

KETENTUAN IMUNITAS ANGGOTA DPR RI, PEMANGGILAN PAKSA, DAN KEWENANGAN MKD DALAM UU MD3

1

Sulasi Rongiyati

Abstrak

Pengesahan perubahan kedua UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 memicu kontroversi, khususnya berkaitan dengan pengaturan hak imunitas Anggota DPR, pemanggilan paksa, dan kewenangan MKD untuk mengambil langkah hukum dan/atau langkah lain terhadap setiap orang yang merendahkan kehormatan DPR dan Anggota DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 73, Pasal 122 huruf k, dan Pasal 245 UU MD3 hasil revisi. Tulisan ini membahas implikasi hukum pemberlakuan beberapa ketentuan UU MD3 hasil revisi tersebut serta solusi pemecahannya. Hasil pembahasan menunjukkan ketentuan Pasal 73, Pasal 122 huruf k, dan Pasal 245 dapat berimplikasi pada potensi pelanggaran hak-hak rakyat jika tidak dibatasi dengan rumusan yang jelas dan tegas. Untuk mengatasi permasalahan ini langkah hukum melalui pengajuan judicial review merupakan langkah yang lebih demokratis dibandingkan dengan pencabutan UU MD3 hasil revisi melalui Perppu.

Pendahuluan

Pengesahan Perubahan kedua Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah (UU MD3) dalam Rapat Paripurna DPR RI, 12 Januari 2018 telah memicu reaksi masyarakat. Sejumlah rumusan pasal dalam UU MD3 hasil revisi dinilai kontroversial dan berpotensi berbenturan dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan lainnya.

Penolakan masyarakat antara lain berupa petisi penolakan terhadap UU MD3 hasil revisi yang digagas oleh Koalisi UU MD3 dan pengajuan *judicial review* oleh Forum Kajian Hukum dan Konstitusi (FKHK) dan Partai Solidaritas Indonesia. Para pemohon mempersoalkan konstitusionalitas Pasal 73 ayat (4) huruf a dan huruf c, Pasal 122 huruf k, dan Pasal 245 ayat (1). Ketiga pasal ini mengatur tentang hak imunitas, upaya pemanggilan paksa dengan menugaskan kepada



kepolisian, dan kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) melakukan upaya hukum terhadap orang yang dianggap mencemarkan martabat Anggota DPR. Ketentuan tersebut dinilai dapat menghambat kebebasan berpendapat dan berpotensi mengkriminalkan rakyat.

Menanggapi reaksi masyarakat, Presiden Joko Widodo mempersilakan masyarakat untuk mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi (MK). Meskipun UU yang disahkan oleh DPR merupakan hasil pembahasan bersama antara Pemerintah dan DPR RI, namun Presiden Joko Widodo menyatakan tidak ingin membelenggu demokrasi serta masih mengkaji hasil revisi UU MD3 dan memilih tidak menandatangani UU tersebut.

Tulisan ini akan membahas implikasi hukum pemberlakuan ketentuan imunitas Anggota DPR RI, kewenangan MKD, dan panggilan paksa yang diatur dalam Pasal 73, Pasal 122, dan Pasal 245 UU MD3 hasil revisi beserta solusi pemecahannya.

Pemanggilan Paksa dan Hak Imunitas Anggota DPR

Pasal 73 ayat (3) UU MD3 hasil revisi mengatur mengenai kewenangan DPR untuk melakukan pemanggilan paksa dengan menggunakan bantuan kepolisian kepada setiap orang yang tidak hadir setelah dipanggil tiga kali berturut-turut tanpa alasan yang patut dan sah. Selanjutnya pada ayat (4) dan ayat (5) ditentukan bahwa kepolisian wajib memenuhi permintaan pemanggilan paksa dan dalam pelaksanaannya

kepolisian dapat menyandera untuk paling lama 30 (tiga puluh) hari. Ketentuan ini oleh para pemohon *judicial review* dinilai bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Hal ini disebabkan pemanggilan paksa tidak relevan digunakan untuk mengontrol perilaku warga masyarakat dan warga masyarakat dapat menjadi korban dari pemanggilan paksa tersebut.

Sedangkan ketentuan yang memberikan hak imunitas pada Anggota DPR diatur dalam Pasal 245 ayat (1) yang menyatakan bahwa 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 MKD. Ketentuan ini dinilai bertentangan dengan prinsip negara hukum yang menjamin persamaan di muka hukum dan prinsip hak imunitas DPR yang dijamin Pasal 20A UUD 1945.

Menurut pemohon seharusnya hak imunitas diberikan terkait hubungannya dengan tugasnya sebagai Anggota DPR. Selain itu, pasal ini dapat ditafsirkan semua tindak pidana dimaknai menjadi hak imunitas absolut, sehingga seluruh tindak pidana tidak bisa menjangkau Anggota DPR. Menurut Wasisto Raharjo, Peneliti Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P LIPI), Pasal 245 ayat (1) akan berimplikasi buruk bagi penegakan hukum dan proses

demokrasi di Indonesia, sebab Anggota DPR dikhawatirkan menggunakan Pasal 245 untuk mengelak dari proses hukum ketika diduga melakukan tindak pidana (CNN Indonesia, 2018).

Pasal 20A ayat (3) UUD Tahun 1945 menyebutkan, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-undang Dasar ini, setiap Anggota DPR mempunyai hak imunitas. Hak imunitas Anggota DPR diatur secara rinci dalam Pasal 224 UU MD3 yang secara keseluruhan mengkaitkan hak imunitas tersebut dengan tugas dan kewenangan sebagai Anggota DPR. Artinya, hak imunitas Anggota DPR merupakan imunitas terbatas. Dengan demikian dalam hal pemanggilan dan permintaan keterangan kepada Anggota DPR yang diduga melakukan perbuatan pidana di luar pelaksanaan tugas dan wewenangnya, tidak dapat diberlakukan hak imunitas.

Sebelum direvisi, Pasal 245 ayat (1) UU MD3 merupakan ketentuan yang sudah direkonstruksi oleh putusan MK Nomor 76/PUU-XII/2014. Semula, berdasarkan Pasal 245 Ayat (1) UU MD3, pemanggilan dan permintaan keterangan untuk penyidikan terhadap Anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana harus mendapat persetujuan tertulis dari MKD. Ketentuan ini kemudian dinyatakan oleh MK inkonstitusional bersyarat sepanjang frase "persetujuan tertulis dari Mahkamah Kehormatan Dewan" tidak dimaknai sebagai "persetujuan tertulis dari Presiden". Dalam konteks ini MK telah merekonstruksi mekanisme izin MKD menjadi izin Presiden.

Melalui Pasal 245 ayat (1) UU MD3 hasil revisi, peran MKD dihidupkan kembali, tetapi bukan lagi sebagai pemberi izin melainkan hanya sebatas rekomendasi kepada Presiden sebelum Presiden memberikan izin. Sesuai sifatnya, rekomendasi tidak bersifat mengikat, hanya sebagai bahan pertimbangan, dan penentu izin tetap di tangan Presiden. Meskipun bukan berbentuk izin, menurut penulis selain akan memperpanjang birokrasi pemeriksaan, rekomendasi MKD juga dapat ditafsirkan sebagai bentuk intervensi DPR dalam penegakan hukum yang berimplikasi pada persamaan hak di hadapan hukum yang dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD Tahun 1945, yaitu bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Langkah Hukum MKD

Pasal kontroversial lainnya dari UU MD3 hasil revisi adalah Pasal 122 huruf k yang menyebutkan bahwa MKD bertugas mengambil langkah hukum dan/atau langkah lain terhadap orang perseorangan, kelompok orang, atau badan hukum yang merendahkan kehormatan DPR dan Anggota DPR. Menurut Bagir Manan (Kompas, 2018), ketentuan Pasal 122 huruf k berpotensi menghambat kemerdekaan pers. Senada dengan pendapat tersebut Komisioner Komnas HAM, Choirul Aman, menyebutkan bahwa dalam kehidupan demokrasi hal yang perlu dijaga adalah kebebasan

berkespresi dan berpartisipasi dalam pemerintahan (Kompas, 2018). Kekhawatiran tersebut ditepis oleh Ketua Badan Legislasi DPR RI, Supratman Andi Atgas yang menyatakan bahwa DPR sebagai representasi rakyat justru harus dikritik. Namun ada hal-hal yang tidak boleh dilakukan, yaitu memberikan stigma yang berlebihan yang tidak sesuai dengan fakta, harkat, dan etika berbangsa dan bernegara (Suara Pembaruan, 2018). Hal inilah yang mendasari diberlakukannya ketentuan Pasal 122 huruf k.

Mengingat fungsi DPR yang meliputi tiga fungsi yaitu legislasi, pengawasan, dan anggaran, maka kewenangan DPR adalah membentuk UU dan mengawasi pelaksanaan UU yang dilakukan oleh Pemerintah, bukan mengambil langkah hukum yang merupakan ranah kewenangan penegak hukum. Terlebih tugas MKD berada pada ranah penegakan etika Anggota DPR RI. Namun, substansi menjaga kehormatan parlemen sebagai suatu lembaga dari perbuatan seseorang yang menghambat pelaksanaan tugas dan fungsi DPR layak untuk diatur dalam UU, dengan catatan ada kriteria tegas sebagai parameternya. Hal ini untuk menghindari munculnya tindakan sewenang-wenang terhadap rakyat yang melakukan kritik kepada DPR.

Judicial Review atau Pembentukan Perppu

Penolakan masyarakat terhadap beberapa substansi UU MD3 hasil revisi dan sikap Presiden yang tidak bersedia menandatangani UU tersebut perlu disikapi dengan langkah-langkah hukum. Sedikitnya

ada 2 (dua) alternatif yang dapat dipilih untuk menyikapi pasal-pasal krusial dalam UU MD3 hasil revisi, yaitu dengan mengajukan *judicial review* ke MK atau Presiden memberlakukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Kedua solusi tersebut masing-masing memiliki dasar hukum dan konsekuensi hukum yang berbeda.

Uji Materiil (*judicial review*) UU MD3 hasil revisi merupakan langkah demokratis yang dijamin oleh UUD. Menurut pakar Hukum Tata Negara, Irman Putra Sidin, *judicial review* merupakan instrumen yang paling tepat karena merupakan instrumen yang disediakan oleh konstitusi untuk memutuskan problem konstitusional undang-undang. Dalam persidangan di MK, baik DPR maupun Pemerintah akan dimintai keterangan oleh hakim mahkamah dan Pemerintah dimungkinkan memberikan pertimbangan yang berbeda dengan intensi awal pada saat pembentukan UU MD3 hasil revisi. Keinginan pemohon *judicial review* agar beberapa Pasal UU MD3 hasil revisi dinyatakan inkonstitusional nampaknya akan berjalan mulus jika mengacu pada pernyataan Pemerintah yang tidak akan mempertahankan pasal-pasal krusial yang dipersoalkan publik. Direktur Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM menyatakan bahwa tidak ada keharusan Presiden untuk mempertahankan substansi UU yang sedang di-*judicial review* karena dalam proses *judicial review* Pemerintah dimungkinkan untuk menyadari adanya kekurangan atau menemukan hal-hal yang tidak relevan dalam pengaturan suatu UU.

Solusi yang kedua adalah pembentukan Perppu oleh Presiden. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22 UUD Tahun 1945, Presiden dalam kegentingan memaksa dapat membentuk Perppu. Pemberlakuan Perppu ini harus mendapat persetujuan DPR dalam masa sidang berikutnya, dan jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut. Perlu dipertanyakan apakah kasus UU MD3 dapat dikategorikan sebagai keadaan memaksa. Untuk itu dapat dirujuk ukuran objektif penerbitan Perppu yang dirumuskan oleh MK dalam Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 bahwa parameter “kegentingan yang memaksa” bagi Presiden untuk menetapkan Perppu, yaitu: 1) Adanya keadaan memaksa yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan UU; 2) UU yang dibutuhkan belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada UU tetapi tidak memadai; 3) Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat UU dengan prosedur biasa.

Berdasarkan kriteria tersebut, maka kebutuhan menetapkan Perppu untuk mengatasi persoalan UU MD3 tidak tepat, karena pemberlakuan pasal-pasal UU MD3 saat ini belum mendesak dan tidak berdampak pada kekosongan hukum. Merujuk pada pendapat Irman Putra Sidin (Media Indonesia, 2018), Perppu bukan instrumen hak veto, melainkan instrumen Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan apabila terjadi situasi genting dan memaksa yang menyebabkan kekosongan hukum. Oleh karena itu instrumen tersebut harus digunakan

sebagaimana mestinya, bukan untuk “membangkitkan” produk kekuasaan pembentuk UU.

Penutup

Ketentuan Pasal 73, Pasal 122 huruf k, dan Pasal 245 berimplikasi pada potensi dilanggarnya hak-hak rakyat jika tidak dibatasi dengan rumusan yang jelas dan tegas. **Pertama**, Pasal 73 dapat berimplikasi munculnya potensi kesewenang-wenangan untuk memanggil secara paksa dan menyandera warga masyarakat jika tidak ada ketentuan yang membatasi kewenangan tersebut. **Kedua**, pengaturan hak imunitas Anggota dalam Pasal 245 ayat (1) berpotensi bertentangan dengan prinsip negara hukum yang menjamin persamaan di muka hukum. Rekomendasi MKD harus dimaknai sebagai pertimbangan yang tidak mengikat Presiden dalam memberikan izin. **Ketiga**, Pasal 122 huruf k telah memberikan kewenangan kepada MKD yang merupakan lembaga etik untuk melakukan tindakan hukum yang merupakan ranah penegak hukum sekaligus berpotensi mengekang hak warga negara dalam mengkritik wakilnya di DPR. Untuk mengantisipasi hal ini sudah seharusnya UU MD3 memberikan batasan yang jelas mengenai perbuatan apa saja yang dikategorikan sebagai perbuatan merendahkan kehormatan DPR dan Anggota DPR.

Penulis berpandangan penyelesaian kontroversi UU MD3 hasil revisi melalui *judicial review* merupakan langkah hukum yang lebih demokratis dibandingkan dengan pemberlakuan Perppu yang memerlukan pemenuhan keadaan memaksa.

Referensi

Heryansyah, Despan. "Etika dan Hukum", *Kompas*, 27 Februari 2018, hal. 6.

"DPR: Pemerintah Setuju", *Suara Pembaruan*, 22 Februari 2018, hal. 2.

Kontroversi Imunitas DPR dan Panggilan Paksa dalam UU MD3", <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180213074539-32-275782/kontroversi-imunitas-dpr-dan-panggil-paksa-dalam-uu-md3>, diakses 21 Februari 2018.

"Presiden Jokowi: Silakan Berbondong-bondong *Judicial Review* ke MK", *Suara Pembaruan*, 27 Februari 2018, hal. 3.

"Pemerintah Melunak", *Kompas*, 26 Februari 2018, hal. 3.

"Perppu untuk Kondisi Darurat", *Media Indonesia*, 26 Februari 2018, hal. 4.

"Saat DPR Menyandera Rakyat", *Kompas*, 18 Februari 2018, hal.2.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

"UU MD3 Tidak Kredibel", *Suara Pembaruan*, 22 Februari 2018, hal. 3.



Sulasi Rongiyati
sulasi.rongiyati@dpr.go.id

Sulasi Rongiyati, S.H., M.H., menyelesaikan pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman pada tahun 1991 dan S2 di Fakultas Hukum Universitas Indonesia dengan program kekhususan Hukum Ekonomi pada tahun 2004. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Madya Hukum Ekonomi pada Pusat Penelitian-Badan Keahlian DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang telah dipublikasikan melalui jurnal dan buku antara lain: "Perjanjian Penjaminan Kredit antara UMKM dan Lembaga Penjamin Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Penjaminan"(2016); "Reformulasi Kebijakan Sektor Keuangan dan Perbankan dalam Menghadapi Tantangan Globalisasi"(2016); "Peran Pemerintah Daerah dalam Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Hukum Adat"(2016).

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
<http://puslit.dpr.go.id>
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.