup atau tindak pidana kejahatan terhadap kemanusiaan dan keamanan negara berdasarkan bukti permulaan yang cukup; atau
- c. disangka melakukan tindak pidana khusus.”

Dan masih ada beberapa Pasal yang dianggap kontroversial yang tidak di masukan oleh penulis. Akan tetapi dari Pasal-Pasal yang telah penulis jelaskan diatas, penulis hanya berfokus untuk membahas Pasal 245. Menurut penulis Pasal 245 yang berbunyi : “Pemanggilan dan permintaan keterangan kepada anggota DPR sehubungan dengan terjadinya tindak pidana yang tidak sehubungan dengan pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 224 harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Presiden setelah mendapat pertimbangan dari Mahkamah Kehormatan Dewan.”

---

<sup>15</sup> *Ibid*

Dalam redaksi Pasal 245 DPR dan pemerintah sepakat bahwa pemeriksaan anggota DPR harus dipertimbangkan Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) terlebih dahulu sebelum dilimpahkan ke Presiden untuk pemberian izin bagi aparat penegak hukum. Dalam Pasal ini menimbulkan bahwa adanya indikasi yang mengacuh hak imunitas dan pasal ini juga bertentangan dengan prinsip negara hukum.

Bukan hanya itu Pasal 245 berpotensi menghalangi upaya penegakan hukum apabila anggota DPR berindikasi melakukan tindak pidana seperti pidana khusus ataupun pidana umum.

Munculnya UU MD3 khususnya Pasal 245 yang menimbulkan banyaknya polemik di dalam masyarakat dan tidak ditandatangani oleh presiden. Lahirnya pasal ini dikhawatirkan menjadi 'pelindung' untuk melindungi perilaku koruptif dan penyalahgunaan kewenangan yang tak sehat dari para anggota DPR supaya terhindar dari proses hukum. Menurut Direktur Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta, Febi Yonesta menilai bahwa adanya kejanggalan dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPD, DPR, dan DPRD (UU MD3). Pengamat menilai kuat syarat penyidikan pada Pasal 245 UU MD3 merupakan siasat Pemerintah agar terhindar dari tindakan perbuatan yang memalukan di luar tindakan pidana baik pidana khusus maupun pidana umum.

Revisi Pasal 245 mempersulit aparat penegak hukum untuk memeriksa anggota DPR dalam kasus pidana. Pasal itu diatur bahwa pemanggilan

anggota DPR untuk pemeriksaan terkait kasus pidana harus melalui persetujuan MKD dan baru kemudian Presiden. pengamat menegaskan pasal tersebut melanggar asas kesetaraan semua pihak di hadapan hukum (*equality before the law*) yang sudah diatur dalam konstitusi.<sup>16</sup>

Pandangan lain dari Menurut Sufmi Dasco Ahmad ketua Mahkamah Kehormatan Dewan yang juga menilai posisi MKD dalam memberi izin pertimbangan seperti yang dimaksud dalam Pasal 245 adalah untuk menjaga kehormatan DPR.

Selain itu menurut Mahfud MD Mantan Ketua Mahkamah Konstitusi, tidak setuju dengan Pasal 245 tentang hak imunitas DPR. Karena hal ini membuat lembaga itu berpeluang bebas dari tuntutan hukum. Beliau juga memberikan contoh Kalau misalnya melakukan korupsi, atau maaf, memperkosa sekretarisnya, atau menjadikan kantor DPR sebagai tempat transaksi narkoba ya ditangkap dong, tidak perlu izin presiden atau MKD kan sudah ada hukum acaranya sendiri,<sup>17</sup>

Bukan hanya itu saja ribuan mahasiswa se-DIY yang mengatasnamakan Gerakan Solidaritas tidak setuju dengan adanya revisi UU MD3 dan mendesak agar presiden membuat perpu untuk menggantikan UU MD3. Dalam aksi ribuan mahasiswa se-DIY memiliki tuntutan sebagai berikut :<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> <https://tirto.id/kewenangan-dpr-di-tiga-pasal-uu-md3-dinilai-merusak-ketatanegaraan-CEKZ>, Diakses pada tanggal 15 april 2018, pada pukul 14.00 WIB.

<sup>17</sup> <http://www.surat kabar.id/78631/politik/hak-imunitas-dpr-mahfud-md-tak-setuju-kenapa>, Diakses pada tanggal 15 april 2018, pada pukul 9:30 WIB.

<sup>18</sup> <http://jogja.tribunnews.com/2018/03/20/inilah-5-tuntutan-ribuan-mahasiswa-se-diy-terkait-revisi-uu-md3?page=2>, Diakses pada tanggal 14 april 2018, pada pukul 22.30 WIB.



1. Menolak Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Ke-dua Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 terkhusus (Pasal 15, 84, dan 260); (Pasal 73 ayat (4) dan (5)); (Pasal 112 huruf k); dan (Pasal 245).
2. Menolak segala bentuk pelemahan penyampaian pendapat di muka umum dan kritik terhadap pejabat negara.
3. Mendesak Presiden untuk mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) untuk mengganti keberlakuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Ke-dua Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3.
4. Menghimbau kepada masyarakat untuk turut serta dalam mengawasi kinerja DPR dan Pemerintah dalam proses legislasi serta memaksimalkan partisipasi masyarakat dalam pembuatan peraturan perundang-undangan guna melahirkan produk hukum yang berkualitas dan responsif.

Dari beberapa pernyataan dan pendapat mengenai Pasal 245 dapat disimpulkan bahwa DPR semakin tidak tersentuh dan memiliki hak imunitas, hal ini bertentangan dengan prinsip negara hukum di Indonesia.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik mengkaji tentang **POLITIK HUKUM PENGATURAN TENTANG KEWENANGAN BADAN KEHORMATAN DALAM MEMBERIKAN PERTIMBANGAN PERSETUJUAN TERTULIS TERHADAP PEMANGGILAN DPR DAN/ATAU ANGGOTA DPR (Studi Terhadap Pasal 245 UU NO.2 Tahun 2018 Tentang Perubahan UU NO 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD,DPRD)**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas maka yang menjadi pokok permasalahan dari penelitian ini adalah :

1. Bagaimana arah politik hukum Pasal 245 Undang-Undang N0. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Undang-Undang N0. 17 Tahun 2014 tentang MD3 ?
2. Bagaimana implikasi Pasal 245 Undang-Undang MD3 terhadap Kewenangan Badan Kehormatan Dewan ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut ini :

1. Untuk mengetahui arah politik hukum Pasal 245 Undang-Undang N0. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Undang-Undang N0. 17 Tahun 2014 tentang MD3
3. Untuk mengetahui implikasi Pasal 245 Undang-Undang MD3 terhadap Kewenangan Badan Kehormatan Dewan

## **D. Manfaat 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. Tinjauan Pustaka

### 1. Politik Hukum

Secara etimologi, Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari menyatakan bahwa istilah politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari pengertian hukum Belanda *rechtspolitiek* yang melambangkan bentukan dari dua suku kata yaitu *recht* dan *politiek*. Kata *politiek* dalam kamus bahasa Belanda yang ditulis oleh Van der Tas mengandung arti *beleid*. Kata *beleid* dalam bahasa Indonesia berarti kebijaksanaan. Jadi secara etimologi politik hukum mempunyai arti sebagai kebijaksanaan hukum (*legal policy*).<sup>19</sup>

Menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara, mengartikan politik hukum sebagai *legal policy* atau prosedur hukum yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu yang meliputi: (a) pelaksanaan secara sesuai ketentuan hukum yang telah ada; (b) pembentukan hukum yang berintikan pembaruan atas hukum yang telah ada dan pembuatan hukum-hukum baru; (c) penetapan fungsi lembaga penegak hukum serta pembinaan

---

<sup>19</sup> Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 19-25.

para anggotanya; dan (d) pengembangan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi elite pengambil kebijakan.<sup>20</sup>

Menurut pandangan Soedarto, politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang memiliki kewenang untuk menentukan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan dilakukan untuk mengekspresikan apa yang mengandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.<sup>21</sup>

Dari beberapa pengertian politik hukum secara umum dapat dinyatakan bahwa politik hukum adalah ‘kebijakan’ yang diambil atau ‘ditempuh’ oleh negara melalui lembaga negara atau pejabat yang diberikan kewenangan untuk menentukan hukum yang mana yang perlu diganti, ataupun yang perlu dirubah, dan hukum yang mana perlu dipertahankan, ataupun hukum mengenai apa yang perlu diatur dan dikeluarkan supaya dengan kebijakan itu penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berbelangsung dengan baik dan tertib, sehingga tujuan negara secara bertahap dapat terencana dan dapat terwujud.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Moh Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 13-14.

<sup>21</sup> *Ibid*

<sup>22</sup> Jazim Hamidi, dkk, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Total Media, Yogyakarta, , 2009, hlm. 232-241.

## 2. Demokrasi

Demokrasi merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dalam kajian Hukum Tata Negara, karena demokrasi mampu memberikan legitimasi sebuah kekuasaan yang berawal dari rakyat. Legitimasi ini sangat penting dalam melaksanakan roda pemerintahan. Sehingga istilah kata demokrasi menjadi populer untuk penyelenggaraan pemilihan kekuasaan ataupun pemberian peran serta rakyat dalam pemerintahan. Konsep demokrasi selalu identic dengan rakyat dan ada yang menyatakan bahwa rakyatlah yang sesungguhnya berkuasa.<sup>23</sup>

Secara etimologis, demokrasi merupakan perpaduan antara dua kata dari bahasa Yunani, yaitu *demos* yang mempunyai arti rakyat dan *cratein* atau *cratos* yang mempunyai arti kekuasaan. Jadi, secara terminologis demokrasi mempunyai arti kedaulatan yang berada ditangan rakyat. Dengan kata lain, kedulatan rakyat menyimpan penertian bahwa sistem kekuasaan tertinggi dalam suatu negara di bawah kendali rakyat.<sup>24</sup>

Menurut Professor Jimmly Asshidiqie menegaskan bahwa negara hukum yang terpacu pada sistem demokrasi pada pokoknya mengidealkan suatu metode bahwa negara hukum itu haruslah

---

<sup>23</sup> Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang, setara press, 2017, hlm. 147.

<sup>24</sup> R.Masri Sareb Putra (ed), *Etika dan Tertib Warga Negara*, Salemba Humanika, Jakarta, 2010, hlm. 148.

demokratis, dan negara demokrasi itu haruslah dilandaskan atas hukum. Menurutny, dalam perspektif yang bersifat horizontal pandangan demokrasi yang berlandaskan atas hukum (*constitutional democracy*) memuat 4 (empat) prinsip pokok, yaitu:<sup>25</sup>

- a. Adanya tanggungan persamaan dan kesetaraan dalam kehidupan bersama;
- b. Adanya penetapan dan penghormatan terhadap perbedaan atau pluralitas;
- c. Adanya pengaturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama; dan
- d. Adanya metode penyelesaian sengketa berdasarkan mekanisme pengaturan yang ditaati bersama dalam konteks kehidupan bernegara, di mana berkaitan pula dimensi-dimensi kekuasaan yang bersifat vertikal antar institusi negara dengan warga negara.

Demokrasi sebagai landasan hukum bernegara ini tercermin dalam Pasal 1 ayat (2) kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang Dasar 1945. Hal ini merupakan wujud implementasi kedaulatan rakyat yang menjalankan pemerintahan suatu negara. Demokrasi dapat diartikan penting bagi masyarakat yang menggunakannya, karena dengan demokrasi hak rakyat untuk memutuskan sendiri jalannya pemerintahan dapat terjamin.<sup>26</sup>

Jadi, konsep demokrasi juga harus disesuaikan dengan prinsip hidup suatu bangsa, cita-cita bangsa, dan hukum yang sedang

---

<sup>25</sup> Jimly Asshidiqie, *“Demokrasi dan Nomokrasi: Prasyarat Menuju Indonesia Baru”*, Kapita Selekta Teori Hukum (Kumpulan Tulisan Tersebar), FH-UII, Jakarta, 2000, hlm. 141-144

<sup>26</sup> Moh. Mahfud MD. *Demokrasi Konstitusi di Indonesia*, liberti, Yogyakarta, 1993, hlm.

berlangsung di suatu negara. Demokrasi memang dapat merubah suatu sistem yang ada, akan tetapi perubahan yang berlandaskan demokrasi harus dilakukan dengan mengaitkan peran serta masyarakat, karena definisi sesungguhnya dari demokrasi adalah kedaulatan ada di tangan rakyat.<sup>27</sup>

### 3. Negara Hukum

Negara hukum adalah suatu sistem kenegaraan yang mengatur berdasarkan hukum yang sudah berlaku, yang berkeadilan, dan sudah tersusun dalam suatu konstitusi, di mana semua orang dalam negara itu baik yang diperintah ataupun yang memerintah, harus patuh kepada hukum yang sama, sehingga setiap orang yang sama dianggap sama dan setiap orang berbeda dianggap berbeda dengan dasar pembedaan yang rasional, tanpa melihat perbedaan warna kulit, ras, gender, agama, daerah dan kepercayaan, dan kewenangan pemerintah dibatasi berlandaskan suatu prinsip distribusi kekuasaan, sehingga pemerintah tidak berbuat sewenang-wenang dan tidak melanggar hak-hak rakyat, karena kepada rakyat diberikan peran sesuai kemampuan dan perannya secara demokratis.<sup>28</sup>

Dalam perkembangnya, konsep tentang negara hukum mengalami pemikiran yang berbeda-beda.<sup>29</sup> Pemikiran atau konsepsi

---

<sup>27</sup> Enrick Muhammad faudzan, *Op., Cit.*, hlm. 148.

<sup>28</sup> Munir Faudy, *Teori Negara Hukum Modern (rechstaat)*, refika aditama, Bandung, 2009, hlm. 3.

<sup>29</sup> TahirAzhary, *Negara Hukum Indonesia*, UI-Press, Jakarta, 1995, hlm. 20-21.

manusia menggambarkan anak zaman yang dilahirkan dan berkembang dalam situasi kesejarahan dengan berbagai pengaruhnya. Pemikiran atau konsepsi manusia tentang negara hukum juga lahir dan berkembang dalam situasi kesejarahan.

Suatu negara dapat dinyatakan sebagai negara hukum bila dalam kehidupan bernegara mencakup 4 tuntutan dasar, yaitu sebagai berikut:

1. Tuntutan kebutuhan hukum yang merupakan kebutuhan langsung masyarakat;
2. Tuntutan bahwa hukum berlaku sama bagi setiap penduduk dan warga negara
3. Legitimasi demokrasi dimana proses pembentukan hukum harus mengikut sertakan dan mendapatkan persetujuan masyarakat; dan
4. Tuntutan akal budi yaitu menjunjung tinggi harkat martabat manusia dan masyarakat.<sup>30</sup>

Dalam prespektif historis, konsep negara hukum dibedakan menurut paham *rechtsstaats* pada dasarnya bertumpu pada sistem hukum Eropa Kontinental dan paham *rule of law* yang pada dasarnya bertumpu pada system hukum *anglo saxon*. Konsep ini muncul pada abad ke-19 dan ke-20 karena di kalangan kebanyakan para ahli hukum masih sering berpaku kepada unsur-unsur pengertian sebagaimana dikembangkan. Munculnya konsep *rechtsstaat* yang dipelopori Immanuel Kant, kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh Friedrich

---

<sup>30</sup>Yopi Gunawan dan Kristi, *Perkembangan Konsep Negara Hukum dan Negara Hukum Pancasila*, refika aditama, Bandung, 2015, hlm. 21.



Julius Stahl. konsep negara hukum dalam artian rechtsstaat model

Stahl ditandai dengan 4 (empat) unsur pokok yaitu:<sup>31</sup>

- a. pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia (*grondrechten*);
- b. negara didasarkan pada teori trias politica atau pemisahan kekuasaan (*scheiding van machten*)
- c. pemerintahan berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van het bestuur*); dan
- d. ada peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan pelanggaran hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*)

Sedangkan munculnya konsep *rule of law* yang di pelopori A.V. Dicey, bahwa ada tiga ciri yang terpenting dari prinsip *rule of law*, yaitu:<sup>32</sup>

- a. *supremacy of law* (tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum)
- b. *equality before of the law* (Kedudukan sama di depan hukum. Baik rakyat biasa ataupun pejabat)
- c. *constitution based on individual right* (Terjaminnya HAM dalam undang-undang atau keputusan pengadilan)

Perkembangan terakhir dari konsep negara hukum yang di kemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, yang berpendapat bahwa ada 12 elemen penting yang harus ada dalam negara hukum modern, yaitu:<sup>33</sup>

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*)
2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*)

---

<sup>31</sup> Ridwan Hr, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm 3.

<sup>32</sup> Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi*, pustaka pelajar, Yogyakarta, 2001, hlm. 13.

<sup>33</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, sinar grafika, Jakarta, 2011, hlm. 123-130.

3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*)
4. Pembatasan kekuasaan
5. Organ-Organ Eksekutif Yang Bersifat Independen
6. Peradilan bebas dan tidak memihak
7. Peradilan tata negara (*constitutional court*)
8. Peradilan tata usaha negara
9. Peradilan hak asasi manusia
10. Bersifat demokratis
11. Berfungsi sarana untuk mewujudkan tujuan negara
12. Transparansi dan kontrol hukum

Jadi, dalam negara hukum yang terpenting adalah adanya pembatasan kekuasaan oleh hukum, dapat diartikan bahwa segala sikap, tingkah laku ataupun perbuatan, baik yang dilakukan oleh para penguasa negara ataupun oleh warga negaranya berlandaskan hukum positif. Sehingga, terutama warga negaranya terbebas dari tindakan sewenang-wenang dari para penguasa negara.<sup>34</sup>

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis penelitian**

Penelitian ini adalah penelitian hukum normative, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara menelitian bahan pustaka dengan fokus kajian tentang Pasal 245 UU No.2 Tahun 2018 tentang perubahan UU No.17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD

### **2. Sumber Data Penelitian**

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuasaan mengikat secara yuridis yang terdiri dari peraturan undang-undang

---

<sup>34</sup>[http://ptunjakarta.go.id/wpcontent/uploads/file/berita/daftar\\_artikel/Negara%20Hukum%20Dan%20Demokrasi.pdf](http://ptunjakarta.go.id/wpcontent/uploads/file/berita/daftar_artikel/Negara%20Hukum%20Dan%20Demokrasi.pdf), Diakses pada tanggal 16 April 2018, pada jam 11.30 WIB.

yang terkait dengan penelitian ini. Dalam penelitian ini bahan hokum primer yang digunakan antara lain ;

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-undang No.2 Tahun 2018 tentang perubahan Undang-undang No.17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD

b. Bahan hukum sekunder terdiri dari :

- 1) Buku-buku yang terkait dengan tema skripsi
- 2) Jurnal
- 3) Artikel dan berita-berita di internet

c. Bahan hukum tersier yang terdiri dari :

- 1) Kamus besar Indonesia; dan
- 2) Kamus istilah hokum

### **3. Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan melalui studi pustaka, yaitu dengan mempelajari dan mengkaji buku-buku, jurnal, dan artikel ilmiah yang terkait dengan permasalahan penelitian.

### **4. Metode Pendekatan**

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) karena penulis berangkat dari norma peraturan yang terdapat dalam undang-undang No.2 Tahun 2018 tentang perubahan

Undang-undang No.17 tahun 2017 tentang MD3, Risalah UU MD3, dan UUD 1945.

## **5. Analisis Bahan Hukum**

Metode analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif yaitu pengelempokan dan penyesuaian data-data di peroleh dari suatu gambaran sistematis yang di dasarkan pada teori dan pengertian hukum yang signifikan dan ilmiah. Bahan hokum yang diperoleh dari penelitian disajikan dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut :

- a. Bahan hukum yang diperoleh sari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian
- b. Hasil klasifikasi bahan hukum selanjutnya disistematisasikan
- c. Bahan hukum yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan kesimpulan nantinya.

## **G. Sistematika Penulisan**

Penelitian ini disusun dalam 4 (empat) bab secara garis besar yang terdiri dari :

### **1. BAB I**

BAB I yaitu pendahuluan yang berisikan tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

### **2. BAB II**

BAB II menguraikan landasan teori yaitu apa yang ada dalam tinjauan pustaka dalam BAB I yang kemudian dijabarkan kedalam sub bab yaitu tinjauan umum tentang Negara Hukum, Demokrasi, dan Politik Hukum.

### **3. BAB III**

BAB III menguraikan landasan teori yaitu apa yang ada dalam tinjauan umum dalam BAB II yang kemudian dijabarkan kedalam sub bab yaitu tinjauan khusus tentang kedudukan DPR dalam sistem ketatanegaraan.

### **4. BAB IV**

BAB IV akan menjelaskan tentang apa yang melatarbelakangi munculnya Pasal 245 UU No.2 Tahun 2018 tentang perubahan UU No.17 Tahun 2014 tentang MD3 dan apa implikasi terhadap munculnya Pasal 245 UU No.2 Tahun 2018 tentang perubahan UU No.17 Tahun 2014 tentang MD3.

## **5. BAB V**

BAB V yaitu penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran. Pada bab ini akan ditampilkan kesimpulan dari hasil penelitian serta rekomendasi berdasarkan hasil penelitian yang bermanfaat bagi perkembangan hukum ke depan, khususnya di bidang hukum ketenagaaan.

## BAB II

### POLITIK HUKUM DALAM NEGARA DEMOKRASI YANG BERDASARKAN ATAS HUKUM

#### A. Politik Hukum

##### 1. Pengertian Politik Hukum

Politik hukum adalah suatu bagian dalam kajian ilmu hukum yang terdiri dari dua disiplin ilmu, yaitu *pertama*, ilmu politik dan *kedua*, ilmu hukum. Moh. Mahfud MD, memandang politik hukum masuk dalam disiplin ilmu hukum. Beliau berpendapat bahwa politik hukum memiliki arti sebagai *legal policy* (kebijakan hukum) yang akan atau telah dilaksanakan oleh pemerintah. Politik hukum meliputi pembuatan hukum yang berintikan pembentukan dan pembaharuan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan, dan pelaksanaan ketetapan hukum yang sudah ada, termasuk penegakan kewajiban lembaga dan pembinaan para penegak hukum.<sup>35</sup>

Pemahaman tentang politik hukum sebagaimana yang sudah di jabarkan oleh Mahfud MD tersebut sepemahaman dengan pengertian yang dijelaskan oleh Abdul Hakim Garuda Nusantara yang juga memiliki makna *legal policy*.<sup>36</sup> Perbedaan yang dimaksud, Abdul Hakim lebih mengutamakan kajian politik hukum pada pengembangan hukum, yaitu tentang perlunya mengikutsertakan tugas kelompok-kelompok sosial dalam masyarakat dalam hal bagaimana hukum itu dibuat,

---

<sup>35</sup> M. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998, hlm. 8.

<sup>36</sup> Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, YLBHI, Jakarta, 1988, hlm.

dikonseptualisasikan, ditetapkan, dan dilembagakan dalam suatu proses politik yang sesuai dengan cita-cita awal mula suatu negara.<sup>37</sup>

Padmo Wahjono dalam buku *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*.<sup>38</sup> mendefinisikan politik hukum menjadikan kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibuat . penjelasan ini masih bersifat ringkasan dan kemudian disempurnakan dengan sebuah artikelnya yang berjudul *Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan*, yang dijelaskan bahwa politik hukum merupakan kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan yang dimaksud dapat berkaitan dengan pembuatan hukum, penetapan hukum dan penegakan hukumnya.<sup>39</sup>

Satjipto Rahardjo menjelaskan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak digunakan untuk mencapai tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Di dalam studi politik hukum, menurut Satjipto Rahardjo, timbul beberapa pertanyaan mendasar, yaitu: (a) tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada; (b) cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut; (c) kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah; serta (d) dapatkah suatu pola yang baku dan mapan

---

<sup>37</sup> *Ibid*

<sup>38</sup> Padmo Wahyono, 1986, *Indonesia Negara Berdasarkan atas hukum*, Ctk. II, Ghalia Indonesia, Jakarta., hlm. 160.

<sup>39</sup> Padmo Wahyono, 1991, *Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan*, Forum Keadilan, No. 29 April 1991, hlm. 65.



dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut;<sup>40</sup>

Menurut Soedarto, politik hukum merupakan kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang memiliki kewenang untuk menerapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan dipakai untuk mengekspresikan apa yang tercantum dalam masyarakat dan untuk menggapai apa yang dicita-citakan.<sup>41</sup> Pada buku lain yang berjudul *Hukum dan Hukum Pidana* dijelaskan, politik hukum merupakan usaha untuk menghasilkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu.<sup>42</sup>

Dari berbagai penjelasan tersebut dapat dibuat ringkasan sederhana bahwa politik hukum merupakan arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membentuk dan melaksanakan hukum dalam rangka mewujudkan tujuan bangsa dan negara. Dan dapat juga dinyatakan bahwa politik hukum dapat diartikan upaya untuk menjadikan hukum sebagai proses mewujudkan tujuan negara. Selain itu, politik hukum juga dapat diartikan jawaban atas pertanyaan tentang mau diapakan hukum itu di dalam perspektif formal kenegaraan guna mewujudkan tujuan negara. Dalam pengertiannya, pijakan utama politik hukum nasional ialah tujuan negara yang kemudian menghasilkan sistem hukum nasional yang harus dikembangkan dengan pilihan isi dan cara-cara tertentu. Dengan demikian

---

<sup>40</sup> Moh Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 14.

<sup>41</sup> Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung, 1983, hlm. 20.

<sup>42</sup> Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumi, Bandung, 1986, hlm. 151.

politik hukum berisi dua sisi yang tidak terpisahkan, yaitu sebagai arahan pembuatan hukum atau *legal policy* lembaga-lembaga negara dalam pembuatan hukum dan sekaligus sebagai alat untuk menilai dan mengkritisi apakah sebuah hukum yang dibuat sudah sesuai atau tidak dengan kerangka pikir *legal policy* tersebut untuk mewujudkan tujuan negara.<sup>43</sup>

## 2. Karakter Politik Hukum

Berdasarkan realitanya terlihat bahwa dalam hubungan tolak Tarik antara politik hukum dan hukum, maka hukumlah yang terpengaruh oleh politik, sebab subsistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar daripada hukum. Sehingga jika harus berhadapan dengan politik, maka hukum berada dalam kedudukan yang lebih lemah.<sup>44</sup> Berkaitan dengan ini, Lev mengatakan, untuk memahami system hokum di tengah-tengah transformasi politik harus diamati dari bawah dan dilihat peran sosial politik apa yang diberikan orang kepadanya.<sup>45</sup> Karena lebih kuatnya konsentrasi energi politik, maka menjadi beralasan adanya konstataasi bahwa kerap kali otonomi hukum di Indonesia ini diintervensi oleh politik, bukan hanya dalam proses pembuatannya, tetapi juga dalam implementasinya. Begitu juga dengan Sri Soemantri yang pernah mengonstatasi hubungan antara hukum dan politik di Indonesia ibarat perjalanan lokomotif kereta api yang keluar dari relnya. Jika hukum

---

<sup>43</sup> *Ibid*

<sup>44</sup> Satjipto Raharjo, *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan antara Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Sinar Baru, Bandung, 1985, hlm. 79.

<sup>45</sup> Daniel S Lev, *Islamic Courts in Indonesia*, Berkeley: University of California Press, 1972, hlm. 2.

diibaratkan rel dan politik diibaratkan lokomotifnya maka sering terlihat lokomotif itu keluar dari rel yang seharusnya dilalui.<sup>46</sup>

Sehubungan dengan lebih kuatnya energi politik dalam berhadapan dengan hukum, apa yang dijelaskan oleh Dahrendorf dapat memperjelas mengapa hukum sebagai cerminan dari kehendak pemegang kekuasaan atau serupa dengan kekuasaan. Dengan merangkum karya tiga sosiolog yakni Pareto, Mosca, dan Aron kemudian Dahrendorf menyatakan ada enam ciri kelompok dominan atau kelompok pemegang kekuasaan politik. *Pertama*, jumlahnya selalu lebih kecil dari jumlah kelompok yang dimiliki. *Kedua*, mempunyai kelebihan kekayaan khusus untuk memelihara dominasinya berupa kekayaan materiil, intelektual, dan penghormatan moral. *Ketiga*, dalam pertentangan selalu terorganisasi lebih baik daripada kelompok yang ditundukkan. *Keempat*, kelas penguasa hanya terdiri dari orang-orang yang mempunyai posisi dominan dalam bidang politik sehingga elit penguasa diartikan sebagai elit penguasa dalam bidang politik. *Kelima*, kelas penguasa selalu berupaya memonopoli dan mewariskan kekuasaan politiknya kepada kelas atau kelompoknya sendiri. *Keenam*, adanya penyusutan perubahan sosial terhadap perubahan komposisi kelas penguasa.<sup>47</sup>

Menurut Moh. Mahfud MD ada dua karakter produk hukum yaitu *pertama*, produk hukum responsif atau populistik yang memiliki arti

---

<sup>46</sup> Sri Soemantri Martosuwignjo, "Pembangunan Hukum Nasional dalam Prespektif Kebijakan", makalah untuk Praseminar Identitas Hukum Nasional, di Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, tanggal 19-21 Oktober 1987, hlm. 6.

<sup>47</sup> M. Mahfud MD, *Politik Hukum.. Op. Cit.*, hlm. 21-22.

produk hukum yang menggambarkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembentukannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kepada kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Menghasilkan sifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial ataupun individu dalam masyarakat.<sup>48</sup>

Dalam arti cirinya selalu melibatkan semua komponen masyarakat (syarat formal) ; *Kedua*, produk hukum konservatif merupakan produk hukum yang berisi (materi muatannya) lebih menggambarkan visi sosial elit politik, lebih merepresentasikan keinginan pemerintah, bersifat positivis instrumental, yaitu masyarakat menjadi alat implementasi ideologi dan program negara. Berlawanan dengan hukum responsif, hukum ortodoks lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu di dalam masyarakat. Dalam pembentukannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil. Untuk mengkualifikasi apakah suatu produk hukum responsif, atau konservatif, indikator yang dipakai adalah proses pembentukan hukum, sifat tugas hukum, dan kemungkinan penjelasan atas sebuah produk hukum. Produk hukum yang berkarakter responsif, proses pembentukannya bersifat partisipatif, yakni memanggil sebanyak-banyaknya peran masyarakat melalui kelompok-kelompok sosial dan individu di dalam masyarakat. Adapun proses pembentukan hukum yang berkarakter ortodoks bersifat sentralistis yang

---

<sup>48</sup> *Ibid*

berarti lebih didominasi oleh lembaga negara terutama pemegang kekuasaan eksekutif<sup>49</sup>

Dilihat dari fungsinya maka hukum yang berkarakter responsive memiliki sifat aspiratif. Artinya, memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan harapan atau kehendak masyarakat yang dilayaninya, sehingga produk hukum itu dapat dilihat sebagai kristalisasi dari kehendak masyarakat. Adapun hukum yang berkarakter ortodoks memiliki sifat positivis-instrumentalis. Artinya, memuat materi yang lebih merefleksikan tujuan sosial dan politik pemegang kekuasaan atau memuat materi yang lebih merupakan alat untuk melaksanakan kehendak dan kepentingan program pemerintah.

Jika dipandang dari segi penafsiran, maka produk hukum yang berkarakter responsif biasanya menghasilkan sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat penjelasan sendiri melalui berbagai peraturan implementasi dan peluang yang kecil itu pun hanya berlaku untuk hal-hal yang benar-benar bersifat teknis.<sup>50</sup>

Adapun produk hukum yang berkarakter ordoks menghasilkan peluang luas kepada pemerintah untuk membuat berbagai interpretasi dengan berbagai peraturan lanjutan yang berlandaskan tujuan sepihak dari pemerintah dan tidak sekedar masalah teknis. Oleh sebab itu, produk hukum yang berkarakter responsif biasanya memuat hal-hal penting secara

---

<sup>49</sup> Mahfud MD dalam Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 30.

<sup>50</sup> M. Mahfud MD, *Politik Hukum.. Op. Cit.*, hlm. 32.

cukup jelas, sehingga susah bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri.<sup>51</sup>

## B. Demokrasi

### 1. Pengertian Demokrasi

Demokrasi merupakan pemahaman ataupun teori pemerintahan yang berbasis kedaulatan rakyat. Telaah tentang tarik-menarik antara peranan negara dan masyarakat tidak dapat dilepaskan dari telaah tentang demokrasi, karena dua alasan.<sup>52</sup> *Pertama*, hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai dasarnya yang fundamental, hal itu ditunjukkan oleh hasil studi UNESCO pada awal 1950an yang mengumpulkan lebih dari 100 Sarjana Barat dan Timur. Tetapi di tiap-tiap negara itu, demokrasi dilaksanakan dengan cara-cara yang berbeda yaitu dalam hal pemberian porsi peranan kepada negara dan masyarakat kendati sama-sama mengaku sebagai negara demokrasi. *Kedua*, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya tetapi ternyata demokrasi itu berjalan dalam rute yang berbeda-beda

---

<sup>51</sup> Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, Hlm. 31.

<sup>52</sup> Moh. Mahfud MD. *Demokrasi dan Hukum di Negara Republik Indonesia*. Diklat Pelengkap Bahan Kuliah. Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta. 1989. Hlm. 4.

sehingga menimbulkan implikasi yang berbeda pula pada tiap-tiap negara.<sup>53</sup>

Secara terminologi para ahli memiliki beberapa definisi diantaranya: Joseph A. Schumeter menjelaskan bahwa, demokrasi adalah suatu perencanaan institusi untuk menghasilkan keputusan politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk menentukan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.<sup>54</sup> Sedangkan Sidney Hook memiliki pendapat bahwa Demokrasi merupakan bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung dan tidak langsung didasarkan kepada persetujuan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.<sup>55</sup> Dan Hendri B. Mayo juga berpendapat demokrasi ialah sebagai sistem politik yang merupakan suatu sistem yang menyatakan bahwa kebijakan umum di tentukan atas dasar mayoritas rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang berlandaskan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.<sup>56</sup>

Dari beberapa pernyataan pendapat di atas dapat diambil kesimpulan bahwa hakikat demokrasi merupakan rakyat sebagai

---

<sup>53</sup> S.I. Benn dan R.S Peter, *Principle of Political Thought, Colliner Book, New York, 1964*, hlm. 393, dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar,, Op.Cit..*hlm. 105.

<sup>54</sup> Georg Sorensen, *Demokrasi and Demokratization: Processed and Prospects in a Changing Word*, Trj. I. Made Krisna, *Demokrasi dan Demokratisasi (Proses dan Prospek Dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah , Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2003*, hlm. 15.

<sup>55</sup> A. Ubaidillah, et al, *Pendidikan Kewarganegaraan (civil education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah , 2000, hlm. 39.

<sup>56</sup> Moh. Mahfud.MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Jakarta: Rhineka Cipta , 2003, hlm. 19.

peran utamanya dalam proses sosial dan politik, dengan kata lain pemerintahan berada di tangan rakyat. Yang menimbulkan pengertian tiga hal : pemerintah dari rakyat (*government of the people*); dan pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*); dan pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*) yang ketiganya dijelaskan sebagai berikut .

*Pertama*, pemerintahan dari rakyat menghasilkan pengertian bahwa suatu pemerintahan yang sah merupakan suatu pemerintahan yang mendapat pengakuan dan didukung oleh mayoritas rakyat melalui mekanisme demokrasi . pengakuan dan dukungan rakyat bagi suatu pemerintahan sangatlah penting, sebab dengan legitimasi politik tersebut pemerintah dapat melaksanakan roda birokrasi dan program-programnya sebagai hasil dari tugas yang diberikan oleh rakyat kepada pemerintahan.

*Kedua*, pemerintahan oleh rakyat memiliki definisi bahwa suatu pemerintahan melaksanakan kekuasaannya atas nama rakyat, bukan atas dorongan pribadi elite negara atau elite birokrasi. Selain pengertian ini, unsur kedua ini menimbulkan pengertian bahwa bahwa dalam melaksanakan kekuasaan, pemerintah berada dalam pengawasan rakyat (*social control*). Pengawasan dapat diberlakukan secara langsung oleh rakyat maupun tidak langsung melalui para wakilnya di parlemen.



Dengan adanya pengawasan para wakil rakyat di parlemen ambisi otoritarianisme dari para penyelenggara dapat dihindari.

*Ketiga*, pemerintah untuk rakyat menimbulkan definisi bahwa kekuasaan yang diberikan oleh rakyat kepada pemerintahan harus dijadikan untuk kepentingan rakyat. Kepentingan rakyat umum harus dijadikan sebagai dasar utama kebijakan sebuah pemerintahan yang demokratis.<sup>57</sup>

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara menghasilkan pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara karena kebijaksanaan tersebut memastikan kehidupan rakyat.<sup>58</sup> Jadi suatu sistem menganut faham Demokrasi apabila para pemimpin atau wakil rakyat dipilih langsung oleh rakyat dewasa melalui pemilihan umum yang dilakukan secara langsung, umum, bebas dan rahasia, berlandaskan nilai-nilai keadilan dan kejujuran. Yang mana dalam perjalanannya para calon bebas bersaing untuk mendapatkan suara dan semua penduduk yang telah memiliki hak pilih berhak memberikan suaranya dan dijamin oleh negara melalui undang-undang yang dilaksanakan secara adil.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> A. Ubaidillah, *et al*, *Op.Cit*, hlm. 40.

<sup>58</sup> Deliar Noer. *Pengantar ke Pemikiran Politik*. CV Rajawali, Jakarta. 1983. Hlm. 207.

<sup>59</sup> Budi Suryadi, *Sosiologi Politik: Sejarah, Konsep, dan Perkembangan Konsep*, Jogjakarta: IRCiSoD, 2007, hlm. 102.

## 2. Unsur-unsur dan Konsep Demokrasi

Tegaknya demokrasi menjadi sebuah tatanan kehidupan kenegaraan, pemerintahan, ekonomi, social, dan politik sangat bertumpu kepada keadaan dan peran yang dilakukan oleh unsur-unsur penunjang tegaknya demokrasi itu sendiri, diantaranya menurut Mahfud MD, Sebuah Negara harus menganut beberapa system yaitu :

- a. Adanya perlindungan konstitusional, yang artinya selain menjamin hak-hak individu, konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk mendapatkan atas hak-hak yang dijamin .
- b. Adanya badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak.
- c. Adanya pemilu yang bebas.
- d. Adanya kebebasan menyatakan pendapat.
- e. Adanya kebebasan berserikat dan beroposisi.
- f. Adanya pendidikan kewarganegaraan.

Menurut Henry B. Mayo yang diikuti oleh Ni"matul Huda di dalam bukunya "Hukum Tata Negara Indonesia", memberi defenisi demokrasi sebagai sistem politik sebagai berikut :<sup>60</sup>

"Sistem politik yang demokratis ialah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suatu terjaminnya kebebasan politik" (*A democratic political*

---

<sup>60</sup> Ni"matul Huda, *Hukum Tata..Op. Cit.*, hlm 266.

*system is one in which public policies are made on a majority basis, by representative subject to effective popular control at periodic election which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom).*

Lebih lanjut Henry B. Mayo menjelaskan bahwa demokrasi dilandasi oleh beberapa nilai, yakni :<sup>61</sup>

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*);
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society*);
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rulers*);
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*);
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan, serta tingkah laku;
6. Menjamin tegaknya keadilan.

Sedangkan menurut Robert. A. Dahl, yang diikuti Muntoha dalam jurnalnya yang berjudul “Demokrasi dan Negara Hukum” menyatakan, Demokrasi sebagai suatu gagasan politik di dalamnya terkandung 5 (lima) kriteria, yaitu :<sup>62</sup>

1. Persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat;
2. Partisipasi efektif, yaitu kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif;
3. Pembeberan kebenaran, yaitu adanya peluang yang sama bagi setiap orang untuk memberikan penilaian terhadap jalannya proses politik dan pemerintahan secara logis;
4. Kontrol terakhir terhadap agenda, yaitu adanya keputusan eksklusif bagi masyarakat untuk menentukan agenda mana yang harus dan tidak harus diputuskan melalui proses

---

<sup>61</sup> *Ibid*

<sup>62</sup> Muntoha, “Demokrasi..Op. Cit., hlm. 381.

pemerintahan, termasuk mendelegasikan kekuasaan itu pada orang lain atau lembaga yang mewakili masyarakat;

5. Pencakupan, yaitu terliputnya masyarakat mencakup semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum.

Dalam pandangan lain, demokrasi sebagai suatu gagasan politik mewujudkan paham yang universal sehingga di dalamnya terkandung beberapa elemen sebagai berikut :<sup>63</sup>

1. Penyelenggara kekuasaan berasal dari rakyat;
2. Setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggung jawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya;
3. Dilaksanakan secara langsung maupun tidak langsung;
4. Rotasi kekuasaan dari seseorang atau kelompok ke orang atau ke kelompok yang lainnya, dalam demokrasi peluang akan terjadinya rotasi kekuasaan harus ada, dan dilaksanakan secara teratur dan damai;
5. Adanya proses pemilu, dalam negara demokratis pemilu dilaksanakan secara teratur dalam menjamin hak politik rakyat untuk memilih dan dipilih;
6. Adanya kebebasan sebagai HAM, menikmati hak-hak dasar, dalam demokrasi setiap warga masyarakat dapat menikmati hak-hak dasarnya secara bebas, seperti hak untuk menyatakan pendapat, berkumpul dan bersrikat, dan lain-lain

Tetapi demokrasi lebih dari pada itu, demokrasi adalah paket kenegaraan yang beradab, yang sesuai dengan otonomi dan kesamaan hak seluruh masyarakat. Disamping paham kesamaan dan kedaulatan rakyat pengertian demokrasi dalam arti modern: negara konstitusional (negara menjalankan kekuasaannya, terutama yang legislatif, atas dasar dan dalam batas sebuah undang-undang

---

<sup>63</sup> Afan Gaffar, Politik Indonesia; *Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 15.

dasar), pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia (yang sering dimasukkan dalam undang-undang dasar), toleransi religius, perlindungan terhadap hak-hak dasar, identitas sosial dan kultur ras minoritas, negara hukum (negara menjalankan kekuasaan eksekutif dalam batas-batas hukum yang berlaku; kebebasan proses yudikatif dari campur tangan eksekutif), serta pembagian kekuasaan.<sup>64</sup>

### C. Negara Hukum

#### 1. Pengertian Negara Hukum

Definisi *rechtsstaat* yang diterjemahkan sebagai Negara hukum menurut pandangan Philipus M. Hadjon mulai terkenal di Eropa sejak abad ke-19, meski pemikiran tentang hal itu telah lama ada<sup>65</sup>. Menurut Philipus M. Hadjon, ide *rechtsstaat* cenderung ke arah positivisme hukum yang menopang konsekuensi bahwa hukum harus dibuat secara sadar oleh badan pembentuk undang-undang<sup>66</sup>.

Dalam perspektif historis, konsep negara hukum dibedakan menurut paham *rechtsstaats* pada dasarnya bertumpu pada sistem hukum Eropa Kontinental dan paham *rule of law* yang pada

---

<sup>64</sup> Franz Magnis Suseno, dkk, *Agama dan Demokrasi*, Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat (P3M), Jakarta, 1992, hlm. 8.

<sup>65</sup> Philipus.M.Hadjon, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Hak-hak Asasi Manusia*, Kumpulan Tulisan dalam rangka 70 tahun Sri Soemantri Martosoewignjo, Media Pratama, Jakarta, 1996, hlm.72.

<sup>66</sup> Philipus M. Hadjon, "*Ide Negara Hukum Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*", makalah pada Simposium Politik, Hak Asasi Manusia, dan Pembangunan, dalam Rangka Dies natalis Universitas Airlangga Surabaya, 1994, hlm. 6.

dasarnya bertumpu pada system hukum *anglo saxon*. Konsep ini muncul pada abad ke-19 dan ke-20 karena dikalangan kebanyakan ahli hukum masih sering terpaku kepada unsur-unsur pengertian sebagaimana dikembangkan. Munculnya konsep *rechtsstaat* yang dipelopori Immanuel Kant, kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh Friedrich Julius Stahl. konsep negara hukum dalam artian *rechtsstaat* model Stahl ditandai dengan 4 (empat) unsur pokok yaitu:<sup>67</sup>

- a. pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia (*grondrechten*);
- b. negara didasarkan pada teori trias politica atau pemisahan kekuasaan (*scheiding van machten*)
- c. pemerintahan berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van het bestuur*); dan
- d. ada peradilan administrasi negara yang berfungsi menangani kasus perbuatan pelanggaran hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*)

Sejarah munculnyaanya pemikiran atau cita negara hukum itu sendiri sebenarnya sudah sangat kuno, jauh lebih kuno dari usia ilmu negara ataupun ilmu kenegaraan. Cita negara hukum itu untuk pertama kalinya dinyatakan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut di tegaskan oleh Aristoteles<sup>68</sup>. Gagasan negara hukum telah dikemukakan oleh Plato, ketika plato mengintroduksi konsep *Nomoi*, seperti karya tulis ketiga yang di buat di usia tuanya. Sementara itu, dalam dua tulisan pertama, *politeia* dan *politicos*,

---

<sup>67</sup> Ridwan Hr, *Loc. Cit.*

<sup>68</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 1.

belum muncul definisi negara hukum. Dalam *Nomoi*, Plato menjelaskan bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang dilandaskan pada pengaturan hukum yang baik<sup>69</sup>

Pemikiran Plato tentang negara hukum tersebut merupakan sebagai upaya pencegah kekuasaan sewenang-wenang oleh penguasa negara dan untuk melindungi hak-hak rakyat dari perilaku pemerintahan yang tidak adil dan sewenang-wenang yang membuat kesengsaraan bagi rakyat<sup>70</sup>.

Dalam negara hukum segala sesuatu harus dilaksanakan menurut hukum (*evrithing must be done according to law*). Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus patuh pada hukum, bukannya hukum yang harus patuh pada pemerintah<sup>71</sup>.

## 2. Prinsip-Prinsip Negara Hukum

Prof. Bagir Manan, mengemukakan bahwa konsep negara hukum sangat berkaitan dengan sistem hukum yang dipercaya oleh negara yang bersangkutan. Dalam literatur lama pada dasarnya sistem hukum di dunia ini dapat dibagi dalam dua kelompok besar yaitu sistem hukum Eropa Kontinental dan sistem hukum *Anglo-*

---

<sup>69</sup> Nurul Qamar, *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2013, Hlm. 24.

<sup>70</sup> *Ibid.*, hlm. 25.

<sup>71</sup> Ridwan HR, 2014, *Hukum Administasi Negara*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 21.

*Saxon*<sup>72</sup>. Menurut Thahir Azhary, dalam literatur ditemukan lima macam konsep negara hukum yaitu<sup>73</sup> :

- a. *Nomokrasi* Islam adalah konsep negara hukum yang pada umumnya ditetapkan di negara-negara Islam.
- b. *Rechtsstaat*, adalah konsep negara hukum yang ditetapkan di negara-negara Eropa Kontinental, antara lain misalnya: Belanda, Jerman, Prancis.
- c. *Rule of Law*, adalah konsep negara hukum yang ditetapkan di negara-negara Anglo-Saxon, seperti: Inggris, USA.
- d. *Sosialist Legality* adalah konsep negara hukum yang ditetapkan di negara-negara komunis.
- e. Konsep Negara Hukum Pancasila adalah konsep negara hukum yang ditetapkan di Indonesia.

### 3. Konsep Negara Hukum

Konsep negara hukum berasal dari pemahaman kedaulatan hukum yang pada hakikatnya berdasarkan bahwa kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara ialah berlandaskan atas hukum. Negara hukum adalah substansi dasar dari kontrak sosial setiap negara hukum<sup>74</sup>. Perkembangannya terjadi sekitar abad XIX sampai dengan abad XX. Menurut Jimly Ashiddiqie, gagasan pemikiran mengenai negara hukum berkembang dari tradisi Yunani Kuno.<sup>75</sup>

Konsep negara hukum menurut Aristoteles ialah negara yang didirikan diatas hukum yang menjamin keadilan kepada

---

<sup>72</sup> Nurul Qamar, *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2013, Hlm. 32.

<sup>73</sup> Azhary, M. Tahir, *Negara Hukum, Bulan Bintang*, Jakarta, 1995, Hlm. 63.

<sup>74</sup> Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Alumni, Malang, 2009, hlm. 9.

<sup>75</sup> Jimly Ashiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm. 11.



warga negaranya. Keadilan menurutnya adalah syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga bagi suatu negara. Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan pemikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja<sup>76</sup>.

Menurut Utrecht, prinsip-prinsip negara hukum berkembang beriringan dengan perkembangan masyarakat dan negara. Utrecht membagi dua macam negara hukum, yaitu negara hukum formil atau negara hukum klasik dan negara hukum dalam arti materiil atau negara hukum yang bersifat modern<sup>77</sup>.

Sedangkan Dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 Perubahan ke-4 disebutkan bahwa : “*Negara Indonesia adalah negara hukum.*” Ketentuan pasal tersebut merupakan dasar konstitusional bahwa Indonesia merupakan negara yang berlandaskan atas hukum, hukum ditempatkan sebagai satu-satunya aturan main dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara (*supremacy of law*). Sebelum dilaksanakan perubahan terhadap UUD 1945, dasar konstitusional bahwa Indonesia merupakan negara yang berlandaskan atas hukum, tercantum dalam pembukaan dan batang tubuh UUD 1945 sebelum perubahan. Selain itu penjelasan bahwa Negara Indonesia merupakan negara

---

<sup>76</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PS HTN FH UI dan Sinar Bakti, 1998, hlm. 153.

<sup>77</sup> Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1962, hlm. 9.

hukum juga dapat dilihat dalam penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan<sup>78</sup>.

Dalam penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan dijelaskan ada tujuh kunci pokok sistem pemerintahan Negara Indonesia. Jelas bahwa cita-cita Negara hukum (*rule of law*) yang tercantum dalam UUD 1945 bukanlah sekedar negara yang berdasarkan sembarang hukum. Hukum yang diidamkan bukanlah hukum yang diterapkan semata-mata atas landasan kekuasaan, yang dapat menuju atau menggambarkan kekuasaan mutlak atau otoriter. Hukum yang demikian bukanlah hukum yang adil (*just law*), yang dilandaskan pada keadilan bagi rakyat. Konsep *rechtsstaat* mengutamakan prinsip *wetmatigheid* yang kemudian menjadi *rechtmatigheid*<sup>79</sup>.

Dengan demikian, untuk membatasi kekuasaan pemerintahan, seluruh kekuasaan di dalam negara haruslah disiplin dan dibagi ke dalam kekuasaan yang mengenai bidang tertentu. Pembatasan kekuasaan pemerintah juga harus tunduk pada kehendak rakyat (*Demokrasi*) dan haruslah dibatasi dengan peraturan hukum yang pada tingkatan tertinggi disebut konstitusi. Salah satu ciri dan prinsip pokok dari negara hukum dan demokrasi

---

<sup>78</sup> Marjanne Termorshuizen, *The Concept Rule of Law*, dalam "JENTERA Jurnal Hukum", Edisi 3 tahun II, Jakarta, 2004, Hlm. 78

<sup>79</sup> Soedjati Djiwantono, *Setengah Abad Negara Pancasila*, Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta, 1955, Hlm. 11

ialah adanya lembaga peradilan yang bebas dari kekuasaan lain dan tidak memihak<sup>80</sup>.

#### D. Prinsi-Prinsip Penyelenggaraan Dalam Islam

##### 1. Prinsip Syura

Implementasi konsep Syura, tentu dalam konteks prinsip ketatanegaraan Islam sangat terkait erat dengan upaya penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*), mengayomi kehidupan umat, dan melayani umat menuju kemaslahatan bersama (*al-maṣāḥat alammah*).<sup>81</sup> Demikian pula yang diungkapkan oleh Syathibi, bahwa unsur utama dari teori sumber hukum (*selain Alquran dan Assunnah*) adalah seperti *ijma'* dan kemaslahatan orang banyak. Hal ini dirumuskan atas dasar prinsip-prinsip yang universal (*Kulliyat*). Prinsip-prinsip yang bersifat umum inilah yang membentuk dasar-dasar syari'ah yang bersumber dari kumpulan prinsip-prinsip khusus (*juz''iyyat*).<sup>82</sup>

Definisi syura dalam terminologi Indonesia dikenal dengan musyawarah. Sementara dalam terminologi Arab, berasal dari kata

---

<sup>80</sup> Faturahman, Dian Aminudin, dan Sirajudin, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung: 2004. Hlm. 5.

<sup>81</sup> Said 'Aqiel Siradj, *Ahlussunah wa al-Jama'ah dalam Lintas Sejarah*, ctk-1, LKPSM, Yogyakarta, 1997, hlm. 74; Abdul Wahab Khalaf, *Ilm Usul al-Fiqhi*, ctk-12, Dar al-Qalam, M/1398 H, 1978, hlm. 84.

<sup>82</sup> Dalam konteks ini Imam al-Ghazali berpendapat bahwa tujuan hukum dalam menuju kemaslahatan harus mementingkan 5 (lima) aspek, yaitu memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Wael B. Hallaq, *Sejarah Teori Hukum Islam*, terj. E. Kusnadinigrat dan Abdul Haris, ctk-1, Raja Grafindo, Jakarta, 2000, hlm. 256; Abdul Aziz Dahlan dkk, *Ensiklopedi Hukum Islam*, jilid 5, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1996, hlm. 1144.

kerja *syāwara-yusyāwiru* yang berarti menjelaskan, menyatakan atau mengajukan dan mengambil sesuatu. Bentuk-bentuk lain yang berasal dari kata kerja *syāwara* adalah *asyūra* (memberi isyarat), *tasyāwara* (berunding, saling bertukar pendapat, musyawarah), *syāwir* (meminta pendapat dan (musyawarah), dan *mustasyir* (meminta pendapat orang lain).<sup>83</sup>

Musyawarah merupakan salah satu perintah Allah dalam al Quran. Perintah ini terutama berkaitan dengan urusan kehidupan dunia. Hal ini kemudian menjadikan pilar kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Terdapat beberapa ayat al Qur'an dan hadits Nabi yang memerintahkan hal ini. Antara lain surah Ali Imran ayat 159 Allah berfirman :

*Artinya: " Maka disebabkan rahmat Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap kasar lagi berhati keras tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam berbagai urusan".*

Berdasarkan penjelasan ayat di atas menunjukkan bahwa Nabi Muhammad merupakan pemimpin yang sangat bijaksana, bukan pemimpin yang diktator, kelembutan sifat kepemimpinan Nabi yang disertai dengan keterbukaan konsultasi itu menunjukkan sikap demokratis yang sejati di bawah amanat Allah yang maha mengetahui keadaan dan kebutuhan manusia, Berbeda dengan para

---

<sup>83</sup> Kafrawi Ridwan, dkk, (ed.), *Ensiklopedi Islam*. jilid V, PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm. 18.

pemimpin pada zamannya yang berstatus monarki absolut umumnya mereka bersifat otoriter. Bahkan mereka menganggap negara merupakan miliknya dan rakyat merupakan budaknya yang harus menerima titah raja sepenuhnya.

Musyawahar mempunyai dataran yang amat luas. Kecuali ajaran agama yang sudah jelas (*qath'i*) seperti persoalan aqidah dan kewajiban melaksanakan rukun Islam. Musyawarah dapat dijalankan dalam segala urusan kehidupan duniawi. Bahkan proses terjadinya ijma ulama (kesepakatan) dalam menerapkan hukum agamapun melewati konsultasi di antara mereka. Dalam hal ini bisa diartikan bahwa antara guru dan murid dan sahabat atau teman sejabatannya di antara mereka, para ulama sudah pasti sering terjadi diskusi, dengar pendapat sebelum menerapkan pendapat mereka, apalagi dalam menerapkan suatu fatwah hukum yang tidak jelas dasar hukumnya dalam al Qur'an dan sunnah Rasul.<sup>84</sup>

## 2. Prinsip Keadilan

Dalam Islam pemimpin yang adil sangat diidamkan, hal ini tentu di mana saja sangat diharapkan. Allah menjanjikan perlindungan kepada pemimpin yang adil suatu saat di mana tidak ada lagi perlindungan selain dari Allah di hari Mahsyar, setelah manusia semua dibangkitkan di padang Mahsyar. Allah

---

<sup>84</sup> <http://journal.unhas.ac.id/index.php/kritis/article/download/10/10>, Diakses terakhir pada tanggal 25 oktober 2018, pada pukul 09.30 WIB.

menciptakan manusia dan menghendaki keadilan itu berlaku dalam kehidupan manusia. Pemimpin merupakan manusia yang diberi kedudukan terhormat, memiliki wewenangan mengatur masyarakat. Dalam melaksanakan tugasnya berpotensi melakukan kezaliman sebab merasa memiliki kekuasaan itu, padahal kekuasaan itu merupakan amanah yang harus dilaksanakan dengan baik dan adil. sebab itu Allah menghargai pemimpin yang konsisten dalam keadilan.<sup>85</sup> Dalam Al Qur'an Surah 16 ayat 90, Allah berfirman:

*Artinya:” Sesungguhnya Allah memerintahkan kamu berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi kepada kaum kerabat. Dan Allah melarang dari perbuatan keji, mungkar dan permusuhan. Dia memberi pengajaran agar kamu mengambil pelajaran”.*

### 3. Prinsip Persamaan

Salah satu prinsip yang sangat penting dalam system perundang-undangan dan politik pada masa ini ialah persamaan. Semua orang tahu bahwa kedudukan Rasulullah di samping umat Islam ialah sangat istimewa dibandingkan dengan yang lain, akan tetapi beliau menyatakan bahwa saya ini manusia biasa seperti kamu juga cuma kepadaku diberi wahyu. Hal ini menunjukkan bahwa Nabi memosisikan dirinya sama dengan yang lain dalam pemerintahan di Madinah. Nabi pun memberlakukan sama setiap

---

<sup>85</sup> *Ibid*

manusia berdasarkan petunjuk Allah.<sup>86</sup> Dalam Al Qur'an Surah al Hujurat ayat 11 Allah berfirman:

*Artinya: "Hai manusia, sesungguhnya kami menciptakan kamu terdiri dari laki-laki dan perempuan dan menjadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling mengenal (berinteraksi). Sesungguhnya orang yang paling mulia di sisi Allah hanyalah orang yang paling taqwa diantara kamu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui dan Maha Memberitakan."*

Dalam melaksanakan pemerintahan memang tidak semua orang bisa, secara sosiologis yang diutamakan menjadi pemimpin ialah mereka yang memenuhi syarat yang secara defakto bisa melaksanakan amanah itu. Tentu saja antara lain harus memiliki keberanian dan kekuatan fisik dan mental, harus bisa berlaku adil dalam melaksanakan amanah yang dipercayakan kepadanya. Tidak mengedepankan kepentingan pribadi dan kelompoknya. Bahkan harus siap berkorban untuk kepentingan bersama. Sehebat apapun seorang pemimpin harus patuh kepada kehendak rakyatnya dalam arti kebenaran. Karena hati nurani rakyat tidak akan menyalahi hakikat kebenaran.<sup>87</sup>

#### 4. Prinsip Kebebasan

Kebebasan ialah dambaan setiap manusia, setiap orang menghendaki hidup yang merdeka tanpa tekanan. Meskipun ini bukan berarti kebebasan tanpa batas. Yang berarti bahwa kebebasan seseorang tidak mengganggu kebebasan orang lain. Dalam suatu system pemerintahan yang baik, setiap orang diberi kebebasan hidup tanpa tekanan dari orang lain, kebebasan berfikir dan mengeluarkan

---

<sup>86</sup> *Ibid*

<sup>87</sup> *Ibid*

pendapat, kebebasan memeluk keyakinan, kebebasan memiliki tanpa gangguan dari orang lain. Dalam sistem perundang-undangan modern disebut hak-hak asasi manusia.<sup>88</sup>

Dalam kaitan dengan kebebasan berfikir, Nabi Muhammad menyatakan “katakanlah yang benar meskipun pahit” ini artinya setiap orang diberi kebebasan menyampaikan pendapatnya meskipun orang belum tentu setuju atau mungkin menolaknya. Dalam Al Qur’an juga dijelaskan bahwa kebenaran itu berasal dari Allah, maka janganlah kamu menjadi orang yang gentar menyampaikan kebenaran itu (Qur’an Surah Al Baqarah: 147)<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> *Ibid*

<sup>89</sup> *Ibid*



### **BAB III**

#### **KEDUDUKAN DPR DALAM SISITEM KETATANEGARAAN**

##### **A. Keberadaan DPR dalam Negara Demokrasi**

Dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip Kedaulatan Rakyat adanya Lembaga Perwakilan Rakyat merupakan suatu keharusan. Lembaga Perwakilan Rakyat boleh terdiri dari satu kamar atau dua kamar (bicameral). Ada yang disebut parlemen atau legislatif dan Namanyapun mungkin *congress, House of Commons, Diet, Knesset, Bundestag* ataupun Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Apapun sebutan dan namanya namun yang pokok ialah keberadaan Lembaga Perwakilan Rakyat yang merupakan hal yang sangat esensial sebab ia memiliki fungsi untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat. Lewat Lembaga Perwakilan Rakyat inilah inspirasi rakyat ditampung yang kemudian tertuang dalam berbagai macam kebijaksanaan umum yang sesuai dengan aspirasi rakyat.<sup>90</sup>

Dalam sistem pemerintahan demokrasi, lembaga perwakilan rakyat adalah unsur yang paling penting di samping unsur-unsur lainnya seperti, sistem pemilihan, persamaan di depan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat, dan sebagainya. Setiap sistem demokrasi merupakan ide bahwa warga negara seharusnya terlibat dalam hal tertentu

---

<sup>90</sup> Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000. Hlm. 1.

dibidang pembuatan keputusan-keputusan politik, baik secara langsung maupun melalui wakil pilihan mereka di lembaga perwakilan.<sup>91</sup>

Para ahli ilmu politik yakin bahwa sistem perwakilan menjadi cara terbaik untuk membentuk “*Representative Government*”. Cara ini menjamin rakyat agar tetap ikut serta dalam proses politik tanpa harus terlibat sepenuhnya dalam proses berpolitik. kedudukan seseorang di lembaga perwakilan, baik itu karena pengangkatan maupun melalui pemilihan umum berdampak timbulnya hubungan si wakil dengan yang diwakili. Dalam pembahasan mengenai perwakilan politik di Indonesia, Arbi Sanit berpendapat bahwa perwakilan memiliki arti sebagai hubungan diantara dua pihak, yaitu wakil dengan terwakil dimana wakil memegang wewenang untuk menjalankan berbagai tindakan yang berkenaan dengan perjanjian yang dibuatnya dengan terwakilnya.<sup>92</sup>

Dengan mengikuti kelaziman teori-teori politik dan ketatanegaraan, pada umumnya Lembaga Perwakilan Rakyat mempunyai 3 (tiga) fungsi utama :

- 1) Fungsi legislative atau pembuatan undang-undang (legislative of law making function).
- 2) Fungsi kontrol (control function).
- 3) Fungsi perwakilan (representative function)

Menurut UUD 1945 yang menganut ajaran teori kedaulatan rakyat dengan landasan dan bentuk negara kerakyatan, menginginkan adanya Dewan Perwakilan Rakyat, walaupun “Presiden tidak bertanggungjawab

---

<sup>91</sup> Lyman Towe Sarjen, *Ideologi Politik Komtemporer*, Gramedia, Jakarta, 1981. hlm. 44.

<sup>92</sup> Arbi Sanit, *Perwakilan Politik Di Indonesia*, CV Rajawali Jakarta, 1985. Hlm. 1.

kepada DPR”, tetapi “Presiden harus mendapat persetujuan DPR untuk membentuk undang-undang, dan berikutnya menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara”. DPR memiliki pula kekuasaan untuk senantiasa mengontrol dan mengawasi tindakan tindakan presiden.<sup>93</sup>

Mengenai pelaksanaan hak-hak DPR tercantum dalam penjelasan Pasal 32 ayat (1) UU No. 2 tahun 1985 bahwa: “Dalam melaksanakan fungsinya DPR mempunyai hak-hak tersebut dalam pasal ini, yang penggunaannya tidak menimbulkan akibat hukum, sehingga dapat merubah system pemerintahan berdasarkan UUD 1945”.

Pada UUD 1945 Pasal 23 ayat (1) beserta penjelasannya mengatur hak DPR untuk Bersama-sama pemerintah menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara. Di hubungkan dengan adanya Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang ditugaskan untuk memeriksa tanggungjawab keuangan negara, maka pengawasan anggaran pendapatan dan belanja negara sebenarnya dapat di lakukan secara lebih efektif.<sup>94</sup>

Pengawasan DPR yang dimaksud dalam UUD 1945 mempunyai arti yang sangat penting karena sebagaimana telah diketahui akhirnya DPR dapat mengusulkan kepada MPR untuk meminta pertanggungjawaban presiden dalam suatu siding istimewa.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> Dahlan Thaib, *Op. Cit*, hlm 3

<sup>94</sup> *Ibid*

<sup>95</sup> Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Lembaga Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta. 1978. Hlm. 65.

Dalam kaitannya dengan fungsi control Dewan Perwakilan Rakyat terkait pula di dalamnya mengenai fungsi legislatif. Menurut teori ketatanegaraan Indonesia fungsi membuat undang-undang yang lazim disebut fungsi legistatif dilaksanakan Bersama-sama oleh presiden dan DPR. Untuk menghasilkan suatu perundang-undangan tersebut, maka fungsi legislative (mengajukan usulan rencana undang-undang), dan fungsi amandemen (membahas dan merubah suatu rancangan undang-undang) untuk ditetapkan menjadi undang-undang.

Jadi, dalam suatu sistem pemerintahan demokrasi, Dewan Perwakilan Rakyat merupakan unsur yang paling penting. Bukan hanya itu DPR juga berfungsi untuk mewakili rakyat, menjadi penghubung antara rakyat dengan pemerintahan. Anggota DPR dipilih oleh rakyat untuk mewakili rakyat dalam memperjuangkan dan membela kepentingan rakyat, sehingga tidak berlebihan apabila mereka disebut Badan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat. Sesuai Namanya, Dewan Perwakilan Rakyat bukan wakil partai, pemerintah atau wakil suatu lembaga tertentu.<sup>96</sup>

## B. Tugas Dan Fungsi DPR Dalam Negara

---

<sup>96</sup> Dahlan Thaib, *Op. Cit.*, hlm. 6.

Dalam Pasal dan Penjelasan UUD 1945 kita tidak dapat menjumpai istilah atau rumusan fungsi DPR. Yang ada ialah tentang susunan, kedudukan, tugas, dan wewenang DPR seperti tercantum dalam Bab VII tentang Dewan perwakilan Rakyat, Pasal 19, 20, 21, 22, dan 23 serta penjelasannya. Selanjutnya eksistensi DPR tersirat dalam Pembukaan UUD 1945 serta secara langsung dan tidak langsung dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945.<sup>97</sup>

Dalam Pasal UUD 1945 dapat dirumuskan fungsi pokok DPR yang langsung menyangkut tugas DPR sehari-hari. Perumusan fungsi pokok DPR ini lebih dipertegas lagi dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, yang sekaligus berfungsi sebagai pedoman dalam pelaksanaan tata tertib DPR sehari-hari. Peraturan Tata Tertib DPR-RI memakai istilah wewenang dan tugas DPR, yang dalam arti lain dapat juga di terjemahkan dalam fungsi DPR.<sup>98</sup>

Sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa dalam pasal Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dirumuskan wewenang dan tugas DPR sebagai berikut :

- 1) Wewenang dan Tugas DPR adalah :
  - a. Bersama-sama dengan Presiden membentuk Undang-Undang; (hal ini sesuai isi Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), dan Pasal 22 UUD 1945 )
  - b. Bersama-sama dengan Presiden menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; (hal ini sesuai isi Pasal 23 UUD 1945)
  - c. Melakukan pengawasan atas :

---

<sup>97</sup> *Ibid*

<sup>98</sup> B. N. Marbun, *DPR-RI Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hlm. 176.

1. Pelaksanaan Undang-Undang;
  2. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
  3. Kebijakan pemerintah; sesuai dengan jiwa UUD 1945 dan ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
- d. Membahas untuk meratifikasi dan/atau memberi persetujuan atas pernyataan perang, pembuatan perdamaian, dan persetujuan dengan negara lain yang dilakukan oleh Presiden; (hal ini sesuai dengan isi Pasal 11 dan 12 UUD 1945)
  - e. Membahas hasil pemeriksaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang diberitahukan oleh pemeriksa keuangan; (hal ini sesuai dengan isi Pasal 23 ayat (5) dan penjelasannya UUD 1945)
  - f. Melaksanakan hal-hal yang ditegaskan oleh ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
- 2) Untuk kepentingan pelaksanaan wewenang dan tugasnya, DPR dapat mengadakan konsultasi dan koordinasi dengan Lembaga Tinggi Negara lainnya.

Dari rumusan wewenang dan tugas DPR di atas jelas bahwa DPR mempunyai fungsi pokok sebagai berikut :<sup>99</sup>

1. Fungsi pembentukan Undang-Undang.
2. Fungsi anggaran.
3. Fungsi pengawasan.
4. Fungsi sebagai wakil rakyat

Perubahan pertama terhadap UUD 1945 terjadi pada 19 oktober 1999. Dalam perubahan ini, terjadi pergeseran kekuasaan Presiden dalam membentuk undang-undang, yang diatur dalam Pasal 5, berubah menjadi presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang, dan Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20). Perubahan pasal ini memindahkan titik berat kekuasaan

---

<sup>99</sup> Dahlan Thaib, *Op. Cit.*, hlm. 36-37.

legislasi nasional yang semula berada di tangan presiden, beralih ke tangan

DPR Rumusan Pasal 20 (baru) berbunyi sebagai berikut :

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

Secara umum dipahami oleh masyarakat bahwa fungsi DPR meliputi fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi budget. Paling menarik perhatian para politisi untuk di perbincangkan ialah tugas sebagai pemrakarsa pembuatan undang-undang.<sup>100</sup>

Biasanya, dalam berbagai konstitusi negara-negara berdaulat diadakan perumusan mengenai tugas pembentukan undang-undang (legislasi) dan tugas pelaksanaan undang-undang itu (eksekutif) ke dalam dua kelompok kelembagaan yang menjalankan peranan yang berbeda. Meskipun demikian, apabila ditelaah secara mendalam, sesungguhnya tidak satupun teks konstitusi maupun praktik di manapun yang memisahkan cabang-cabang kekuasaan legislative dan eksekutif itu secara

---

<sup>100</sup> Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 174-176.

kaku. Fungsi -fungsi legislative dan eksekutif selalu bersifat tumpang tindih.<sup>101</sup>

Setelah terjadinya perubahan, kewajiban tugas dan tanggungjawab DPR menjadi bertambah semakin berat. Pergeseran wewenangan membuat undang-undang dari sebelumnya di tangan presiden dan dipindahkan kepada DPR merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan secara tepat fungsi-fungsi lembaga negara sesuai bidang tugasnya masing-masing yaitu DPR sebagai lembaga pembentuk undang-undang (kekuasaan legislatif) dan presiden sebagai lembaga pelaksana undang-undang (kekuasaan eksekutif).<sup>102</sup>

Perubahan lain mengenai fungsi dan hak lembaga DPR serta hak anggota DPR yang diatur dalam Pasal 20A, berbunyi sebagai berikut:<sup>103</sup>

- 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 interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.
- 3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain undang-undang dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pernyataan, 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.

---

<sup>101</sup> Jimly Asshiddiqi, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah Telah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta: UI Press, 1996. Hlm. 95.

<sup>102</sup> Ni'matul Huda, *Op, Cit.*, hlm. 177.

<sup>103</sup> Pasal 22A UUD 1945



Ketentuan yang dimaksud untuk menjadikan DPR berfungsi secara maksimal sebagai lembaga perwakilan rakyat sekaligus memperkokoh pelaksanaan *checks and balances* oleh DPR. Akan tetapi, sejumlah ahli hukum tatanegara menganggap bahwa perubahan ini justru telah menggeser *executive heavy* ke arah *legislative heavy* sehingga terkesan bukan keseimbangan yang dituju melalui perubahan UUD 1945, tetapi DPR ingin memuaskan kekuasaan di tangannya.<sup>104</sup>

Jadi, berdasarkan UUD 1945 hasil perubahan, kekuasaan legislative ada di DPR, (Pasal 20 ayat (1)) bukan MPR dan DPD. Kekuasaan DPR diperluas diantaranya; DPR diberikan kekuasaan memberikan pertimbangan kepada presiden dalam mengangkat Duta Besar dan menerima penempatan duta negara lain (Pasal 13 ayat (2) dan (3)); memberikan amnesti dan abolisi (Pasal 14 ayat (2)); DPR juga diberikan kekuasaan dalam membentuk memberikan persetujuan bila presiden hendak membuat perjanjian dengan negara lain, apakah dalam bidang perekonomian, perjanjian damai, menyatakan perang serta perjanjian internasional lainnya yang berpengaruh terhadap integritas wilayah (Pasal 11 ayat (2)). DPR juga diberikan hak budget (Pasal 23 ayat (3)), memilih anggota BPK, dengan memperhatikan saran DPD (Pasal 23F ayat (1)), memberikan persetujuan dalam hal presiden mengangkat atau memberhentikan anggota Komisi Yudisial (Pasal 24B ayat (3))

---

<sup>104</sup> Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Pres, 2003. Hlm. 30.

menominasikan 3 orang hakim Mahkamah Konstitusi (Pasal 24C ayat (3)).<sup>105</sup>

### C. Kedudukan Etika Dalam Penyelenggaraan Badan Perwakilan

Dalam penjelasan UUD 1945 menjelaskan bahwa kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat ialah kuat. Dewan ini tidak dapat dibubarkan oleh presiden (berlainan dengan sistem parlementer) kecuali itu semua anggota-anggota DPR merangkap menjadi anggota MPR. Oleh sebab itu DPR dapat senantiasa memantau tindakan-tindakan presiden dan jika Dewan menganggap bahwa presiden benar melanggar haluan negara yang telah diterapkan oleh UUD atau MPR., maka majelis itu dapat diundangkan untuk melaksanakan persidangan istimewa supaya bisa diminta pertanggungjawaban presiden.<sup>106</sup>

Selanjutnya masih dalam rumusan penjelasan UUD 1945, angka V tentang sistem pemerintahan negara, yang sisinya memiliki ketentuan yang berbobot bagi kedudukan DPR yaitu :

” Di sampingnya presiden adalah Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk undang-undang (*Gesetzgebung*) dan untuk mendapatkan Anggaran Belanja Negara (*Statbegrooting*) oleh karena itu presiden harus bekerjasama dengan dewan, akan tetapi presiden tidak bertanggungjawab kepada dewan, artinya presiden tidak tergantung pada dewan.

kedudukan dewan sebagai pengawas adalah kuat lebih lanjut digaris dalam ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang kedudukan dan hubungan tata kerja Lembaga Tinggi Negara diatur lebih terperinci

---

<sup>105</sup> Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 180.

<sup>106</sup> Dahlan Thaib, *Op. Cit.*, hlm. 33.

produser penyampaian memorandum DPR kepada presiden apabila DPR menganggap presiden sungguh melanggar haluan negara (Pasal 7 ayat (2)), dan setelah lampau waktu tiga bulan peringatan pertama tidak diindahkan maka dewan menyampaikan memorandum ke dua (Pasal 7 ayat (3)), dan setelah lampau waktu satu bulan memorandum ke dua tidak di indahkan oleh presiden, maka DPR meminta MPR mengadakan siding istimewa (Pasal 7 ayat (4)).<sup>107</sup>

Ketentuan lain yang memperjelas mengenai kedudukan DPR adalah kuat, terdapat dalam peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagai berikut :<sup>108</sup>

1. Bersama-sama dengan Presiden membentuk Undang-Undang.
2. Bersama-sama dengan Presiden menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
3. Melakukan pengawasan atas :
  - a. Pelaksanaan Undang-Undang;
  - b. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
  - c. Kebijakan pemerintah; sesuai dengan jiwa UUD 1945 dan ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
4. Membahas untuk meratifikasi dan/atau memberi persetujuan atas pernyataan perang, pembuatan perdamaian, dan persetujuan dengan negara lain yang dilakukan oleh Presiden.
5. Membahas hasil pemeriksaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang diberitahukan oleh pemeriksa keuangan.

---

<sup>107</sup> *Ibid*

<sup>108</sup> Pasal 4 Peraturan Tata Tertib DPR-RI

6. Melaksanakan hal-hal yang ditegaskan oleh ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Adanya rumusan yang tegas dan konkrit dalam teks UUD 1945 yang menjelaskan bahwa kedudukan DPR adalah kuat, mungkin masih perlu dielaborasi dan dikembangkan hingga mendapat arti, pengakuan dan pelaksanaan dari semua pihak yang mengelola negara. Demikian juga terhadap pihak anggota DPR sendiri rumusan dan pemahaman penjelasan ini perlu disimak lebih mendalam dan menjadi pangkal tolak ukur atau kompas dalam tugas dan wewenang sebagai anggota DPR.<sup>109</sup>

Pemerintah sendiri dibentuk dalam rangka penyelenggaraan kegiatan bernegara untuk mencapai tujuan bernegara. Dalam konteks Indonesia, maka APBN menjadi instrumen untuk mencapai tujuan negara tersebut yaitu kemakmuran rakyat.

Kedudukan DPR dalam struktur ketatanegaraan menurut UUD 1945 sebelum dilakukan perubahan belum ditempatkan secara proporsional sebagai lembaga perwakilan rakyat. Keberadaan DPR lebih merupakan partner kerja presiden yang dilihat sebagai lembaga pelengkap dalam sistem demokrasi di Indonesia. DPR pada masa Orde Baru ini belum dapat berperan secara optimal dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai wakil rakyat. Penempatan lembaga DPR dalam posisi yang marginal ini, pada gilirannya berdampak pada kedudukan MPR

---

<sup>109</sup> *Ibid*

sebagai Lembaga Tertinggi Negara. Sebab, keberadaan MPR diatur lebih lanjut dengan UU, sedangkan pembuat UU pada dasarnya dilakukan presiden dengan persetujuan DPR. Jadi, kedudukan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara hanya pada tataran normatif, sedangkan pada tataran empiris kedudukan MPR berada di bawah presiden.

Perubahan UUD 1945 sebagai hasil kongkrit dari gerakan reformasi 1998 dilakukan dalam rangka pemberdayaan rakyat dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara. Dalam Perubahan UUD 1945 tersebut rakyat tidak lagi hanya dijadikan sebagai obyek dalam penyelenggaraan negara, tetapi rakyat ditempatkan sekaligus sebagai subyek dan sekaligus obyek dalam penyelenggaraan negara. Rakyat tidak lagi dipakai sebagai justifikasi untuk mencapai tujuan-tujuan politik penguasa, tetapi rakyat sendirilah yang menentukan arah politik yang diinginkan dalam hidup bernegara.

Jadi, dari rumusan tugas-tugas di atas telah terpapar jelas. Bahwa, kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai posisi atau kedudukan yang kuat sebagaimana diakui dalam penjelasan UUD 1945.<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> Dahlan Thaib, *Op. Cit.*, hlm. 34.

## **BAB IV**

### **ANALISIS**

#### **A. PENYAJIAN DATA**

Deskripsi data yang akan disajikan dari hasil penelitian ini adalah untuk memberikan gambaran secara umum mengenai permasalahan yang dikaji oleh peneliti. Data yang disajikan berupa sumber data hukum primer bahan yang mempunyai kekuasaan mengikat secara yuridis yang terdiri dari peraturan undang-undang yang terkait dengan penelitian ini. Berupa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, UndangUundang No.2 Tahun 2018 tentang perubahan Undang-undang No.17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD.

Bedasarkan judul dan perumusan masalah penelitian dimana peneliti membahas kajian yang berkaitan permasalahan UndangUundang No.2 Tahun 2018 tentang perubahan Undang-undang No.17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD.

Salah satu fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPR beberapa tahun belakangan adalah Undang-Undang MD3 (MPR, DPR, DPD, dan DPRD). UU MD3 adalah undang-undang yang mengatur wewenang tugas, hak, dan kewajiban DPR. Dan mengatur pemilihan pemimpin, mengatur kode etik DPR dan mengatur kedudukan lembaga-lembaga perwakilan dalam menjalankan fungsinya sebagai

badan representasi warga untuk mencapai cita-cita nasional, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan bangsa, dan melindungi warga negara.<sup>111</sup>

Beberapa Pasal yang terdapat dalam UU No. 2 Tahun 2018 perubahan UU No. 7 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) terdapat beberapa Pasal yang dianggap kontroversial, dinilai membuat DPR kian tak tersentuh dan dianggap dapat mencedraikan kehidupan demokrasi. Pasal-pasal yang dianggap kontroversial adalah :<sup>112</sup>

1. Pasal 73 :

“DPR berhak melakukan panggilan secara paksa melalui kepolisian kepada siapapun yang mangkir dalam memenuhi panggilan DPR sebanyak tiga kali. Dengan diberlakukannya pasal tersebut, DPR sebagai wakil rakyat memiliki kewenangan dalam memanggil paksa siapapun yang dinilai tidak kooperatif.”

2. Pasal 122 huruf :

“Mahkamah Kehormatan Dewan bertugas mengambil langkah hukum dan atau langkah lain terhadap orang perseorangan, kelompok orang, atau badan hukum yang merendahkan kehormatan DPR dan anggota DPR.”

3. Pasal 245 :

---

<sup>111</sup> *Loc. Cit*

<sup>112</sup> *Ibid*

“Pemanggilan dan permintaan keterangan kepada anggota DPR sehubungan dengan terjadinya tindak pidana yang tidak sehubungan dengan pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 224 harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Presiden setelah mendapat pertimbangan dari Mahkamah Kehormatan Dewan.

Persetujuan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku apabila anggota DPR:<sup>113</sup>

- a. tertangkap tangan melakukan tindak pidana;
- b. disangka melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati atau pidana penjara seumur hidup atau tindak pidana kejahatan terhadap kemanusiaan dan keamanan negara berdasarkan bukti permulaan yang cukup; atau
- c. disangka melakukan tindak pidana khusus.”

Dan masih ada beberapa Pasal yang dianggap kontroversial yang tidak di masukan oleh penulis. Akan tetapi dari Pasal-Pasal yang telah penulis jelaskan diatas, penulis hanya berfokus untuk membahas Pasal 245. Menurut penulis Pasal 245 yang berbunyi : “Pemanggilan dan permintaan keterangan kepada anggota DPR sehubungan dengan terjadinya tindak pidana yang tidak sehubungan dengan pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 224 harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Presiden setelah mendapat pertimbangan dari Mahkamah Kehormatan Dewan.”

Dalam redaksi Pasal 245 DPR dan pemerintah sepakat bahwa pemeriksaan anggota DPR harus dipertimbangkan Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) terlebih dahulu sebelum dilimpahkan ke Presiden untuk pemberian izin bagi

---

<sup>113</sup> *Ibid*



aparatus penegak hukum. Dalam Pasal ini menimbulkan bahwa adanya indikasi yang mengacuh hak imunitas dan pasal ini juga bertentangan dengan prinsip negara hukum.

**B. POLITIK HUKUM PASAL 245 UNDANG-UNDANG NO. 2 TAHUN 2018 TENTANG PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NO. 7 TAHUN 2014 TENTANG UUMD3**

Politik hukum adalah suatu bagian dalam kajian ilmu hukum yang terdiri dari dua disiplin ilmu, yaitu *pertama*, ilmu politik dan *kedua*, ilmu hukum. Moh. Mahfud MD, memandang politik hukum masuk dalam disiplin ilmu hukum. Beliau berpendapat bahwa politik hukum memiliki arti sebagai *legal policy* (kebijakan hukum) yang akan atau telah dilaksanakan oleh pemerintah. Politik hukum meliputi pembuatan hukum yang berintikan pembentukan dan pembaharuan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan, dan pelaksanaan ketetapan hukum yang sudah ada, termasuk penegakan kewajiban lembaga dan pembinaan para penegak hukum.<sup>114</sup>

Padmo Wahjono dalam bukunya *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*.<sup>115</sup> mendefinisikan politik hukum menjadikan kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibuat . penjelasan ini masih bersifat ringkasan dan kemudian disempurnakan dengan sebuah artikelnya yang berjudul *Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan*, yang dijelaskan bahwa politik hukum merupakan kebijakan penyelenggara negara

---

<sup>114</sup> M. Mahfud MD, *Loc. Cit.*

<sup>115</sup> Padmo Wahyono, *Loc. Cit.*

tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan yang dimaksud dapat berkaitan dengan pembuatan hukum, penetapan hukum dan penegakan hukumnya.<sup>116</sup>

Dewasa ini banyak mahasiswa yang berfikir heran dan bingung ketika melihat hukum tidak sesuai dengan pembelajaran pada saat diperkuliahkan. Banyak peraturan perundang-undangan yang dianggap tumpul, tidak dapat menegakan keadilan yang seadil-adilnya dan tidak dapat menjadikan pedoman dalam menyelesaikan kasus yang dapat dijawab oleh hukum. Banyak produk hukum yang diciptakan hanya untuk kepentingan politik yang memegang kekuasaan.<sup>117</sup> Salah satunya produk hukum yaitu tentang Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dimana Undang-Undang ini adanya indikasi diciptakan untuk melindungi kepentingan anggota DPR itu sendiri.

Dalam menjalankan revisi sebuah undang-undang tentu berkaitan dengan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 20 ayat (1) dan (2) yang berbunyi; (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Dalam kaitannya dengan revisi undang-undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan

---

<sup>116</sup> Padmo Wahyono, *Loc. Cit.*

<sup>117</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2017, hlm. 9.

Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah banyak menimbulkan pro-kontra di kalangan masyarakat. Ada beberapa pasal yang dianggap menimbulkan kontroversial, Salah satu pasal yang kontroversial yang berbunyi;

Pasal 245 yang berbunyi : “Pemanggilan dan permintaan keterangan kepada anggota DPR sehubungan dengan terjadinya tindak pidana yang tidak sehubungan dengan pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 224 harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Presiden setelah mendapat pertimbangan dari Mahkamah Kehormatan Dewan.”

Dalam Pasal 245, DPR dan pemerintah sepakat bahwa pemeriksaan anggota DPR harus dipertimbangkan Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) terlebih dahulu sebelum dilimpahkan ke Presiden untuk pemberian izin bagi aparat penegak hukum. Bukankah semua orang mempunyai kedudukannya sama di depan hukum. Kenapa dalam pemeriksaan hukum anggota DPR harus atas pertimbangan MKD. Apalagi MK juga sebelumnya sudah dibatalkan pasal tersebut. Berlandaskan prinsip kesamaan di depan hukum, MK menilai pemeriksaan hukum anggota DPR tidak perlu atas izin MKD. Namun, DPR menghidupkan kembali pasal tersebut.<sup>118</sup>

Prinsip persamaan di muka hukum (equality before the law) dituangkan dengan terperinci dalam Konstitusi, Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, “segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”.

---

<sup>118</sup> Yoga Sukmana “Menyelami UU MD3, Di Mana Logikanya” <https://nasional.kompas.com/read/2018/02/14/19422541/menyelami-uu-md3-di-mana-logikanya>, Diakses pada hari Selasa tanggal 5 November 2018 pukul 11:00 WIB.

Bahkan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menyatakan, “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dimuka hukum”. Prinsip dasar ini mengatur lebih lanjut dalam ketentuan beracara hukum pidana, seperti Penjelasan Umum KUHAP butir 3a yang merumuskan, “perlakuan yang sama atas diri setiap orang di muka hukum dengan tidak mengadakan pembedaan perlakuan”. Selanjutnya dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dinyatakan, “Pengadilan mengadili menurut hukum dengan tidak membedakan”.<sup>119</sup>

Prinsip persamaan dimuka hukum (*equality before the law*) atau setiap warga masyarakat diberlakukan sama dimuka hukum, memiliki arti setiap warga masyarakat, baik warga biasa ataupun pejabat, akan mendapat perbuatan yang sama secara substansi hukum pidana maupun secara prosedural (hukum acaranya).<sup>120</sup>

Munculnya Pasal 245, apabila anggota DPR terlibat masalah hukum tidak serta merta bias diperiksa atau ditangkap kecuali dengan izin presiden dan atas persetujuan atau rekomendasi Majelis Kehormatan Dewan DPR. Menurut Prof Mahfud MD ahli hukum tata negara berpendapat bahwa Mahkamah Konstitusi sudah pernah membatalkan dan menghapus pasal 245 UU Nomor 17/2014 itu, sehingga diputuskan setiap anggota DPR yang terlibat kasus hukum bias diperiksa dengan izin presiden tanpa melalui rekomendasi MKD. Selain itu, surat izin

---

<sup>119</sup> Komang Suka'arsana “Mengesampingkan Prinsip Persamaan Dimuka Hukum” <https://media.neliti.com/media/publications/157096-ID-pengesampingan-prinsip-persamaan-dimuka.pdf>, Diakses pada hari Senin tanggal 5 November 2018 pukul 13:00 WIB.

<sup>120</sup> *Ibid*

presiden juga tidak di perlukan apabila anggota DPR terlibat kasus pidana korupsi atau tangkap tangan. Hak imunitas DPR, hanya bias diberikan kepada anggota DPR yang berbicara di depan forum resmi dalam rangka menjalankan tugasnya. Tidak ada alasan untuk menunda proses hukum bagi siapapun, termasuk anggota DPR apabila terlibat kasus.<sup>121</sup>

Jadi, menurut penulis terkait Pasal 245 UU MD3 bahwa frasa “Pemanggilan dan permintaan keterangan kepada anggota DPR sehubungan dengan terjadinya tindak pidana harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Presiden setelah mendapat pertimbangan dari Mahkamah Kehormatan Dewan”. Bahwa dalam pasal tersebut adanya indikasi bahwa DPR dianggap kebal terhadap hukum. Selain itu apabila DPR terkena kasus pidana maka harus seizin MKD, dalam hal ini proses penegakan hukum yang dilakukan oleh DPR apabila terkena kasus korupsi atau pidana lain akan menghambat penegakan hukumnya.

Munculnya pasal-pasal yang kontroversial tersebut tentu sangat merugikan demokrasi, sebab pembuatan lembaga perwakilan rakyat adalah bentuk dari pada implementasi demokrasi, di mana sejatinya rakyatlah yang berkuasa. hakikat demokrasi itu sendiri merupakan rakyat diposisikan sebagai peran utamanya dalam proses sosial dan politik, dengan kata lain pemerintahan berada di tangan rakyat. Yang menimbulkan pengertian tiga hal : pemerintah dari rakyat

---

<sup>121</sup> Mahfud MD “Tidak Setuju Hak Imunitas DPR”  
<http://m.antarnews.com/berita/686798/prof-mahfud-md-tidak-setuju-hak-imunitas-dpr>, Diakses pada hari Selasa tanggal 6 November 2018 pukul 14:00 WIB

(*government of the people*); dan pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*); dan pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*).<sup>122</sup>

Di Indonesia sendiri Parlemen di buat dengan tujuan untuk mewakili masyarakat duduk di kursi legislatif melalui Pemilihan umum. sehingga masyarakat sebagai pemberi mandat kepada DPR tentunya mempunyai kewenangan untuk memberikan kritikan kepada lembaga tersebut. Di dalam UU No 2 Tahun 2018 sebagaimana Perubahan atas UU No.17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.<sup>123</sup>

Dalam naskah UU No 2 Tahun 2018 sebagaimana Perubahan atas UU No.17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Memiliki 3 landasan teori, yaitu di lihat dari segi filosofis, sosiologis, dan yuridis.<sup>124</sup>

### 1. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan argumentasi yang terkait dengan pemikiran-pemikiran mendasar tentang kewajiban negara, dan hak-hak dasar warga negara sebagaimana yang diamanatkan dalam Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945. Landasan filosofis tersebut menjadi acuan perumusan dan pembuatan materi muatan peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan tujuan negara. Selanjutnya argumentasi sosiologis sesungguhnya menyangkut

---

<sup>122</sup> A. Ubaidillah, et al, *Pendidikan Kewarganegaraan (civil education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2000, hlm. 39.

<sup>123</sup> UU No 2 Tahun 2018 sebagaimana Perubahan atas UU No.17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

<sup>124</sup> Naskah Akademik, Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, DPR-RI, Jakarta, 2016.

fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat yang terkait dengan materi muatan RUU. Sedangkan argumentasi yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang akan diatur. Beberapa persoalan hukum itu antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturannya lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada, tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Dengan demikian, sebenarnya pertimbangan filosofis berbicara mengenai bagaimana seharusnya (*das sollen*) yang bersumber dari amanat konstitusi. Pertimbangan sosiologis menyangkut fakta empiris (*das sein*) yang merupakan abstraksi dari kajian teoritis, kepustakaan, dan konstatarung fakta. Sedangkan pertimbangan yuridis didasarkan pada abstraksi dari kajian pada analisa dan evaluasi peraturan perundang-undangan yang ada. Argumentasi filosofis, sosiologis, dan yuridis ini kemudian dituangkan dan tercermin dalam ketentuan menimbang dari suatu undang-undang. Itu berarti, rumusan dan sistematika ketentuan menimbang secara berurutan memuat substansi argumentasi filosofis, sosiologis, dan yuridis sebagai dasar dari pembentukan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>125</sup>

Argumentasi filosofis Undang-Undang tentang Perubahan Kedua UU MD3, didasarkan pada tujuan pembentukan Pemerintah Negara Indonesia, yaitu melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan

---

<sup>125</sup> *Ibid*

kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social. Atas dasar tujuan tersebut, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia dalam UUD 1945 yang membentuk susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan 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.<sup>126</sup>

UUD 1945 merupakan konstitusi politik, sosial, dan ekonomi yang harus menjadi acuan bernegara dan berpemerintahan. Sebagai konsekuensi dari supremasi konstitusi dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam suatu sistem hukum, maka perubahan konstitusi mengharuskan adanya perubahan sistem, kelembagaan, dan pelaksanaannya oleh lembaga negara dan institusi pemerintahan. Oleh karena itu, upaya membangun sistem kelembagaan MPR, DPR, DPD, dan DPRD harus dilakukan berdasarkan nilai-nilai dan prinsip-prinsip yang terkandung dalam UUD 1945, yaitu sebagai berikut:<sup>127</sup>

- a Setiap orang berhak hidup sejahtera, lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan politik, sosial, dan ekonomi sehingga berhak atas pelayanan pemerintahan atau negara yang baik.
- b Negara Republik Indonesia merupakan negara kesatuan yang berbentuk republik dan kedaulatan ada di tangan rakyat yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, serta kekuasaan pemerintahan negara dipegang oleh Presiden.
- c Negara Republik Indonesia terdiri atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi,

---

<sup>126</sup> *Ibid*

<sup>127</sup> *Ibid*



- kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah dalam wadah kesatuan Republik Indonesia.
- d Negara Republik Indonesia diselenggarakan oleh lembaga-lembaga negara untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan negara.
  - e Pembangunan nasional merupakan pencerminan kehendak untuk terus menerus meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia secara adil dan merata dalam segala aspek kehidupan serta diselenggarakan secara terpadu, terarah, dan berkesinambungan dalam rangka mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan makmur, baik material maupun spiritual, berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam konteks tersebut, semua lembaga negara yang mewakili kepentingan rakyat harus menjalankan tugas secara bertanggungjawab untuk kepentingan rakyat.
  - f Sejalan dengan prinsip dan tujuan bernegara tersebut di atas, maka semua lembaga negara dan pemerintahan harus mempunyai tugas dan fungsi yang jelas dalam penyelenggaraan negara. Lembaga-lembaga tersebut adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).
  - g Untuk memperkuat hubungan antar lembaga negara khususnya antara Presiden (eksekutif) dan parlemen (legislatif) diperlukan adanya penataan/pembenahan komposisi kursi kepemimpinan MPR dan DPR dalam rangka memperkuat penyelenggaraan pemerintahan presidensiil dalam mekanisme *checks and balances*.

## 2. Landasan Sosiologis

Kehadiran lembaga-lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah, serta lembaga perwakilan rakyat daerah, yang memiliki kemampuan dalam memainkan peran secara maksimal dalam tata pengelolaan negara dan pemerintahan merupakan sebuah kebutuhan.<sup>128</sup>

Realitas sosial mengisyaratkan bahwa berbagai persoalan dan kebutuhan publik senantiasa mengandalkan pentingnya kehadiran lembaga-lembaga permusyawaratan dan perwakilan politik dalam penanganannya. Sistem

---

<sup>128</sup> *Ibid*

penyelenggaraan pemerintahan negara dan daerah yang bertumpu pada eksekutif, secara faktual tidak selalu dapat dijadikan andalan dalam penyelesaian persoalan dan pemenuhan kebutuhan masyarakat. Bahkan secara sosiologis, ketidakadilan justru sering terjadi dalam sistem sosial yang dikelola tanpa perwakilan politik.

Oleh karena itu, dibutuhkan sebuah penataan terhadap lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah, serta lembaga perwakilan rakyat daerah sehingga dapat menjalankan tugas fungsi dan kewenangannya secara efisien, efektif, transparan, optimal, dan aspiratif. Dengan dilaksanakannya tugas dan kewenangan secara efisien, efektif, transparan, optimal dan aspiratif diharapkan dapat menjawab seluruh persoalan masyarakat yang terjadi saat ini.<sup>129</sup>

Disamping itu, penataan yang dilakukan adalah dalam kerangka penguatan sistem perwakilan yang menunjang system pemerintahan presidensiil yang kuat, di mana terjadi polarisasi antara fraksi yang dibentuk di parlemen dengan Presiden terpilih. Polarisasi ini berakibat pada kepemimpinan DPR yang menggunakan sistem pemilihan (dipilih oleh anggota DPR) dengan sistem paket mengakibatkan koalisi fraksi yang menang ternyata bukanlah koalisi fraksi pendukung pemerintahan. Corak dan konfigurasi kepemimpinan DPR demikian dinilai tidak efektif dalam menopang sistem pemerintahan presidensiil. Oleh karena itu tetap dipandang perlu untuk mengakomodasi fraksi pendukung pemerintah di kepemimpinan DPR melalui penambahan kursi dalam rangka menciptakan pemerintahan presidensiil yang efektif tersebut.

---

<sup>129</sup> *Ibid*

Pengelompokan fraksi juga tetap diharapkan dapat mengerucut menjadi Fraksi pemerintah dan fraksi oposisi. Fraksi pemerintah idealnya dibentuk oleh partai politik pengusung calon presiden/wakil presiden yang memenangkan Pemilu, sementara fraksi oposisi merupakan sebatas fraksi yang isinya adalah Parpol yang calon presiden/wakil presidennya kalah dalam Pemilu. Dengan situasi seperti ini diharapkan dengan demikian pembentukan fraksi di DPR akan mendorong terjadinya pelembagaan dan konsolidasi demokrasi di Indonesia.<sup>130</sup>

### 3. Landasan Yuridis

Secara yuridis-konstitusional UUD 1945, pengaturan mengenai keempat lembaga perwakilan di Indonesia (MPR, DPR, DPD, dan DPRD) hanya pokok-pokok-nya saja, dan untuk pengaturan lebih lanjut diamanatkan untuk diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Adapun undang-undang yang mengatur mengenai MPR, DPR, DPD, dan DPRD saat ini adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014.

Mengenai MPR, ditentukan bahwa MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD, memilih dan melantik Presiden dan Wakil Presiden, dan dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD (Pasal 3 UUD 1945). Di lihat dari kewenangan yang dimiliki oleh MPR, pelaksanaan atas kewenangan tersebut bersifat temporer, tidak rutin, dan

---

<sup>130</sup> *ibid*

dilakukan pada saat momen-momen tertentu. Maka perlu ada kajian yang mendalam terkait dengan eksistensi MPR sebagai lembaga tiinggi negara dalam hukum tata negara sebagaimana disebutkan dalam UUD 1945 dikaitkan dengan pelaksanaan kewenangan lembaga tersebut yang bersifat *ad hoc*, termasuk alat kelengkapan MPR dan unsur pendukungnya apakah relevan bersifat tetap mengingat pekerjaan yang diembannya bersifat *ad hoc*.<sup>131</sup>

Mengenai DPR, ditentukan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan {Pasal 20A ayat (1)}. Dalam menjalankan fungsinya tersebut, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat {Pasal 20A ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945}.

Namun sepanjang perjalanan proses transisi demokrasi di Indonesia, DPR merupakan lembaga legislatif yang mendapat perhatian serius dari masyarakat karena DPR mengalami pasang surut dalam menjalankan tugas, fungsi dan perannya. Utamanya dalam fungsi legislasi dinilai oleh publik tidak mencapai target pembentukan Undang-Undang sebagaimana direncanakan dalam program legislasi nasional. Kenyataan ini tidak sebanding dengan menjamurnya pembentukan panja dalam rangka pengawasan dan intensitas anggota DPR dalam pembahasan anggaran. Yang kemudian muncul adalah pertanyaan seputar efektifitas alat kelengkapan dewan (AKD) yang sekarang ini apakah sudah memadai untuk mendukung pelaksanaan tugas dan wewenang DPR, apakah terlalu banyak sehingga tumpang tindih atau AKD yang sekarang terlalu berat beban kerjanya karena bermitra dengan banyak kementerian/lembaga. Selain itu,

---

<sup>131</sup> *Ibid*

sistem pendukung yang sekarang ada apakah sudah mampu memberikan dukungan atas pelaksanaan tugas dan fungsi DPR. Oleh karena itu, perlu dilakukan evaluasi atas kepemimpinan DPR yang sekarang ini khususnya dalam hal proporsionalitas kepemimpinan DPR yang bersifat kolektif kolegial apakah sudah proporsional jika direlevansikan dengan perolehan kursi masing-masing fraksi. Tujuannya adalah agar kepemimpinan DPR lebih efektif dalam melaksanakan tugas dan fungsinya khususnya sebagai speaker dan penghubung dengan lembaga eksekutif.<sup>132</sup>

Jadi, menurut penulis dari ketiga landasan di atas. Bahwa landasan filosofis bertujuan untuk mewujudkan tujuan negara yaitu melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social. Tetapi pada kenyataannya berbanding terbalik dengan mewujudkan tujuan negara, munculnya UUMD3 dianggap bertujuan untuk melindungi lembaga legislasi. selanjutnya dari segi landasan sosiologis memang benar bahwa masyarakat sangat membutuhkan lembaga legislatif, karena lembaga legistaf itu sendiri dianggap sebagai wakil masyarakat, dan dipilih langsung oleh masyarakat. Untuk menjalanka tugas dan wewenangnya seharusnya lembaga yang dianggap sebagai wakil masyarakat diharapkan harus dapat menjawab persoalan masyarakat saat ini. Bukan menambah persoalan masyarakat dengan munculnya UUMD3. Sedangkan dari landasan yuridis sendiri membuat persoalan hukum apabila anggota lembaga

---

<sup>132</sup> *Ibid*

legislatif melakukan suatu tindak pidana baik pidana khusus atau pidana lainnya, akan menghambat lembaga penegak hukum untuk memproses hukumnya.

Sehingga berdasarkan hal tersebut sangat umum bagi masyarakat untuk memberikan pendapat kepada lembaga DPR, mengingat anggota DPR saat ini telah diberikan berbagai fasilitas, baik gaji serta tunjangan yang sangat besar tetapi pada faktanya anggota tersebut tetap saja melakukan tindak pidana korupsi. Namun dengan adanya Pasal 245 UU MD3 setiap anggota DPR memiliki hak imunitas dan kebal akan hukum. Alasan munculnya pasal tersebut ialah untuk melindungi marwah lembaga parlemen sebagai upaya menguatkan lembaga dalam sistem ketatanegaraan. Sebab dalam sistem demokrasi modern siapa yang mempunyai mandat rakyat harus dihormati kelembagaannya dalam hal ini DPR, sehingga DPR wajib dihormati kelembagaannya serta hak-haknya.<sup>133</sup>

Jadi, menurut penulis dari pernyataan-pernyataan di atas dapat di Tarik kesimpulan. Bahwa arah politik hukum Pasal 245 Undang-Undang No.2 Tahun 2018 tentang Perubahan Undang-Undang No. 7 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yaitu memicu kepentingan DPR sehingga DPR dianggap kebal hukum. sebab dalam isi dari Pasal 245 yang menyatakan bahwa DPR tidak dapat di tangkap tangan apabila sehubungan menjalankan tugas,dan DPR juga tidak bias dituntut di depan pengadilan.

---

<sup>133</sup> Risalah Sidang Rancangan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, hlm. 85.

### **C. IMPLIKASI PASAL 245 UUMD3 TERHADAP KEWENANGAN MAHKAMAH KEHORMATAN DEWAN**

Demokrasi masih menjadi peran utama dalam penyelenggaraan pemerintahan baru-baru ini, walaupun dapat disadari sistem demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan memiliki banyak kelemahan antara lain terjadinya penentangan kekuasaan oleh kaum mayoritas. walaupun kelompok tersebut tidak berarti untuk memenuhi persyaratan pemerintahan yang baik.<sup>134</sup> Salah satu ciri demokrasi adanya lembaga legislatif.

Lembaga legislasi memiliki fungsi dan wewenang sendiri, salah satu fungsi yang dimiliki oleh DPR beberapa tahun belakangan ini adalah Undang-Undang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. UU MD3 memiliki pengertian yaitu undang-undang yang mengatur tugas, wewenang, hak, kewajiban, mengatur pemilihan pemimpin, mengatur kode etik DPR, dan mengatur kedudukan perwakilan dalam melaksanakan fungsinya sebagai badan representasi warga untuk mencapai cita-cita nasional, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan bangsa dan melindungi warga negara.<sup>135</sup>

Ditinjau dari segi atau cara pembentukannya Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat Pasal 19, Pasal 20, Pasal 20A, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 22A dan Pasal 22B pada Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2009 yang kemudian terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan atas

---

<sup>134</sup> Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Teras, Yogyakarta, 2011, hlm-205.

<sup>135</sup> UU No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan UU No. 7 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dijelaskan bahwa anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan Umum dan susunan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat diatur melalui Undang-Undang.<sup>136</sup>

Dalam melaksanakan tugasnya, alat kelengkapan dibantu oleh unit pendukung yang tugasnya telah diatur dalam peraturan DPR tentang tata tertib.<sup>137</sup> Alat negara untuk membantu DPR salah satunya Mahkamah Kehormatan.

Menurut UU MD3, Mahkamah Kehormatan Dewan sebagai alat kelengkapan DPR yang memiliki sifat tetap dan bertugas menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat.<sup>138</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Mahkamah Kehormatan Dewan yang terdiri atas semua fraksi dengan memperhatikan perimbangan dan pemerataan jumlah anggota setiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang.<sup>139</sup>

Mahkamah Kehormatan Dewan terdiri dari 17 orang yang terdiri dari berbagai fraksi di DPR dengan memperhatikan perimbangan dan pemerataan

---

<sup>136</sup> I Gede Yusa, *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*, Seatar Press, Malang, 2016, hlm-112.

<sup>137</sup> Yudhasmara, 10 Alat Kelengkapan DPR Dengan Tugas dan Wewenangnya, <https://beritasepuluh.com/2011/09/09/10-alat-kelengkapan-dpr-dengan-tugas-dan-wewenangnya/>, Diakses pada hari Kamis tanggal 10 November 2018 pukul 07.00 WIB.

<sup>138</sup> Pasal 119 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014

<sup>139</sup> Pasal 120 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014



jumlah anggota setiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang.<sup>140</sup>

Berkaitatan kewenangan Mahkamah Kehormatan, terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Pada pasal 122 yang berbunyi ;

- 1) Mahkamah Kehormatan Dewan bertugas melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap anggota karena:
  - 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 diatur dalam undang-undang mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD; dan/atau
  - d. melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.
- 2) Selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Mahkamah Kehormatan Dewan melakukan evaluasi dan penyempurnaan peraturan DPR tentang kode etik DPR.

---

<sup>140</sup> *Ibid*

- 3) Mahkamah Kehormatan Dewan berwenang memanggil pihak yang berkaitan dan melakukan kerja sama dengan lembaga lain.

Revisi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3), menambahkan kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) dalam menjalankan tugasnya. Salah satunya ialah MKD berhak memutuskan langkah hukum pihak yang merendahkan kehormatan DPR maupun anggota DPR.<sup>141</sup>

Pakar Hukum Tata Negara Universitas Andalas, Ferry Amsari menilai revisi UU No 17 tahun 2014 atau UU MD3 perubahan pasal 245 UU MD3 bahwa penyidikan pada anggota DPR harus melalui izin tertulis presiden dan pertimbangan Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD). Kesannya pasal tersebut mengindikasikan membangun tameng baru untuk anggota DPR yang kemungkinan akan terlibat perkara-perkara tertentu di masa depan. Lagi pula, menurut Ferry, pasal tersebut tidak sesuai dengan putusan MK 76/PUU-XII/2014. Menurutnya dalam putusan itu penyidikan atas anggota DPR harus seizin presiden, tapi tanpa mempertimbangkan putusan MKD. Ferry tidak setuju bila pasal tersebut dikatakan untuk menjaga imunitas DPR. Pasalnya, menurutnya, imunitas anggota DPR hanya berlaku ketika menjalankan tugas kemudian dikriminalisasi.<sup>142</sup>

---

<sup>141</sup>Abi Sarwanto, Revisi UU MD3, Mahkamah Kehormatan Dewan Bertambah Kewenangan, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180209225347-32-275210/revisi-uu-md3-mahkamah-kehormatan-dewan-bertambah-kewenangan>, Diakses pada hari Kamis tanggal 11 November 2018 Pukul 9.10 WIB.

<sup>142</sup>Ferry Amsari, Revisi UU MD3 Soal Pemanggilan Paksa, <https://tirto.id/pakar-hukum-tata-negara-soroti-revisi-uu-md3-soal-pemanggilan-paksa-cEuQ>, Diakses pada hari Kamis tanggal 13 November 2018 Pukul 9.10 WIB.

Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) sebagai salah satu subjek dalam Pasal 245 ayat 1 hasil perubahan UU No 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD atau UU MD3 menolak pasal tersebut bisa menghambat proses hukum terhadap anggota dewan. Hal ini dinyatakan oleh Ketua MKD, Sufmi Dasco Ahmad yang juga menyatakan posisi MKD dalam memberi pertimbangan seperti yang dimaksud oleh pasal 245 ayat 1 adalah untuk melindungi marwah DPR. Dalam pasal itu disebutkan, pemeriksaan anggota DPR harus melalui izin tertulis presiden atas pertimbangan Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD). Lagi pula, kata Dasco, pasal 245 ayat 1 hanya mengatur terkait pemberian pertimbangan MKD untuk dugaan tindak pidana umum yang diperbuat oleh anggota DPR, sedangkan untuk tindak pidana khusus tidak perlu.<sup>143</sup>

Tetapi apabila kita melihat kebelakang dalam kasus korupsi E-KTP yang dilakukan oleh anggota legislative yaitu tepatnya mantan ketua anggota DPR yaitu setya novanto. Dalam kasus korupsi atau pidana khusus lainnya Pasal tersebut bahkan masih berlaku. Karena dalam kasus tersebut setnov sangat sulit untuk di periksa oleh penenggak hukum. Berbanding terbalik dengan prinsip persamaan dimuka hukum (*equality before the law*), bukankah semua orang kedudukanya sama di depan hukum. Kenapa pemeriksaan hukum anggota DPR harus atas pertimbangan MKD.

Pengamat hukum tata negara, Margarito menafsirkan pasal 245 yang diajukan pengujian tidak memenuhi syarat sebagai aturan hukum sebab tidak

---

<sup>143</sup> Sufmi Dasco Ahmad, MKD Sebut Pasal 245 UU MD3 Tidak Akan Halangi Proses Hukum, <https://tirto.id/mkd-sebut-pasal-245-uu-md3-tidak-akan-halangi-proses-hukum-cEKW>, Diakses pada hari Kamis tanggal 13 November 2018 Pukul 9.10 WIB.

memiliki arti tunggal. Sebab, aturannya ini tidak bersifat objektif dan menunjukkan sifat personal, sehingga bertentangan dengan UUD 1945.<sup>144</sup>

Sedangkan Dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 Perubahan ke-4 disebutkan bahwa : “*Negara Indonesia adalah negara hukum.*” Ketentuan pasal tersebut adalah landasan konstitusional bahwa Indonesia ialah negara yang berlandaskan atas hukum, hukum ditempatkan sebagai satu-satunya aturan main dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara (*supremacy of law*). Sebelum digantinya perubahan terhadap UUD 1945, dasar konstitusional bahwa Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum, tercantum dalam pembukaan dan batang tubuh UUD 1945 sebelum perubahan. Selain itu penjelasan bahwa Negara Indonesia merupakan negara hukum juga dapat dilihat dalam penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan<sup>145</sup>

Jadi, implikasi dari Pasal 245 Undang-Undang MD3 terhadap kewenangan Badan Kehormatan Dewan yaitu;

Pertama, dalam Pasal 245 adanya pergeseran kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan. Bergesernya peran MKD dari desain aslinya sebagai

---

<sup>144</sup> Margarito, Kewenangan MKD Langgar Konstitusi, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5aeafd42dd610/ahli-sebut-kewenangan-mkd-langgar-konstitusi>, Diakses pada hari Kamis tanggal 13 November 2018 Pukul 9.10 WIB.

<sup>145</sup> Marjanne Termorshuizen, *The Concept Rule of Law*, dalam “JENTERA Jurnal Hukum”, Edisi 3 tahun II, Jakarta, 2004, Hlm. 78.

lembaga penegak kode etik anggota DPR yang tidak sesuai dengan Pasal 19 ayat (1), Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 (konstitusi).<sup>146</sup>

Kedua, Pasal 245 frase “setelah mendapat pertimbangan dari Mahkamah Kehormatan Dewan” dalam Pasal 245 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.<sup>147</sup>

Ketiga, Pasal 245 dapat mencedraai asas demokrasi, karena arti dari demokrasi itu sendiri bahwa pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan di pilih langsung oleh rakyat. Sedangkan munculnya Pasal 245 sendiri bertentangan.

Jadi, dari pernyataan-pernyataan di atas penulis menyimpulkan bahwa implikasi dari pasal 245 UU MD3 terhadap kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan kedepannya akan berdampak buruk bagi hukum di masa yang akan datang, bukan hanya itu masyarakat juga tidak akan percaya lagi dengan hukum yang ada.

---

<sup>146</sup> Bivitri Susanti, Kewenangan MKD Langgar Konstitusi, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5aeafd42dd610/ahli-sebut-kewenangan-mkd-langgar-konstitusi>, Diakses pada hari Kamis tanggal 13 November 2018 Pukul 9.10 WIB.

<sup>147</sup> Anwar Usman, Sejumlah Keistimewaan DPR dan DPRD dalam UU MD3 Dibatalkan MK, <http://bangka.tribunnews.com/2018/06/28/sejumlah-keistimewaan-dpr-dan-dprd-dalam-uu-md3-dibatalkan-mk-ini-daftarnya>, Diakses pada hari Kamis tanggal 13 November 2018 Pukul 9.10 WIB.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

Berdasarkan analisis dalam uraian pada pembahasan yang telah penulis jelaskan sebelumnya, maka dapat di tarik kesimpulan:

1. Arah politik hukum Pasal 245 Undang-Undang N0.2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Undang-Undang No.7 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yaitu adanya indikasi bahwa munculnya pasal tersebut dibuat untuk kepentingan anggota DPR sendiri, supaya anggota DPR tidak dapat di tangkap sehubungan dengan menjalankan tugas dan wewenangnya. Hal itu membuktikan bahwa adanya Pasal 245 bagi anggota DPR sebagai tameng hukum atau kebal hukum. Meskipun suatu anggota DPR memiliki hak imunitas, tetapi pada Pasal 245 hak imunitas yang di miliki anggota DPR dianggap hak imunitas yang melampaui batas. Dan dalam Pasal 245 setiap anggota DPR memiliki kekuasaan yang dianggap melampaui batas.
2. Implikasi Pasal 245 Undang-Undang MD3 terhadap kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan yaitu secara hukum apabila benar disahkan oleh anggota DPR, maka akan berdampak pada penegakan hukum di masa yang akan data. Karena munculnya pasal tersebut adanya ketika sesuaian di mata hukum, adanya perbedaan proses hukum antara masyarakat biasa dengan orang-orang yang memiliki jabatan (MPR,DPR,DPD, dan DPRD). Seharusnya semua dimata hukum kedudukannya sama tidak ada yang berbeda.

## **B. Saran**

Berdasarkan hasil penelitian yang disimpulkan, maka penulis mengajukan beberapa saran, yaitu:

1. Kepada Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat, disarankan dalam membuat suatu perundang-undangan yang baik haruslah sesuai dengan asas peraturan perundang-undangan yang meliputi kejelasan tujuang perundang-undangan yang dibuat, dan tidak merugikan banyak pihak seperti masyarakat.
2. Kepada masyarakat, disarankan agar selalu mengawasi jalannya pemerintahan tanpa terkecuali Dewan Perwakilan Rakyat. sebab Dewan Perwakilan Rakyat adalah perwakilan dari masyarakat dan dipilih oleh masyarakat. Apabila Dewan Perwakilan Rakya dalam menjalankan tugas dan wewenang tidak sesuai dengan Undang-Undang. Peran masyarakat sangat penting untuk mengingatkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, supaya tidak melanggarnya.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- A. Ubaidillah, et al, *Pendidikan Kewarganegaraan (civil education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah , 2000.
- Abdul aziz hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi*, pustaka pelajar, Yogyakarta, 2001.
- Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia* (Jakarta: YLBHI, 1988),
- Abdul Latif dan Hasbi Ali, 2011, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Afan Gaffar, *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Budi Suryadi, *Sosiologi Politik: Sejarah, Konsep, dan Perkembangan Konsep*, Jogjakarta: IRCiSoD, 2007.
- Daniel S Lev, *Islamic Courts in Indonesia*, Berkeley: University of California Press, 1972.
- Deliar Noer. *Pengantar ke Pemikiran Politik*. CV Rajawali, Jakarta. 1983.
- Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang, setara press, 2017.
- Franz Magnis Suseno, dkk, *Agama dan Demokrasi*, Jakarta: Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat (P3M), 1992.
- Georg Sorensen, *Demokrasi and Demokratization: Processed and Prospects in a Changing Word*, Trj. I. Made Krisna, Demokrasi dan Demokratisasi (Proses dan Prospek Dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah , Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2003.



- Jazim Hamidi dan Budiman Sinaga, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Sorotan*, Cetakan Pertama, Tatanusa, Jakarta, 2005.
- \_\_\_\_\_, 2009, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Malang, Alumni.
- Jimly assiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1995*, editor Hj. Ni'matul Huda, Cetakan 1, FH UII pres, Yogyakarta, 2004.
- \_\_\_\_\_, 2000, "Demokrasi dan Nomokrasi: Prasyarat Menuju Indonesia Baru", Kapita Selekta Teori Hukum (Kumpulan Tulisan Tersebar), FH-UII, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, sinar grafika, Jakarta, 2011.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1998, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PS HTN FH UI dan Sinar Bakti
- Moh. Mahfud MD. *Demokrasi Konstitusi di Indonesia*, Yogyakarta: liberti, 1993.
- \_\_\_\_\_, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011.
- \_\_\_\_\_, dalam Abdul Latif dan Hasbi Ali, 2011, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, *Demokrasi dan Hukum di Negara Republik Indonesia*. Diktat Pelengkap Bahan Kuliah. Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta. 1989.
- Munir faudy, *Teori Negara Hukum Modern (rechstaat)*,refika aditama, Bandung, 2009.
- Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta : UII Press, 2005.

- Nurul Qamar, *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2013.
- Padmo Wahyono, 1986, *Indonesia Negara Berdasarkan atas hukum*, Cet. II, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 1991, *Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan*, Forum Keadilan, No. 29 April 1991.
- Philipus.M.Hadjon, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Hak-hak Asasi Manusia*, Kumpulan Tulisan dalam rangka 70 tahun Sri Soemantri Martosoewignjo, Media Pratama, Jakarta, 1996.
- \_\_\_\_\_, , 1994, “*Ide Negara Hukum Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*”, makalah pada Simposium Politik, Hak Asasi Manusia, dan Pembangunan, dalam Rangka Dies natalis Universitas Airlangga Surabaya.
- R.Masri Sareb Putra (ed), *Etika dan Tertib Warga Negara*, Jakarta: Salemba Humanika, 2010.
- Ridwan Hr, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2011.
- Satjipto Raharjo, *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan antara Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Sinar Baru, 1985.
- Soedarto, 1983, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung.
- \_\_\_\_\_, 1986, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung.
- Sri Soemantri Martosuwignjo, “*Pembangunan Hukum Nasional dalam Prespektif Kebijakan*”, makalah untuk Praseminar Identitas Hukum Nasional, di Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, tanggal 19-21 Oktober 1987.
- TahirAzhary, *Negara Hukum Indonesia*, Jakarta : UI-Press, 1995.
- Yopi gunawan dan kristi, *Perkembangan Konsep Negara Hukum dan Negara Hukum Pancasila*, refika aditama, Bandung, 2015.

## **JURNAL DAN MAKALAH**

Abi Sarwanto, Revisi UU MD3, Mahkamah Kehormatan Dewan Bertambah Kewenangan,<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180209225347-32-275210/revisi-uu-md3-mahkamah-kehormatan-dewan-bertambah-kewenangan> (Di akses pada hari Kamis tanggal 11 November 2018 Pukul 9.10 WIB)

Anwar Usman, Sejumlah Keistimewaan DPR dan DPRD dalam UU MD3 Dibatalkan MK, <http://bangka.tribunnews.com/2018/06/28/sejumlah-keistimewaan-dpr-dan-dprd-dalam-uu-md3-dibatalkan-mk-ini-daftarnya>. (Di akses pada hari Kamis tanggal 13 November 2018 Pukul 9.10 WIB)

Ferry Amsari, Revisi UU MD3 Soal Pemanggilan Paksa, <https://tirto.id/pakar-hukum-tata-negara-soroti-revisi-uu-md3-soal-pemanggilan-paksa-cEuQ>. (Di akses pada hari Kamis tanggal 13 November 2018 Pukul 9.10 WIB)

Komang Suka'arsana “Mengesampingkan Prinsip Persamaan Dimuka Hukum” <https://media.neliti.com/media/publications/157096-ID-pengesampingan-prinsip-persamaan-dimuka.pdf>. (diakses pada hari Senin tanggal 5 November 2018 pukul 13:00 WIB)

Mahfud MD “Tidak Setuju Hak Imunitas DPR” <http://m.antarnews.com/berita/686798/prof-mahfud-md-tidak-setuju-hak-imunitas-dpr> (diakses pada hari Selasa tanggal 6 November 2018 pukul 14:00 WIB)

Margarito, Kewenangan MKD Langgar Konstitusi, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5aeafd42dd610/ahli-sebut-kewenangan-mkd-langgar-konstitusi>. (Di akses pada hari Kamis tanggal 13 November 2018 Pukul 9.10 WIB)

Sufmi Dasco Ahmad, MKD Sebut Pasal 245 UU MD3 Tidak Akan Halangi Proses Hukum, <https://tirto.id/mkd-sebut-pasal-245-uu-md3-tidak-akan-halangi-proses-hukum-cEKW>. (Di akses pada hari Kamis tanggal 13 November 2018 Pukul 9.10 WIB)

Yoga Sukmana "Menyelami UU MD3, Di Mana Logikanya" <https://nasional.kompas.com/read/2018/02/14/19422541/menyelami-uu-md3-di-mana-logikanya>. (Di akses pada hari Selasa tanggal 5 November 2018 pukul 11:00 WIB)

Yudhasmara, 10 Alat Kelengkapan DPR Dengan Tugas dan Wewenangnya, <https://beritasepuluh.com/2011/09/09/10-alat-kelengkapan-dpr-dengan-tugas-dan-wewenangnya/> (Di akses pada hari Kamis tanggal 10 November 2018 pukul 07.00 WIB).

## **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-undang dasar tahun 1945

Undang-undang No.2 Tahun 2018 tentang perubahan undang-undang No.17 tahun 2014 tentang MD3

Pasal 32 ayat (1) UU No.2 Tahun 1985

Naskah Akademik, Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, DPR-RI, Jakarta, 2016.

Risalah Sidang Rancangan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

## **DATA ELEKTRONIK**

<http://erepo.unud.ac.id/10423/2/f5f6719199e7f391c32d0e7cc2bf4cd4.pdf>

(diakses pada tanggal 14 april 2018)

<http://pikiran-rakyat.com/opini/2017/10/17/optimalisasi-fungsi-dpr-411686>

( diakses pada tanggal 15 April 2018, pada pukul 11.53)

[https://tirto.id/kewenangan-dpr-di-tiga-pasal-uu-md3-dinilai-merusak-](https://tirto.id/kewenangan-dpr-di-tiga-pasal-uu-md3-dinilai-merusak-ketatanegaraan-cEK7)

[ketatanegaraan-cEK7](https://tirto.id/kewenangan-dpr-di-tiga-pasal-uu-md3-dinilai-merusak-ketatanegaraan-cEK7) (diakses pada tanggal 15 April 2018, pada pukul 14.00)

[http://www.surat kabar.id/78631/politik/hak-imunitas-dpr-mahfud-md-tak-](http://www.surat kabar.id/78631/politik/hak-imunitas-dpr-mahfud-md-tak-setuju-kenapa)

[setuju-kenapa](http://www.surat kabar.id/78631/politik/hak-imunitas-dpr-mahfud-md-tak-setuju-kenapa) (diakses pada tanggal 20 februari 2018, pada pukul 9:30)

[http://jogja.tribunnews.com/2018/03/20/inilah-5-tuntutan-ribuan-mahasiswa-](http://jogja.tribunnews.com/2018/03/20/inilah-5-tuntutan-ribuan-mahasiswa-se-diy-terkait-revisi-uu-md3?page=2)

[se-diy-terkait-revisi-uu-md3?page=2](http://jogja.tribunnews.com/2018/03/20/inilah-5-tuntutan-ribuan-mahasiswa-se-diy-terkait-revisi-uu-md3?page=2) (diakses pada tanggal 14 april 2018, pada pukul 22.30)

[http://ptunjakarta.go.id/wpcontent/uploads/file/berita/daftar\\_artikel/Negara%](http://ptunjakarta.go.id/wpcontent/uploads/file/berita/daftar_artikel/Negara%20Hukum%20Dan%20Demokrasi.pdf)

[20Hukum%20Dan%20Demokrasi.pdf](http://ptunjakarta.go.id/wpcontent/uploads/file/berita/daftar_artikel/Negara%20Hukum%20Dan%20Demokrasi.pdf)(diakses pada tanggal 2 mei 2018, pada jam 11.30)