IMPLIKASI PUTUSAN MK NOMOR 16/PUU-XVI/2018 TENTANG KEWENANGAN DPR DALAM MELAKUKAN PEMANGGILAN PAKSA
(Studi Terhadap Pengujian UU Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD)

SKRIPSI

Oleh:

LATIFAH OKTAFIANI

No. Mahasiswa: 14410041

PROGRAM STUDI ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

IMPLIKASI PUTUSAN MK NOMOR 16/PUU-XVI/2018 TENTANG KEWENANGAN DPR DALAM MELAKUKAN PEMANGGILAN PAKSA

(Studi Terhadap Pengujian UU Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD)

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta

Oleh:

LATIFAH OKTAFIANI

No. Mahasiswa: 14410041

PROGRAM STUDI ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2018

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN

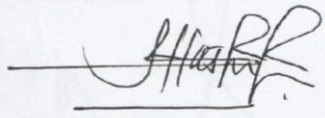
IMPLIKASI PUTUSAN MK NOMOR 16/PUU-XVI/2018 TENTANG KEWENANGAN DPR DALAM MELAKUKAN PEMANGGILAN PAKSA (Studi Terhadap Pengujian UU Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD)

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan ke

Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

Pada tanggal 18 Januari 2019

Yogyakarta, 01 Januari 2019



Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H.

NIP/NIK: 954100101

بسم الله الرحمن الرحيم

IMPLIKASI PUTUSAN MK NOMOR 16/PUU-XVI/2018 TENTANG KEWENANGAN DPR DALAM MELAKUKAN PEMANGGILAN PAKSA (Studi Terhadap Pengujian UU Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan 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	**Tanda Tangan**
1. Ketua	: Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H.	.....
2. Anggota	: Dr. Idul Rishan, S.H., LL.M.	.....
3. Anggota	: Dr. Drs. H. Muntoha, S.H., M.Ag.	.....

Mengetahui:
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
Fakultas Hukum
Dekan,

Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H.
NIK. 904100102

SURAT PERNYATAAN
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR
MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
BISMILLAAHIRRAHMAANIRRAHIIM

Yang bertanda tangan di bawah ini saya:

Nama : Latifah Oktafiani
NIM : 14410041

Adalah benar-benar Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan Penulisan Karya Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi yang berjudul:

IMPLIKASI PUTUSAN MK NOMOR 16/PUU-XVI/2018 TENTANG KEWENANGAN DPR DALAM MELAKUKAN PEMANGGILAN PAKSA
(Studi Terhadap Pengujian UU Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD)

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada tim penguji dalam ujian pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini benar-benar Asli (Orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan penjiplakan karya ilmiah (Plagiat);
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milih atas karya ilmiah ini pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada perpustakaan Fakultas Hukum UII dan Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama penyertaan pada butir nomor 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan "Majelis" atau "TIM" Fakultas Hukum UII yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada atau terjadi pada karya ilmiah saya oleh pihak Fakultas Hukum UII.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dan dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.



CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : LATIFAH OKTAFIANI
2. Tempat Lahir : Sleman
3. Tanggal Lahir : 28 Oktober 1995
4. Jenis Kelamin : Perempuan
5. Alamat Terakhir : Banturejo RT 07 RW 14 Sukoharjo Ngaglik Sleman Yogyakarta
6. Alamat Asal : Banturejo RT 07 RW 14 Sukoharjo Ngaglik Sleman Yogyakarta
7. Identitas Orang Tua/Wali
   a. Nama Ayah : H. Muhammad Sutaryo
      Pekerjaan Ayah : Pegawai Swasta
   b. Nama Ibu : Hj. TutikRahayu
      Pekerjaan ibu : Pegawai Swasta
8. Riwayat Pendidikan
   a. SD : SD Muhammadiyah Condong Catur
   b. SMP : SMPN 4 Pakem
   c. SMA : MAN 1 Yogyakarta
9. Alamat e-mail : fifioktafi@gmail.com
10. Organisasi : 1. SC KOMAKA sebagai Staf Divisi Diskusi 2014 – 2015
    2. Liga Forum Studi Yogyakarta sebagai Koordinator Departemen Propaganda 2015 – 2017
    3. Komite Aksi Pemuda Anti Korupsi (KAPAK) sebagai Bendahara

Yogyakarta,01 Januari 2019
Yang Bersangkutan,
(LATIFAH OKTAFIANI)

NIM : 14410041

MOTTO

"Sesungguhnya Allah tidak merubah keadaan suatu kaum sehingga mereka merubah keadaan mereka yang ada pada diri mereka sendiri"

(QS. Ar-Ra'ad ayat 11)

"Berjuang bersama rakyat merebut demorasi sejati

Tunduk tertindas atau bangkit melawan

Sebab mundur adalah pengkhianatan"

HALAMAN PERSEMBAHAN

Skripsi ini aku persembahkan untuk:

Bapak Tercinta H. Muhammad Sutaryo, SE

Ibu Tercinta Hj. Tutik Rahayu

Adik laki-lakiku Muhammad Rizky Sya'bani

Adik perempuanku Bidayatul Hidayah

Penyemangatku Yogi Wiranugraha, SH

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarakaatuh

Alhamdulillahirabbil'alamin, puji dan syukur saya panjatkan kepada Allah SWT yang menguasai langit dan bumi serta segala apapun di dalamnya. Sholawat serta salam tidak lupa saya haturkan kepada junjungan Nabi Muhammad SAW yang telah memberi keteladanan pada umat manusia untuk selalu menjunjung tinggi kebenaran dan menegakkan keadilan.

Anugerah yang tak terkira dari Allah SWT kepada penulis sehingga penulis bisa menyelesaikan skripsi ini. Proses pembelajaran yang cukup panjang selama ini telah dilalui penulis dalam menempuh studi hingga karya ini selesai. Selama penulis menempuh studi hingga penulisan tugas akhir ini banyak orang-orang yang telah berjasa. Mereka telah memberikan sumbangsih baik secara langsung atau tidak langsung pada tugas akhir ini maupun terhadap perkembangan diri penulis hingga dapat berada pada posisi saat ini. Dalam kesempatan ini teruma kasih penulis haturkan kepada :

1. **Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti dan menyelesaikan perkuliahan di Fakultas Hukum UII Yogyakarta.
2. **Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H** selaku Dosen Pembimbing Tugas Akhir, yang telah berkenan memberikan bimbingan dengan penuh tanggung jawab dan pengarahan yang sangat membantu saya dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini.
3. **Seluruh Dosen dan Karyawan FH UII**, terima kasih telah memberikan bekal ilmu tanpa mereka penulis tidak akan sampai pada penulisan tugas akhir ini.
4. **Keluarga penulis** (Muhammad Sutaryo dan Tutik Rahayu), yang selalu mendoakan kebaikan kepada anaknya. Orang tuaku tercinta, kalian adalah orang tua terbaik. Terima kasih atas segalanya. Serta kedua adikku (Rizky dan Bida), yang selalu memberikan dukungan untuk menyelesaikan skripsi ini. Meskipun jarang menemani hari-hari belajar kalian di rumah, saya selalu mendoakan semoga studi kalian lancar.
5. **Keluarga Besar Rode 610**, Pak Fachim, S.H dan Mbak Dwi Nita, S.H dan Pak M. Yamin, S.H dan Bu Dr. Yuni Satia Rahayu, S.S., M.Hum, serta kawan-kawan Ales, Saptian, Ilman, Danar, Ucup, Aruf, Septian, Rian, Berry, Paul, Ilham, Huffazh, Adrian, Yoga, Fai, Tio, Iqbal, Sabiq, dan

kawan-kawan UIN, UAD, UMBY yang tidak mungkin disebutkan satu persatu. Terima kasih atas semua pembelajaran yang telah diberikan di rumah Rode, banyak hal yang luar biasa dan pengetahuan yang tidak mungkin didapat di tempat lain, pengalaman dan pengetahuan luar biasa ini tidak akan bisa dilupakan seumur hidup.

6. **Kawan-kawan KKN unit 180**, Ghozi, Wisnu, Salim, Ridwan, Irmet, Icut, Tania, Cinthia, terima kasih atas kekeluargaan dan pengalaman di desa selama sebulan.
7. Semua pihak yang mengenal, mendukung dan mendoakan penulis secara tulus dan semua pihak yang mungkin luput dari ingatan penulis.

Semoga penulisan Skripsi ini memberikan manfaat bagi masyarakat dan perkembangan ilmu pengetahuan.

Wassalamu'alaikum warahmatullahi wabarakaatuh

Yogyakarta, 01 Januari 2019
Penulis,

LATIFAH OKTAFIANI

DAFTAR ISI

HALAMAN PENGAJUAN……. ii

HALAMAN PERSETUJUAN……. iii

HALAMAN PENGESAHAN…….. iv

LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS…….. v

LEMBAR CURRICULUM VITAE……. vi

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN…….. vii

KATA PENGANTAR……... ix

DAFTAR ISI…… xi

ABSTRAK…… xiii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang……. 1

B. Rumusan Masalah…… 4

C. Tujuan Penelitian……. 5

B. Tinjauan Pustaka…….. 5

D. Metode Penelitian…… 15

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA HUKUM, KEKUASAAN KEHAKIMAN, DAN DPR

A. Tinjauan Umum tentang Negara Hukum……. 20

B. Tinjauan Umum tentang Kekuasaan Kehakima……..... 32

C. Tinjauan Umum tentang Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)……. 40

1. Peran DPR dalam Negara Demokrasi ……...…….. 40

2. DPR di Indonesia pada Era Reformasi…….. 46

BAB III IMPLIKASI PUTUSAN MK NOMOR 16/PUU-XVI/2018 TERHADAP KEWENANGAN DPR DALAM MELAKUKAN PEMANGGILAN PAKSA

A. Dasar Argumentasi MK dalam Putusan MK Nomor 16/PUU-XVI/2018….. 54

B. Kewenangan DPR dalam Fungsi Pengawasan…… 72

C. Implikasi Pembatalan Kewenangan Pemanggilan Paksa…… 77

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan……. 83

B. Saran……..……. 85
Daftar Pustaka …….. 86

ABSTRAK

Penelitian dengan judul "Implikasi Putusan MK Nomor 16/PUU-XVI/2018 Terhadap Kewenangan DPR dalam Melakukan Pemanggilan Paksa"ini berisi 2 (dua) buah rumusan masalah berupa: 1. Apa dasar argumentasi hakim konstitusi dalam memutus perkara pemanggilan paksa dalam Putusan MK No. 16/PUU-XVI/2018; 2. Bagaimana implikasi pembatalan kewenangan DPR dalam melakukan pemanggilan paksa terhadap fungsi pengawasan DPR. Penelitian ini disusun menggunakan dua jenis pendekatan, yakni pendekatan kasus dan pendekatan undang-undang. Data penelitian ini diperoleh melalui studi pustaka dan dokumen, perundang-undangan, jurnal, sumber data elektronik yang valid dan berkaitan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD; dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XVI/2018. Analisis dilakukan menggunakan pendekatan kasus dan perundang-undangan dengan menganalisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XVI/2018. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: 1. Pertama, pemanggilan paksa yang diatur dalam Pasal 73 ayat (3), (4), (5), dan (6) UU Nomor 2 Tahun 2018 tersebut dapat dieliminir dengan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam setiap proses di DPR. Kedua, Pemanggilan paksa dan penyanderaan pihak-pihak dalam Pasal 73 ayat (3), (4), (5), dan (6) tidak dibenarkan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap eksekutif, melalui hak angket, karena fungsi pengawasan yang berupa hak angket bukan merupakan penegakan hukum. Ketiga, Kewenangan pemanggilan paksa dan penyanderaan dalam praktiknya dilaksanakan oleh kepolisian akan menimbulkan persoalan baru sebab kepolisian hanya dapat melakukan pemanggilan paksa dan penyanderaan dalam konteks penegakan hukum yang diatur KUHAP, sementara DPR tidak melaksanakan fungsi penegakan hukum. Selain itu alasan konstitusionalitas bahwa Pasal 73 ayat (3), (4), (5), dan (6) UU Nomor 2 Tahun 2018 bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 karena DPR adalah institusi yang mewakili rakyat maka sudah sepatutnya keputusan DPR didasarkan pada kepentingan rakyat, Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 karena menurut MK dalam kedaulatan rakyat perlu ada penegakan supremasi konsitusi dimana demokrasi berdasar atas UUD 1945 sebagai hukum tertinggi, dan Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 karena wakil rakyat terpilih di DPR adalah representasi rakyat yang sifat hubungannya horizontal, dan prinsip perwakilan tersebut tidak sepatutnya berjauhan dengan pihak yang diwakili 2. DPR tidak lagi memiliki kewenangan pemanggilan paksa dan sandera ke warga negara. DPR hakikatnya adalah lembaga legislatif, pengaturan norma yang menjauhkan dari gagasan kedaulatan rakyat dan tidak memberikan ruang komunikasi antara DPR dan rakyat artinya menutup kemerdekaan menyampaikan pendapat secara lisan dan tertulis. Fungsi pengawasan tetap dalam konteks pelaksanaan hak angket sebagai upaya untuk mengawasi eksekutif dalam melaksanakan undang-undang.

Kata Kunci: *Putusan MK, Kewenangan DPR, Pemanggilan Paksa*

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara merupakan lembaga yang memiliki kekuasaan yang sangat besar di dalam sebuah masyarakat yang mana kekuasaan yang sangat besar ini diperoleh karena negara merupakan pelembagaan dari kepentingan umum.[1] Sehingga negara menjadi komponen penting yang harus merealisasikan kekuasaannya untuk kepentingan masyarakat. Namun kekuasaan yang terlanjur besar ini dikhawatirkan akan sewenang-wenang dan tidak dipergunakan untuk tujuan itu, sementara masyarakat tidak bisa mengoreksi negara setiap saat.

Maka dari itu untuk menentang kekuasaan negara yang terlalu besar, argumen-argumen bahwa kekuasaan ada di tangan rakyat dibangun. Kemunculan gagasan kedaulatan rakyat ini juga memantik munculnya paham konstitusionalisme mengenai pembatasan kekuasaan dan mengenai pentingnya perlindungan dan jaminan hak asasi manusia. Perdebatan kemudian beralih tentang cara melembagakan kedaulatan rakyat ini dalam usahanya mengendalikan kekuasaan negara.

Secara filosofis inilah dasar yang kemudian melahirkan lembaga perwakilan rakyat yang kita kenal di Indonesia sebagai Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Relasi kekuasaan dengan masyarakat di sini bukan secara vertikal yang memiliki daya paksa, namun lebih pada horizontal yang mengutamakan komunikasi dan aspirasi.

[1] Arief Budiman, *Teori Negara: Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, hlm. 3

Masyarakat menyadari bahwa untuk menghadapi kekuasaan yang besar diperlukan kekuatan yang seimbang juga yang harus dilekatkan pada DPR. Maka DPR diberikan fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran. Dalam rangka memikul fungsi-fungsinya tersebut, DPR juga harus dibarengi dengan pelimpahan hak-hak konstitusionalnya seperti hak angket, hak interpelasi, dan hak menyatakan pendapat untuk melaksanakan fungsi pengawasan terhadap kekuasaan.

Dalam UUD 1945, khususnya Pasal 20A, sudah dituangkan mengenai fungsi dan hak konstitusional DPR tersebut yang juga dipertegas dalam undang-undang. Pengaturan mengenai DPR tersebut tercantum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, selanjutnya dikenal dengan UU MD3. Tahun 2018 ini UU MD3 telah mengalami perubahan. Pada mulanya, menurut peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia Ronald Rofiandri, alasan UU MD3 2014 masuk dalam Prolegnas 2015-2019 untuk segera direvisi adalah untuk mengantisipasi perseteruan politik yang terjadi menjelang pemilu dan untuk menindaklanjuti Putusan MK yang memberikan legitimasi bagi DPD dalam proses pembahasan legislasi.[2] Namun beberapa pihak menganggap bahwa perubahan tersebut berkaitan dengan perseteruan antara DPR dan KPK.

Faktanya setelah UU MD3 2018 diundangkan, sejumlah pasal yang diubah justru menimbulkan protes banyak pihak. Sebab perubahannya terkesan mengakomodasi

[2] http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54d1e8829fcc9/ini-alasan-mengapa-uu-md3-harus-segera-direvisi, Diakses pada tanggal 14 Juli 2018

kepentingan parlemen semata. Seperti pada Pasal 73, Pasal 122 huruf k, dan Pasal 245. DPR mengubah undang-undang yang mengatur eksistensinya menjadi senjata kebal hukum. Ini memperlihatkan bahwa DPR ingin berubah menjadi lembaga yang *super power* dan anti kritik. Salah satunya dapat terlihat dalam Pasal 73 yang memperkuat asumsi masyarakat bahwa DPR sedang melindungi diri dari KPK. Dalam pasal tersebut disebutkan bahwa anggota DPR dapat melakukan pemanggilan paksa pada perseorangan atau lembaga dengan bantuan kepolisian dan dapat menyandera selama 30 hari. Rumusan pasal ini bisa menjadi penguat DPR untuk memanggil paksa pimpinan KPK yang selama ini menolak angket Pansus.

Instrumen pemanggilan paksa ini dinilai mencederai desain konstitusional DPR dalam rangka pengawasan terhadap kekuasaan. Konsep pemanggilan paksa justru akan mengkhawatirkan masyarakat dan menimbulkan rasa takut karena ketidakbebasannya dalam melakukan kritik dan kontrol terhadap DPR. Di sisi lain juga tentu mencederai netralitas kepolisian yang justru menjadi alat untuk menjalankan suatu keputusan politik. Bagaimanapun, DPR adalah lembaga politik, bukan lembaga penegak hukum. Kewenangan pemanggilan paksa tentu lebih tepat jika diberikan kepada lembaga penegak hukum seperti kepolisian dan kejaksaan.

Hal yang merugikan ini tentu tidak akan dibiarkan begitu saja. Beberapa pasal yang dianggap merugikan hak konstitusional warga negara segera diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi (MK). Termasuk Pasal 73 mengenai pemanggilan paksa yang dinilai bertentangan dengan prinsip DPR sebagai perwakilan rakyat. MK

mengabulkan permohonan tersebut dan dalam amar Putusan MK Nomor 16/PUU-XVI/2018 telah dinyatakan bahwa Pasal 73 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.[3] Tentu pasal ini tidak akan berlaku lagi.

Namun dalam beberapa hal, DPR menilai bahwa dari putusan tersebut terlihat bahwa MK masih menganggap UUD 1945 *executive heavy*.[4] Padahal keberadaan pasal tersebut juga dalam rangka menunjang fungsi pengawasan, maka perlu adanya *checks and balances*. Maka pertimbangan MK dalam memutus hal tersebut juga perlu dianalisa tepat tidaknya dalam membatalkan Pasal 73.

Berdasarkan permasalahan yang terjadi inilah, penulis ingin mengkaji dan melakukan pendalaman lebih lanjut terhadap persoalan ini dengan judul **"Implikasi Putusan MK Nomor 16/PUU-XVI/2018 Tentang Kewenangan DPR dalam Melakukan Pemanggilan Paksa (Studi Terhadap Pengujian UU Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD)"**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan untuk menjadi pedoman dalam pembahasan penulisan ini, antara lain sebagai berikut:

---

[3] Lihat Putusan MK No. 16/PUU-XVI/2018, hlm. 220

[4] http://kabar24.bisnis.com/read/20180629/15/810855/mk-cabut-pasal-pemanggilan-paksa-oleh-dpr-dinilai-executive-heavy, Diakses pada tanggal 14 Juli 2018

1. Apa dasar argumentasi hakim konstitusi dalam memutus perkara pemanggilan paksa dalam Putusan MK No. 16/PUU-XVI/2018?

2. Bagaimana implikasi pembatalan kewenangan pemanggilan paksa oleh DPR terhadap fungsi pengawasan DPR?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan latar belakang dan rumusan masalah di atas maka dapat dibuat rumusan tentang tujuan dari penelitian ini ialah:

1. Untuk mengetahui dasar argumentasi hakim konstitusi dalam memutus perkara pemanggilan paksa dalam Putusan MK No. 16/PUU-XVI/2018.

2. Untuk mengetahui implikasi pembatalan kewenangan pemanggilan paksa oleh DPR terhadap fungsi pengawasan DPR.

D. Tinjauan Pustaka

1. Negara Hukum

Negara hukum (*rechtsstaat*) adalah negara bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat, untuk menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu dan agar semuanya berjalan menurut hukum.[5]

[5] Abdul Mukhtie Fadjar, *Sejarah, Elemen, dan Tipe Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2016, hlm. 5

Hukum sendiri menghendaki keadilan untuk menciptakan perdamaian dan ketentraman dalam masyarakat. Jadi, keadilanlah yang memerintah dalam kehidupan bernegara agar manusia yang bersikap adil itu dapat terjelma dalam kehidupan bernegara, maka manusia harus dididik menjadi warga yang baik dan bersusila.[6]

Berangkat dari istilah tersebut, tipe negara hukum mulai mengalami beberapa perkembangan. Hal ini dalam rangka mencapai tujuan cita negara hukum yang tidak tercapai dengan konsep negara hukum sebelumnya. Frederich Julius Stahl, sarjana dari Jerman menyusun konsep negara hukum formal dengan beberapa unsur pendukung. Negara hukum formal sendiri yaitu negara hukum yang mendapat pengesahan dari rakyat, segala tindakan penguasa memerlukan bentuk hukum tertentu, harus berdasarkan undang-undang.[7]

Menurut Stahl negara hukum bertujuan untuk melindungi hak-hak asasi warga negaranya dengan cara membatasi dan mengawasi gerak langkah dan kekuasaan negara dengan undang-undang.[8] Jadi hanya mengedepankan aspek formalnya saja, sehingga hak asasi dan kebebasan individu terlindungi secara formal.[9]

---

[6] Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, & Judicial Review*, Ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 2

[7] *Ibid.*, hlm. 6

[8] *Ibid.*

[9] *Ibid.*

Lebih lanjut perkembangan dari negara hukum formal yakni negara hukum materiil. Jadi apabila pada negara hukum formal tindakan dari penguasa harus berdasarkan undang-undang atau harus berlaku asas legalitas, maka dalam negara hukum materiil tindakan dari penguasa dalam hal mendesak demi kepentingan warga negaranya dibenarkan bertindak menyimpang dari undang-undang atau berlaku asas oportunitas.[10]

Dalam konteks Indonesia, konsep *rechtsstaat* bertumpu pada sistem hukum kontinental. Ide sentral daripada *rechtsstaat* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang bertumpu atas prinsip kebebasan dan persamaan.[11] Adanya undang-undang dasar akan memberikan jaminan konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan.[12]

Magnis mengambil empat ciri negara hukum yang secara etis relevan:[13] (1) kekuasaan dijalankan sesuai dengan hukum positif yang berlaku, (2) kegiatan negara berada di bawah kontrol kekuasaan kehakiman yang efektif, (3) berdasarkan sebuah undang-undang dasar yang menjamin hak-hak asasi manusia, (4) menurut pembagian kekuasaan.

Dalam perkembangannya terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi, dengan kedaulatan rakyat yang dijalankan

---

10 *Ibid.*, hlm. 7
11 *Ibid.*, hlm. 9
12 *Ibid.*
13 *Ibid.*, hlm. 10

melalui sistem demokrasi. Dalam sistem demokrasi, partisipasi rakyat merupakan esensi dari sistem ini. Dengan kata lain negara harus ditopang dengan sistem demokrasi. Demokrasi tanpa pengetahuan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna.

Konsep negara hukum memang erat kaitannya dengan konsep negara demokrasi. Kedua konsep tersebut saling mengisi dan merupakan prasyarat dari yang satu terhadap yang lainnya. Dalam hubungannya dengan unsur ketertiban:[14] Suatu negara yang berdasarkan demokrasi dan *rule of law* tidak boleh mentoleransi anarki, peperangan, dan kerusuhan. Dengan kata lain, negara demokrasi dan *rule of law* harus mempromosikan juga unsur ketertiban dan keadilan pada waktu bersamaan. Sebab di masyarakat yang maju, keadilan tidak mungkin dicapai tanpa ketertiban sedangkan ketertiban akan menjadi kesewenang-wenangan jika dilaksanakan tanpa terpenuhinya unsur keadilan.

Indonesia yang menganut paham demokrasi cenderung pada aliran demokrasi konstitusionil yang mencita-citakan pemerintah yang terbatas kekuasaannya, suatu negara hukum (*rechtsstaat*), dan pemerintah yang tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya.[15]

---

[14] Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi*, Ctk. Pertama, Refika Aditama, Bandung, 2010, hlm. 19-20

[15] Ni'matul Huda, *Negara Hukum..., Op.cit.*, hlm. 12

Henry B. Mayo memberi definisi demokrasi sebagai sistem politik sebagai berikut:[16]

> "Sistem politik yang demokratis ialah di mana 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 suasana terjaminnya kebebasan politik."

Untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga sebagai berikut:[17]

1) Pemerintahan yang bertanggung jawab.
2) Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi.
3) Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik.
4) Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat.
5) Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

2. Kekuasaan Kehakiman

Cabang kekuasaan yudikatif berpuncak pada kekuasaan kehakiman yang dipahami dengan dua pintu setelah amandemen UUD 1945, yaitu Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Kedua mahkamah kehakiman tersebut dapat dilihat sebagai puncak pencerminan sistem kedaulatan hukum yang menjamin

[16] *Ibid.*, hlm. 13
[17] *Ibid.*, hlm. 14

tegaknya negara hukum yang didukung oleh sistem kekuasaan kehakiman yang 'independen' dan 'imparsial'.[18]

Pada mulanya memang tidak dikenal Mahkamah Konstitusi. Keberadaan gagasan Mahkamah Konstitusi muncul pada perubahan ketiga UUD 1945 pada Pasal 24 ayat (2) bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Pengaturan yang lebih khusus ada dalam Pasal 24C UUD 1945 beserta beberapa kewenangan yang dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi.[19]

Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 pasca amandemen menyatakan "*kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan*". Selanjutnya Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman telah menggariskan beberapa prinsip pokok tentang kekuasaan kehakiman, yakni Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia; dan penyelenggaraannya diserahkan kepada badan-badan peradilan

[18] *Ibid.*, hlm. 106-107

[19] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Ctk. Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 93-94

dengan tugas pokok untuk menerima, memeriksa, dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya.[20]

Kedudukan kekuasaan kehakiman merupakan pilar ketiga dengan fungsi kekuasaan yudikatif. Salah satu ciri yang dianggap penting dalam negara hukum yang demokratis ataupun demokrasi yang berdasar atas hukum adalah adanya kekuasaan kehakiman yang independen dan tidak berpihak (*independent and impartial*).[21] Sebab tidak ada negara yang dapat disebut negara demokrasi tanpa praktik kekuasaan kehakiman yang independen. Mukti Arto, dikutip oleh Jimly Asshiddiqie[22], mengatakan keberadaan lembaga pengadilan sangat penting karena tiga alasan, yaitu: (a) pengadilan merupakan pengawal konstitusi; (b) pengadilan bebas merupakan unsur negara demokrasi; dan (c) pengadilan merupakan akar negara hukum.

Menurut Bagir Manan, ada beberapa substansi dalam kekuasaan kehakiman yang merdeka, yaitu:[23]

1) Kekuasaan kehakiman yang merdeka adalah kekuasaan dalam menyelenggarakan peradilan atau fungsi yustisial yang meliputi kekuasaan memeriksa dan memutus suatu perkara atau sengketa dan kekuasaan membuat suatu ketetapan hukum.

---

[20] Moh Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 146

[21] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm. 525

[22] *Ibid.*, hlm. 521

[23] Bagir Manan, *Suatu Tinjauan Terhadap Kekuasaan Kehakiman Indonesia dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004*, Mahkamah Agung RI, Jakarta, 2005, hlm. 25-26

2) Kekuasaan kehakiman yang merdeka dimaksudkan untuk menjamin kebebasan hakim dari berbagai kekhawatiran atau rasa takut akibat suatu putusan atau ketetapan hukum yang dibuat.

3) Kekuasaan kehakiman yang merdeka bertujuan menjamin hakim bertindak objektif, jujur, dan tidak memihak.

4) Kekuasaan kehakiman yang merdeka dilakukan semata-mata melalui upaya hukum, baik upaya hukum biasa maupun luar biasa oleh dan dalam lingkungan kekuasaan kehakiman sendiri.

5) Kekuasaan kehakiman yang merdeka melarang segala bentuk campur tangan dari kekuasaan di luar kekuasaan kehakiman.

6) Semua tindakan terhadap hakim semata-mata dilakukan menurut undang-undang.

Hadirnya Mahkamah Konstitusi (MK) melalui reformasi konstitusi dengan kewenangan antara lain melakukan pengujian (*judicial review*) undang-undang terhadap undang-undang dasar cukup membanggakan, karena selama pemerintahan Orde Baru tidak muncul politik hukum untuk pengujian undang-undang.[24] Setelah hadirnya MK, semua produk undang-undang dapat ditinjau substansi maupun prosedur pembuatannya. Sehingga hak-hak warga negara dan demokrasi dapat terlindungi dari kemungkinan potensi negatif pembentuk undang-undang yang ingin mereduksi bahkan menggerogoti prinsip-prinsip negara hukum, hak asasi manusia (warga negara) maupun substansi demokrasi.[25]

[24] Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 1

[25] *Ibid.*, hlm. 2

Untuk menjaga kesatuan sistem tata hukum dalam negara, maka perlu dilakukan pengujian apakah satu kaidah hukum tidak berlawanan dengan kaidah hukum lain, dan terutama apakah satu kaidah hukum tidak ingkar dari atau bersifat menyisihkan kaidah hukum yang lebih penting dan lebih tinggi derajatnya.[26] Perbedaan dan pertentangan kaidah-kaidah hukum dalam satu tata hukum harus diselesaikan dan diakhiri oleh lembaga peradilan yang berwenang menentukan apa yang menjadi hukum positif dalam satu negara. Pekerjaan mengambil keputusan tentang sesuai tidaknya kaidah hukum dengan undang-undang dasar atau dengan kaidah konstitusi yang setaraf dengan itu, oleh Usep Ranawijaya disebut pengujian konstitusional secara material.[27]

Berbicara tentang *judicial review* di dalam politik hukum tidak dapat dilepaskan dari pembicaraan tentang hukum perundang-undangan atau peraturan perundang-undangan. Sebab, *judicial review* itu bekerja atas dasar peraturan perundang-undangan yang tersusun hirarkis. Pengujian oleh lembaga yudisial dalam *judicial review* adalah untuk menilai sesuai atau tidaknya satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi secara hirarkis. *Judicial review* tidak bisa dioperasionalkan tanpa ada peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hirarkis.[28]

---

[26] *Ibid.*, hlm. 25

[27] Usep Ranawijaya, Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya, hlm. 190-191, dikutip dari *Ibid.*

[28] Moh Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007, hlm. 126-127

Mekanisme peradilan konstitusi itu sendiri merupakan hal baru yang diadopsi dalam sistem konstitusional negara Indonesia dengan dibentuknya MK. Peradilan konstitusional itu dimaksudkan untuk memastikan bahwa UUD sungguh-sungguh dijalankan dalam kegiatan penyelenggaraan negara sehari-hari.[29] Jika tafsir yang ditentukan dalam putusan MK dipenuhi maka suatu norma atau undang-undang tetap konstitusional sehingga dipertahankan legalitasnya. Adapun jika tafsir yang ditentukan dalam putusan MK tidak dipenuhi maka suatu norma hukum atau undang-undang menjadi inkonstitusional sehingga harus dinyatakan bertentangan dengan undang-undang dasar dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.[30]

3. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Lembaga legislatif atau *Legislature* merupakan simbol dari rakyat yang berdaulat, yang mana lembaga legislatif menjadi lembaga yang berhak menyelenggarakan kedaulatan itu dengan menentukan kebijakan umum dan menuangkannya dalam UU.[31] Lembaga legislatif di negara-negara demokrasi disusun sedemikian rupa sehingga mewakili mayoritas dari rakyat dan pemerintah bertanggung jawab kepadanya. Seperti dalam rumusan C.F. Strong yang menggabungkan tiga unsur demokrasi yaitu representasi, partisipasi, dan

[29] Ni,matul Huda, *Perkembangan Hukum...*, *Op.cit.*, hlm. 47
[30] *Ibid.*, hlm. 45
[31] Efriza & Yoyoh Rohaniah, *Pengantar Ilmu Politik*, Intrans Publishing, Malang, 2015, hlm. 292

tanggung jawab politik:[32] "Demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dalam mana mayoritas anggota dewasa dari masyarakat politik ikut serta atas dasar sistem perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada mayoritas itu."

Lembaga legislatif di Indonesia yang merupakan bagian yang integral dari struktur politik berdasarkan ideologi negara Pancasila dan UUD 1945, dipegang oleh DPR bersama-sama dengan Presiden. DPR yang merupakan hakikat dan eksistensi dari lembaga legislatif Indonesia merupakan pencerminan dari rakyat, untuk rakyat, dan oleh rakyat yang dapat menjamin kesinambungan dan kestabilan politik negara.[33]

Tugas yang diperankan oleh DPR tergantung dari fungsi-fungsi yang diberikan kepadanya oleh sistem politik. Kemampuan DPR dalam melaksanakan fungsi yang diberikan sekaligus akan mengungkapkan kondisi yang dimiliki dan dihadapi oleh DPR pada saat ini.[34] Dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 DPR memiliki tiga fungsi yaitu legislasi, anggaran, dan pengawasan. Serta dalam melaksanakan fungsinya tersebut, DPR ditunjang dengan beberapa hak baik secara lembaga atau sebagai anggota.

---

[32] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Ctk. Keduapuluhdua, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 174

[33] Ramdlon Naning, *Lembaga Legislatif Sebagai Pilar Demokrasi dan Mekanisme Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Ctk. Pertama, Liberty, Yogyakarta, 1982, hlm. 2

[34] *Ibid.*, hlm. 3-4

Ada hubungan kausalitas antara sistem negara demokrasi dan Badan Perwakilan Rakyat, yang dipilih di antara mereka untuk mengemban aspirasi politik. Dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, cara melaksanakan demokrasi melalui Demokrasi Perwakilan, yaitu apabila segala rakyat yang telah memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu memilih wakil-wakilnya dalam DPR, baik di pusat maupun di daerah, yang akan ikut menjalankan pemerintahan.[35] Perwakilan dalam demokrasi Pancasila merupakan suatu sarana yang prinsipil, yang tidak dapat dikesampingkan selagi negara itu menganut kedaulatan rakyat, seperti halnya negara Republik Indonesia.[36]

Hakikat perwakilan DPR dimaksudkan untuk mewakili rakyat di mana rakyat yang hidup di daerah-daerah dan sudah mengikuti pemilu untuk memilih anggota DPR, dianggap telah diwakili kepentingannya oleh wakil rakyat yang terpilih menduduki kursi DPR baik di tingkat kabupaten/kota, provinsi, maupun pusat.[37]

E. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Objek dari penelitian ini adalah implikasi putusan MK nomor 16/PUU-XVI/2018 terhadap kewenangan DPR dalam melakukan pemanggilan paksa.

---

35 *Ibid.*, hlm. 19-20
36 *Ibid.*, hlm 21
37 Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan...*, *Op.cit.*, hlm. 50

2. Sumber Data Penelitian

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer; bahan hukum sekunder; dan bahan hukum tersier.

a. Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah. Dalam penelitian ini meliputi:

    1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

    2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD;

    3) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XVI/2018.

b. Bahan Hukum Sekunder, diartikan sebagai bahan hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para ahli yang mempelajari bidang tertentu, berupa buku-buku, makalah, dan jurnal ilmiah yang berhubungan dengan objek penelitian.

c. Bahan Hukum Tersier, diartikan sebagai sumber yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Dalam penelitian ini berupa Kamus Inggris Indonesia.

3. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data melalui metode penelitian studi pustaka, yaitu penelitian yang dilaksanakan menggunakan literatur (kepustakaan), baik berupa buku-buku, jurnal ilmiah, media massa dan internet serta referensi lain yang relevan guna menjawab rumusan masalah.

4. Metode Pendekatan

Metode pendekatan adalah sudut pandang yang digunakan peneliti dalam memahami dan menyelesaikan permasalahan. Dalam penelitian ini digunakan dua jenis pendekatan, yakni pendekatan kasus dan pendekatan undang-undang, sebagai berikut:[38]

1) Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.
2) Pendekatan kasus dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadian yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

[38] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Ctk. Ketigabelas, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 133-134

F. Sistematika Penulisan

Penelitian hukum ini terdiri dari bab pertama yang akan menguraikan mengenai latar belakang dilakukannya penelitian, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, dan metode penelitian.

Bab kedua akan menguraikan pendalaman teori mengenai negara hukum, kekuasaan kehakiman, dan DPR.

Bab ketiga akan menguraikan tentang pembahasan analisa putusan terhadap teori yang digunakan dalam penelitian.

Bab keempat akan menguraikan mengenai kesimpulan dari penelitian dan saran.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA HUKUM, KEKUASAAN KEHAKIMAN, DAN DPR

A. Tinjauan Umum tentang Negara Hukum

Cita negara hukum untuk pertama kalinya dikemukakan oleh Plato yang kemudian dipertegas oleh Aristoteles. Ia menyatakan bahwa negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Dalam perkembangannya paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.[39]

Salah satu asas penting negara hukum adalah asas legalitas. Asas legalitas ini berkaitan dengan gagasan demokrasi dan negara hukum. Gagasan demokrasi menuntut agar setiap bentuk undang-undang dan berbagai bentuk keputusan negara harus mendapat persetujuan rakyat atau wakil rakyat, dan perlu memperhatikan kepentingan rakyat.[40] Sementara gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan negara dan pemerintahan harus didasarkan pada undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat.[41]

---

[39] Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 3

[40] *Ibid.*

[41] *Ibid.*, hlm. 3-4

Dalam perkembangannya negara hukum mengalami perumusan yang berbeda-beda. Immanuel Kant memberikan gambaran negara hukum yang bersifat liberal, di mana negara hanya sebagai penjaga malam (nachtwachtersstaat). Tugas negara hanya menjaga hak-hak rakyat agar tidak dilanggar, namun negara tidak dapat campur tangan mengenai kemakmuran rakyat. Tetapi tuntutan perkembangan masyarakat menghendaki paham liberalisme tidak lagi relevan sehingga negara terpaksa campur tangan. Hanya saja campur tangan itu masih menurut saluran-saluran hukum yang sudah ditentukan, maka lahirlah negara hukum formil.[42]

Pada akhir abad ke-19 telah terjadi perubahan yang besar, di mana konsep negara penjaga malam ditinggalkan dan menjadi negara kesejahteraan (*welfare state*). Dalam negara kesejahteraan ini kedudukan pemerintah (eksekutif) mempunyai kekuasaan yang sangat besar dan luas yang dapat mencakup kekuasaan diplomatik, administratif, militer, yudikatif, dan legislatif.

Dalam rangka membatasi kekuasaan pemerintah, muncul gagasan pembuatan konstitusi baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Di atas konstitusi ini bisa ditentukan batas-batas kekuasaan pemerintah dan jaminan hak-hak politik rakyat, sehingga kekuasaan pemerintah diimbangi dengan kekuasaan parlemen dan lembaga-lembaga hukum.[43] Gagasan ini yang kemudian dinamakan konstitusionalisme dalam sistem ketatanegaraan.

---

[42] *Ibid.*, hlm. 17

[43] Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Ctk. Kedua, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 26

Perumusan yuridis tentang gagasan konstitusionalisme sendiri dicapai pada abad ke-19 dan permulaan abad ke-20 yang ditandai dengan istilah *rechtsstaat* (istilah di Eropa Barat Kontinental) atau *rule of law* (istilah di Anglo Saxon). Peristilahan tersebut pada umumnya yang dikenal sebagai negara hukum. Friedrich Julius Stahl dari kalangan ahli hukum Eropa Barat Kontinental memberikan ciri-ciri *rechtsstaat* sebagai berikut:[44]

1. Hak-hak asasi manusia.
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia itu yang biasa dikenal sebagai Trias Politika.
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*).
4. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Sedangkan AV Dicey dari kalangan ahli Anglo Saxon memberikan ciri *rule of law* sebagai berikut:[45]

1. Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum.
2. Kedudukan yang sama di depan hukum baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat.
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.

Dari rumusan A.V. Dicey di atas, jelas mengisyaratkan pengakuan adanya kedaulatan hukum atau supremasi dari hukum untuk mencegah adanya kekuasaan-kekuasaan yang bersifat pribadi, baik ia berasal dari satu orang atau segolongan manusia. Dengan demikian tujuan *rule of law* hakikatnya ialah melindungi individu

[44] *Ibid.*, hlm. *27*
[45] *Ibid.*, hlm. 28

terhadap pemerintahan yang sewenang-wenang dan memungkinkan kepadanya untuk menikmati hak-hak sipil dan politiknya sebagai manusia.[46]

Dari latar belakang dan sistem hukum yang menopangnya, terdapat perbedaan konsep *rechtsstaat* dan *rule of law* yang dewasa ini tidak dipermasalahkan lagi. Konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner dan bertumpu atas sistem hukum kontinental/*civil law*. Sebaliknya konsep *rule of law* berkembang secara evolusioner dan bertumpu atas sistem hukum *common law*.[47] Meskipun terdapat perbedaan latar belakang mengenai konsep *rule of law* dan *rechtsstaat* namun pada dasarnya kedua konsep itu berkenaan dengan perlindungan terhadap hak-hak kebebasan sipil dari warga negara, berkenaan dengan perlindungan terhadap hak-hak dasar.

Dalam perjalanannya konsep negara hukum mulai berkembang di berbagai negara seperti perkembangan dari konsep "liberal-democratische" ke "sociale rechtsstaat" yang dewasa inipun sudah dirasakan bahwa konsep terakhir itu sudah tidak memadai.[48]

Tepat sesudah perang dunia, konsep negara hukum formal (klasik) mulai digugat menjelang pertengahan abad ke-20. Beberapa faktor yang mendorong lahirnya kecaman atas negara hukum formal yang pluralis liberal, seperti dikemukakan

---

[46] Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis…*, *Op.cit.*, hlm. 19

[47] Philipus M Hadjon "Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia" dalam Bagir Manan (Ed), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia, dan Negara Hukum*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996, hlm. 76

[48] Ibid., hlm. …

Miriam Budiardjo, antara lain adalah ekses-ekses dalam industrialisasi dan sistem kapitalis, tersebarnya paham sosialisme yang menginginkan pembagian kekuasaan secara merata serta kemenangan beberapa partai sosialis di Eropa.[49] Gagasan ini memperluas konsep mengenai *rule of law* dan menekankan apa yang dinamakannya "*the dynamic aspects of the Rule of Law in the modern age*".[50] Dalam gagasan tersebut pemerintah harus bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat, sehingga pemerintah tidak hanya bertindak pasif atau berlaku sebagai penjaga malam (nachtwachtersstaat) melainkan aktif melaksanakan upaya-upaya untuk membangun kesejahteraan masyarakatnya dengan cara mengatur kehidupan ekonomi dan sosial.

Perumusan syarat-syarat negara hukum yang dilakukan oleh Stahl dan Dicey kemudian ditinjau lagi. Kriteria terakhir dikemukakan oleh para ahli hukum internasional (*International Comission of Jurists*) pada konferensinya di Bangkok tahun 1965, yaitu:[51]

1. Perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak-hak individu, konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.
2. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak.
3. Pemilihan umum yang bebas.
4. Kebebasan menyatakan pendapat.
5. Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi.
6. Pendidikan kewarganegaraan.

---

[49] Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan..., Op.cit.*, hlm. 29

[50] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Ctk. Keduapuluhdua, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 60

[51] Moh Mahfud MD, *Demokrasi dan..., Op.cit.*, hlm. 30

Di samping merumuskan gagasan *rule of law* dalam rangka perkembangan baru, timbul juga kecenderungan untuk memberi perumusan mengenai demokrasi sebagai sistem politik. Menurut *International Commission of Jurists* dalam konferensinya perumusan yang paling umum mengenai sistem politik yang demokratis adalah "suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil-wakil yang dipilih oleh mereka dan yang bertanggung jawab kepada mereka melalui suatu proses pemilihan yang bebas (*a form of government where the citizens exercise the same right*, (yaitu *the right to make political decisions*) *but through representatives chosen by them and responsible to them through the process of free elections*). Ini dinamakan "demokrasi berdasarkan perwakilan" (*representative democracy*).[52]

Henry B. Mayo memberi definisi demokrasi sebagai sistem politik sebagai berikut:[53] "Sistem politik yang demokratis ialah di mana 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 suasana terjaminnya kebebasan politik."

Uraian di atas menonjolkan asas-asas demokrasi sebagai sistem politik. Dapat dikatakan bahwa demokrasi didasarkan oleh beberapa nilai. Henry B. Mayo telah mencoba untuk memperinci nilai-nilai ini, dengan catatan bahwa perincian ini tidak berarti bahwa setiap masyarakat demokratis menganut semua nilai yang diperinci itu,

---

[52] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar..., Op.cit.*, hlm. 61
[53] Ni'matul Huda, *Negara Hukum…, Op.cit.*, hlm. 13

bergantung pada perkembangan sejarah serta budaya politik masing-masing. Beberapa nilai yang dirumuskan oleh Henry B. Mayo sebagai berikut:[54]

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga.
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah.
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur.
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum.
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman.
6. Menjamin tegaknya keadilan.

Menurut Miriam Budiardjo, ini berarti bahwa untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga sebagai berikut:[55]

1. Pemerintahan yang bertanggung jawab.
2. Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi. Dewan perwakilan ini mengadakan pengawasan, memungkinkan oposisi yang konstruktif dan memungkinkan penilaian terhadap kebijaksanaan pemerintah secara kontinu.
3. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik. Partai-partai menyelenggarakan hubungan yang kontinu antara masyarakat umumnya dan pemimpin-pemimpinnya.
4. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat.
5. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasidan mempertahankan keadilan.

Kemunculan kembali asas demokrasi di Eropa merupakan suatu usaha untuk mendobrak pemerintahan absolut dan menetapkan hak-hak politik rakyat. Kehadiran

[54] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar...*, *Op.cit.*, hlm. 62-63
[55] *Ibid.*, hlm. 63-64

dua filsuf besar, John Locke dan Montesquieu, turut memberikan sumbangan bagi gagasan pemerintahan demokrasi. Gagasan negara hukum sendiri sudah terlihat dalam pikiran John Locke yang membagi kekuasaan negara ke dalam tiga bagian. John Locke juga merumuskan gagasannya mengenai hak-hak politik rakyat mencakup hak atas hidup, kebebasan, dan hak memiliki. Sedangkan Montesquieu dengan gagasan *Trias Politica*, yakni suatu sistem pemisahan kekuasaan dalam negara menjadi kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang dipegang oleh masing-masing organ yang mandiri. Hal ini dimaksudkan agar semua kekuasaan itu tak dipegang hanya seorang saja.

Doktrin *trias politica* pertama kali dikemukakan Montesquieu dan pada saat itu ditafsirkan sebagai pemisahan kekuasaan. Dalam perkembangannya, pemikiran Locke atas kekuasaan negara legislatif, eksekutif, dan federatif dikembangkan Montesquieu ke dalam tiga cabang kekuasaan yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

Jadi berbeda dengan Locke yang memasukkan kekuasaan yudikatif ke dalam kekuasaan eksekutif, Montesquieu memandang kekuasaan pengadilan itu sebagai kekuasaan yang berdiri sendiri. Hal ini disebabkan oleh karena dalam pekerjaannya sehari-hari sebagai hakim, Montesquieu mengetahui bahwa kekuasaan eksekutif itu berlainan dengan kekuasaan pengadilan.[56] Sebaliknya oleh Montesquieu kekuasaan

[56] *Ibid.*, hlm.152

hubungan luar negeri yang disebut Locke sebagai kekuasaan federatif, dimasukkan ke dalam kekuasaan eksekutif.

Salah satu ciri negara yang menganut demokrasi konstitusional yang hidup pada abad ke-19 adalah sifat pemerintahan yang pasif. Pemerintah hanya menjadi pelaksana dari berbagai keinginan rakyat yang dirumuskan oleh wakil rakyat di parlemen. Jika dikaitkan dengan *Trias Politica* Montesquieu, maka tugas pemerintah dalam konstitusionalisme ini hanya terbatas pada tugas eksekutif, yaitu melaksanakan undang-undang yang dibuat parlemen atas nama rakyat. Dengan demikian pemerintahan dalam demokrasi yang demikian mempunyai peranan terbatas pada tugas eksekutif. Dalam kaitannya dengan hukum konsep konstitusionalisme atau demokrasi konstitusional abad ke-19 yang memberi peranan sangat terbatas pada negara ini disebut negara hukum yang formal (klasik).[57]

Dalam negara abad ke-20, apalagi dalam negara yang sedang berkembang di mana kehidupan ekonomi dan sosial telah menjadi demikian kompleksnya serta badan eksekutif mengatur hampir semua aspek kehidupan masyarakat, *trias politica* dalam arti ‘pemisahan kekuasaan’ tidak dapat dipertahankan lagi. Hal ini tidak dapat diterima sebagai asas bahwa tiap badan kenegaraan hanya dapat diserahi satu fungsi tertentu saja. Misalnya badan eksekutif tidak hanya bertindak sebagai pelaksana dari undang-undang yang diterima oleh dewan perwakilan rakyat, tetapi juga bergerak secara aktif di bidang legislatif sendiri (menyusun rancangan undang-undang,

[57] *Ibid.*, hlm. 27

membuat penetapan presiden, peraturan menteri, dan sebagainya). Pemerintah juga berkecimpung di bidang yudikatif. Begitu pula dalam menafsirkan undang-undang, pemerintah juga "membuat" undang-undang.[58]

Oleh karena keadaan di atas, maka ada kecenderungan untuk menafsirkan *trias politica* tidak lagi sebagai pemisahan kekuasaan, tetapi sebagai pembagian kekuasaan yang diartikan bahwa hanya fungsi pokoklah yang dibedakan menurut sifatnya serta diserahkan kepada badan yang berbeda, selebihnya kerja sama di antara fungsi-fungsi tersebut. Dari perkembangan pemikiran konsep tersebut, Dahlan Thaib memberikan catatan bahwa *trias politica* menghendaki adanya *checks and balances*, yang artinya lembaga negara dengan lembaga negara lain saling menguji agar tidak saling melampaui kewenangannya masing-masing.[59]

Negara Indonesia sendiri adalah negara berdasar atas hukum (rechtsstaat) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (machstaat). Umumnya negara hukum diartikan sebagai negara di mana baik tindakan pemerintahan maupun rakyatnya didasarkan atas hukum (positif) untuk mencegah adanya tindakan sewenang-wenang dari penguasa dan rakyat sendiri.[60]

Dalam buku Abdul Mukhtie Fadjar juga menyebutkan, negara hukum (*rechtsstaat*) adalah negara bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat, untuk

---

58 *Ibid.*,hlm. 155

59 Efriza & Yoyoh Rohaniyah, *Pengantar Ilmu…*,*Op.cit.*, hlm. 286

60 Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Ctk. Pertama, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hlm. 52

menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu dan agar semuanya berjalan menurut hukum.[61]

Ide negara hukum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pertama diintrodusir dalam ketatanegaraan Hindia Belanda melalui Regeringsreglement (RR) tahun 1854. Untuk itu dalam memahami negara hukum Republik Indonesia hendaklah disadari bahwa ide *rechtsstaat* mempunyai pengaruh yang cukup besar dan di sisi lain kecenderungan nasional untuk merumuskan suatu konsep negara hukum yang khas Indonesia. Ide ini terlontar dalam gagasan yang sering kita sebut Negara Hukum berdasarkan Pancasila.

Dalam RR sudah digariskan ide *rechtsstaat* melalui tiga pasal, yakni Pasal 79 yang menyiratkan asas pembagian kekuasaan, Pasal 88 memerintahkan dilaksanakannya asas legalitas dalam proses pemidanaan, dan Pasal 89 melarang pemidanaan yang menyebabkan seseorang kehilangan hak perdatanya.[62] Dengan demikian ide dasar negara hukum Indonesia tidaklah lepas dari ide dasar tentang *rechtsstaat*, sebagaimana syarat-syarat dasar *rechtsstaat* berikut:[63]

1) Asas legalitas, setiap tindak pemerintahan harus didasarkan atas dasar peraturan perundang-undangan (*wettelijke grondslag*). Dengan landasan ini, *undang-undang dalam arti formal* dan *UUD* sendiri merupakan tumpuan dasar tindakan pemerintahan. Dalam hubungan ini *pembentukan undang-undang* merupakan bagian penting negara hukum.

---

[61] Abdul Mukhtie Fadjar, *Sejarah, Elemen, dan Tipe Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2016, hlm. 5

[62] Philipus M Hadjon "Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia" dalam Bagir Manan (Ed), *Kedaulatan Rakyat…*, *Op.cit.*, hlm. 78

[63] *Ibid.*

2) Pembagian kekuasaan, syarat ini mengandung makna bahwa kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan.

3) Hak-hak dasar (grondrechten), hak-hak dasar merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentukan undang-undang.

4) Pengawasan pengadilan, bagi rakyat tersedia saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan tindak pemerintahan (rechtmatigheids toetsing).

Meskipun politik hukum kolonial memasukkan ide *rechtsstaat* ke Indonesia, namun konsep itu tidak sepenuhnya tidak sesuai dengan ide bernegara bangsa Indonesia. *Rechtsstaat* meletakkan dasar perlindungan hukum bagi rakyat pada asas legalitas yang cenderung ke arah positivisme hukum yang membawa konsekuensi bahwa hukum harus dibentuk secara sadar oleh badan pembentuk undang-undang.[64] Ide ini menempatkan posisi "*wetgever*" menjadi penting karena hukum "positif" yang dibentuk diharapkan memberikan jaminan perlindungan hukum bagi rakyat, antara lain melalui pembagian kekuasaan.

Dalam rangka itu pembentukan undang-undang pada dasarnya dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan pemerintah secara tegas dan jelas. Pada sisi lain pembentuk undang-undang dimaksudkan untuk melindungi hak-hak dasar. Di samping itu usaha pembatasan hak-hak dasar ternyata juga dengan menggunakan instrumen undang-undang. Dengan demikian kedudukan undang-undang menjadi sangat strategis dalam implementasi ide negara hukum.[65]

---

[64] *Ibid.*, hlm. 79
[65] *Ibid.*, hlm. 80

Ini sama halnya dengan yang digagas oleh Magnis mengenai empat ciri negara hukum yang secara etis relevan, yaitu:[66] (1) kekuasaan dijalankan sesuai dengan hukum positif yang berlaku, (2) kegiatan negara berada di bawah kontrol kekuasaan kehakiman yang efektif, (3) berdasarkan sebuah undang-undang dasar yang menjamin hak-hak asasi manusia, (4) menurut pembagian kekuasaan.

Indonesia yang menganut paham demokrasi cenderung pada aliran demokrasi konstitusionil yang mencita-citakan pemerintah yang terbatas kekuasaannya, suatu negara hukum (*rechtsstaat*), dan pemerintah yang tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya.[67]

Di Indonesia simposium mengenai negara hukum pernah diadakan pada tahun 1966 di Jakarta. Dalam simposium itu diputuskan tentang ciri khas negara hukum sebagai berikut:[68]

1) Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, dan kebudayaan.
2) Peradilan yang bebas dan tidak memihak serta tidak dipengaruhi oleh sesuatu kekuasaan atau kekuatan apapun juga.
3) Legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya.

Ketentuan Indonesia dalam negara hukum sebenarnya dapat dilihat dalam Pembukaan, Batang Tubuh dan Penjelasan UUD 1945. *Pertama*, kekuasaan tertinggi di dalam negara ialah hukum yang dibuat oleh rakyat melalui wakil-wakilnya dalam lembaga legislatif. *Kedua*, sistem pemerintahan negara memerlukan kekuasaan

---

66 Ni'matul Huda, *Negara Hukum…*, *Op.cit.*, hlm. 10
67 *Ibid.*, hlm. 12
68 Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis…*, *Op.cit.*, hlm. 21

namun tidak ada suatu kekuasaan pun di Indonesia yang berdasarkan atas hukum. Dengan menggaris bawahi prinsip Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum maka konstitusi UUD 1945 telah menempatkan hukum dalam posisi yang supreme dan menentukan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

B. Tinjauan Umum tentang Kekuasaan Kehakiman

Dalam ciri-ciri negara hukum terlihat bahwa kekuasaan kehakiman yang bebas dan tidak memihak merupakan suatu komponen yang penting dalam negara hukum. Dengan adanya independensi kekuasaan kehakiman sebagai ciri utama negara hukum, maka diharapkan kekuasaan kehakiman dapat melakukan fungsi control terhadap kekuasaan-kekuasaan negara lainnya di samping mencegah atau mengurangi terjadinya penyalahgunaan wewenang atau kekuasaan.[69] Kedua mahkamah kehakiman tersebut dapat dilihat sebagai puncak pencerminan sistem kedaulatan hukum yang menjamin tegaknya negara hukum yang didukung oleh sistem kekuasaan kehakiman yang 'independen' dan 'imparsial'.[70]

Bagaimanapun, tidak ada negara yang dapat disebut negara demokrasi tanpa praktik kekuasaan kehakiman yang independen. Mukti Arto, dikutip oleh Jimly Asshiddiqie[71], mengatakan keberadaan lembaga pengadilan sangat penting karena tiga alasan, yaitu: (a) pengadilan merupakan pengawal konstitusi; (b) pengadilan

---

[69] Konsorsium Reformasi Hukum Nasional & LeIP, *Position Paper: Menuju Independensi Kekuasaan Kehakiman*, ICEL, Jakarta, 1999, hlm. 2

[70] Ni'matul Huda, *Negara Hukum…, Loc.cit.*, hlm. 106-107

[71] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok…, Op.cit.*, hlm. 521

bebas merupakan unsur negara demokrasi; dan (c) pengadilan merupakan akar negara hukum.

Menurut Bagir Manan, ada beberapa substansi dalam kekuasaan kehakiman yang merdeka, yaitu:[72]

1) Kekuasaan kehakiman yang merdeka adalah kekuasaan dalam menyelenggarakan peradilan atau fungsi yustisial yang meliputi kekuasaan memeriksa dan memutus suatu perkara atau sengketa dan kekuasaan membuat suatu ketetapan hukum.
2) Kekuasaan kehakiman yang merdeka dimaksudkan untuk menjamin kebebasan hakim dari berbagai kekhawatiran atau rasa takut akibat suatu putusan atau ketetapan hukum yang dibuat.
3) Kekuasaan kehakiman yang merdeka bertujuan menjamin hakim bertindak objektif, jujur, dan tidak memihak.
4) Kekuasaan kehakiman yang merdeka dilakukan semata-mata melalui upaya hukum, baik upaya hukum biasa maupun luar biasa oleh dan dalam lingkungan kekuasaan kehakiman sendiri.
5) Kekuasaan kehakiman yang merdeka melarang segala bentuk campur tangan dari kekuasaan di luar kekuasaan kehakiman.
6) Semua tindakan terhadap hakim semata-mata dilakukan menurut undang-undang.

Kosa kata "kekuasaan kehakiman" dalam konstitusi merupakan terjemahan dari istilah Belanda yang biasa disebut "*rechterlijke macht*".[73] Kata yang dimaksud mengacu pada teori Montesquieu mengenai pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Sesuai dengan prinsip pemisahan kekuasaan, maka fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif dikembangkan sebagai cabang kekuasaan yang terpisah satu sama lain. Maka cabang kekuasaan yudikatif berpuncak pada kekuasaan kehakiman

[72] Bagir Manan, *Suatu Tinjauan…*, *Loc.cit.*
[73] Konsorsium Reformasi Hukum Nasional & LeIP, *Position Paper…*,*Op.cit.*, hlm. ix

yang juga dapat dipahami mempunyai dua pintu, yaitu pintu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.[74] Pengaturan yang lebih khusus ada dalam Pasal 24C UUD 1945 beserta beberapa kewenangan yang dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi.

Dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman telah menggariskan beberapa prinsip pokok tentang kekuasaan kehakiman, yakni Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia; dan penyelenggaraannya diserahkan kepada badan-badan peradilan dengan tugas pokok untuk menerima, memeriksa, dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya.[75]

Pasca reformasi, terjadinya pergeseran kekuasaan legislatif ke DPR juga berimplikasi pada kekuasaan kehakiman yang harus melengkapi kewenangan untuk menguji materi UU terhadap UUD.[76]Melalui Perubahan Ketiga UUD 1945 diperkenalkanlah lembaga baru, Mahkamah Konstitusi, yang sebenarnya sudah pernah digagas oleh Muhammad Yamin untuk diadopsi ke dalam rumusan UUD 1945. Ide Mahkamah Konstitusi diadopsi ke dalam sistem konstitusi sebab setelah amandemen keempat tidak lagi mengenal adanya lembaga tertinggi yang kedudukannya dipegang oleh MPR. Karena perubahan itu, maka perlu disediakan

---

74 Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan…*, *Op.cit.*, hlm. 82-83
75 Moh Mahfud MD, *Konstitusi dan..., Loc.cit.*
76 Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan…*, *Op.cit.*, hlm. 190

mekanisme untuk mengatasi persengketaan di antara sesama lembaga 'tinggi' negara yang telah menjadi sederajat dan saling mengendalikan itu (*checks and balances*).[77] Kewenangan melakukan pengujian UU terhadap UUD ini yang diberikan kepada mahkamah tersendiri di luar Mahkamah Agung, yaitu Mahkamah Konstitusi.

Perjalanan dalam pembentukan Mahkamah Konstitusi diterangkan dalam Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 bahwa: "Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung". Mahkamah Konstitusi dalam kewenangannya untuk *judicial review* dalam rangka menguji konstitusionalitas materi suatu undang-undang tidak berdiri sendiri melainkan dikaitkan langsung dengan kewenangan Mahkamah Agung. Bagaimanapun, Mahkamah Konstitusi dibentuk atas dasar asumsi adanya supremasi konstitusi, di mana Mahkamah Konstitusi memiliki tugas utama sebagai pengawal konstitusi, yaitu menjaga agar tidak terjadi penyimpangan-penyimpangan konstitusi dalam penyelenggaraan negara.

Dalam Perubahan Ketiga UUD 1945, Pasal 24 ayat (2) dinyatakan juga: "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradian umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi".[78]

---

[77] *Ibid.*, hlm. 22

[78] Lihat Pasal 24 ayat (2) UUD 1945

Sesuai ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 Mahkamah Konstitusi memiliki empat kewenangan untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, yaitu:

1) Pengujian undang-undang terhadap UUD
2) Memutus sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara
3) Memutus perselisihan hasil pemilihan umum
4) Memutus pembubaran partai politik

Selain itu, Pasal 24C ayat (2) menambahkan bahwa Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau wakil Presiden menurut UUD.

Hadirnya Mahkamah Konstitusi (MK) melalui reformasi konstitusi dengan kewenangan antara lain melakukan pengujian (*judicial review*) undang-undang terhadap undang-undang dasar cukup membanggakan, karena selama pemerintahan Orde Baru tidak muncul politik hukum untuk pengujian undang-undang.[79] Setelah hadirnya MK, semua produk undang-undang dapat ditinjau substansi maupun prosedur pembuatannya. Sehingga hak-hak warga negara dan demokrasi dapat terlindungi dari kemungkinan potensi negatif pembentuk undang-undang yang ingin mereduksi bahkan menggerogoti prinsip-prinsip negara hukum, hak asasi manusia (warga negara) maupun substansi demokrasi.[80]

---

[79] Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum…*, *Loc.cit.*, hlm. 1
[80] *Ibid.*, hlm. 2

Berbicara tentang *judicial review* di dalam politik hukum tidak dapat dilepaskan dari pembicaraan tentang hukum perundang-undangan atau peraturan perundang-undangan. Sebab, *judicial review* itu bekerja atas dasar peraturan perundang-undangan yang tersusun hirarkis. Pengujian oleh lembaga yudisial dalam *judicial review* adalah untuk menilai sesuai atau tidaknya satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi secara hirarkis. *Judicial review* tidak bisa dioperasionalkan tanpa ada peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hirarkis.[81]

Dalam hubungannya dengan Undang-Undang Dasar atau konstitusi, Kelsen menyatakan bahwa UUD menduduki tempat tertinggi dalam hukum nasional, sebab itu merupakan landasan bagi sistem hukum nasional.[82] Untuk itu Hans Kelsen menunjuk hak menguji sebagai mekanisme "*guarantees of the constitution*".[83]

Menurut Maurice Duverger, *judicial control* adalah penting, agar undang-undang atau peraturan perundang-undangan tidak menyimpang dari undang-undang dasar atau konstitusi.[84] Undang-undang dasar akan kehilangan asas-asasnya dan akan menjadi rangkaian kata-kata yang tidak ada artinya sama sekali kalau tidak ada lembaga-lembaga yang mempertahankan dan menjaga kehormatan hukum tersebut.

---

[81] Moh Mahfud MD, *Membangun Politik…*, *Loc.cit.*

[82] Ni'matul Huda, "Urgensi Judicial Review dalam Tata Hukum Indonesia", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustium*, Vol. 15 No. 1, Yogyakarta, 2008, hlm. 102

[83] Hans Kelsen, General Theory of Law and State, hlm. 124, dikutip dari *Ibid.*

[84] *Ibid.*, hlm. 104

Hal ini selaras dengan asas hukum *lex superior derogate inferiori* (hukum yang lebih tinggi mengalahkan hukum yang tingkatannya di bawahnya). Ini dimaksudkan agar tercipta kepastian hukum dalam sistem peraturan perundang-undangan. Ajaran tentang tata urutan perundang-undangan demikian mengandung beberapa prinsip:[85]

1) Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada di bawahnya.
2) Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.
3) Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
4) Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat.
5) Peraturan-peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka peraturan yang terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak dengan secara tegas dintayatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu, peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum.

Konsekuensi penting dari prinsip-prinsip di atas, harus diadakan mekanisme yang menjaga dan menjamin agar prinsip tersebut tidak disimpangi atau dilanggar. Mekanismenya yaitu ada sistem pengujian secara yudisial atas setiap peraturan perundang-undangan, atau kebijakan maupun tindakan pemerintah lainnya, terhadap

[85] Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 133

peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau tingkat tertinggi yaitu UUD.

Mekanisme peradilan konstitusi itu sendiri merupakan hal baru yang diadopsi dalam sistem konstitusional negara Indonesia dengan dibentuknya MK. Peradilan konstitusional itu dimaksudkan untuk memastikan bahwa UUD sungguh-sungguh dijalankan dalam kegiatan penyelenggaraan negara sehari-hari.[86] Jika tafsir yang ditentukan dalam putusan MK dipenuhi maka suatu norma atau undang-undang tetap konstitusional sehingga dipertahankan legalitasnya. Adapun jika tafsir yang ditentukan dalam putusan MK tidak dipenuhi maka suatu norma hukum atau undang-undang menjadi inkonstitusional sehingga harus dinyatakan bertentangan dengan undang-undang dasar dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.[87]

C. Tinjauan Umum tentang Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

1. Peran DPR dalam Negara Demokrasi

Perkembangan negara-negara modern yang sangat kompleks dengan prinsip negara kesejahteraan membuat doktrin *Trias Politica* sebagai pemisahan kekuasaan yang murni tidak lagi dapat dijalankan. Masing-masing lembaga negara tidak bisa lagi secara kaku hanya pada bidang kekuasaannya saja. Pemerintah tidak terbatas hanya menjalankan undang-undang tapi juga ikut membahas serta membuat peraturan pelaksananya, serta lembaga legislatif ikut mengawasi pelaksanaan undang-undang

[86] Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum…*,*Op.cit*., hlm. 47
[87] *Ibid.*, hlm. 45

oleh pemerintah dan dalam beberapa pelaksanaan undang-undang perlu mendapat persetujuan lembaga legislatif.[88]

Menurut Montesquieu kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat; maka dari itu badan ini sering dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat. Keberadaan lembaga perwakilan rakyat adalah hal yang esensial karena ia berfungsi untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat. Dalam sistem pemerintahan demokrasi, lembaga perwakilan rakyat merupakan unsur penting di samping unsur lainnya seperti sistem pemilihan, persamaan di depan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat dan sebagainya.[89]

Dewan Perwakilan Rakyat dianggap merumuskan kemauan rakyat dengan jalan menentukan kebijaksanaan umum yang mengikat seluruh masyarakat. Dewan Perwakilan Rakyat di negara demokratis disusun sedemikian rupa sehingga ia mewakili mayoritas dari rakyat dan pemerintah bertanggung jawab kepadanya. Untuk meminjam perumusan C.F. Strong:[90] "Demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dalam mana mayoritas anggota dewasa dari masyarakat politik ikut serta atas dasar sistem perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada mayoritas itu." Dengan kata

---

[88] https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/04/28/sitem-perawakilan-rakyat-di-indonesia/, Diakses pada tanggal 7 September 2018

[89] Dahlan Thaib, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Ctk. Pertama, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 1

[90] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar...*, *Op.cit.*,hlm. 174

lain, negara demokratis didasari oleh sistem perwakilan demokratis yang menjamin kedaulatan rakyat.

Pada dasarnya, demokrasi yang berbasis kedaulatan rakyat itu adalah tentang jarak antara wakil yang dipilih dengan rakyat sebagai konstituante sebab situasi politik hukum Indonesia membuat rakyat sangat bergantung kepada lembaga perwakilan. Maka dari itu dalam konteks ini, teori perwakilan erat hubungannya dengan prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi. Belifante melihat bahwa perwakilan sebagai suatu kompromi antara prinsip demokrasi yang menuntut persamaan hak bagi setiap warga negara dan prinsip kegunaan yang praktis untuk menyelenggarakan persamaan.[91] Dalam hal ini, rakyat sama-sama diposisikan sebagai pihak yang tidak mampu melakukan sendiri tugasnya untuk mengambil suatu keputusan, karena itu perlu dibentuk suatu institusi yang dapat mewakili mereka untuk bertindak dalam angka keperluan tersebut.[92]

Ada dua teori klasik tentang hakikat hubungan wakil dengan yang diwakili yang terkenal yaitu:[93] teori mandat dan teori kebebasan. Dalam teori mandat, wakil dilihat sebagai penerima mandat dari rakyat untuk mewujudkan kekuasaan terwakil dalam proses kehidupan politik. Oleh karena itu, wakil harus memiliki pandangan dan sikap

---

[91] Eddy Purnama, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Syiah Kuala University Press, Banda Aceh, 2008, hlm. 41

[92] *Ibid.*, hlm. 42-43

[93] *Ibid.*, hlm. 44

yang sejalan dengan mandat dalam melaksanakan tugasnya. Beberapa bentuk teori mandat antara lain:[94]

1) Mandat Imperatif, yaitu hubungan antara wakil dengan orang yang diwakili terbatas pada instruksi yang disampaikan oleh orang-orang yang mewakilinya. Wakil tidak boleh bertindak melampaui mandat yang telah diberikan dengan konsekuensi bahwa jika hal itu dilakukan oleh wakil, maka hal demikian tidak berada pada hubungan yang benar antara wakil dan orang yang memberikan perwakilannya.

2) Mandat Bebas, yaitu dalam kedudukannya sebagai seorang wakil maka semua tindakan yang dilakukan dipandang berada pada bingkai mandat yang diberikan.

3) Mandat Representatif, yaitu duduknya seseorang di dalam lembaga perwakilan dipandang mewakili keseluruhan kehendak atau aspirasi orang yang memberikan mandat. Ciri khas mandat ini, bahwa seorang wakil memberikan mandat kepada dirinya. Mandat diberikan secara umum di dalam sistem tertentu yang dikenal melalui Pemilu.

Sementara dalam teori kebebasan, wakil dianggap perlu merumuskan sikap dan pandangannya tentang masalah yang dihadapi tanpa terikat secara kental terhadap yang terwakil, karena yang terwakil telah memberikan kepercayaan kepada wakil. Karena itu pertimbangan wakil secara pribadi yang dapat mempengaruhi keseluruhan aspek terwakili akan sangat mempengaruhi. Karena diakuinya kebebasan wakil dalam melaksanakan tugasnya, maka wakil seperti itu disebut pula sebagai wakil yang bertipe wali dan sebaliknya wakil yang didasarkan pada teori mandat disebut wakil dengan tipe utusan.

[94] Samsul Wahidin, *Dimensi Kekuasaan Negara Indonesia*, Pustaka Pelajar, 2007 dikutip dari http://king-andrias.blogspot.com/2012/04/materi-kuliah-teori-perwakilan.html, Diakses pada tanggal 9 September 2018

Dalam lintasan sejarah demokrasi di Indonesia, khusus menyangkut peran DPR, baik sebelum kedatangan kaum penjajah dan selama lebih 300 tahun di bawah pemerintahan kolonial hingga proklamasi kemerdekaan Indonesia 17 Agustus 1945, adalah sangat kabur dan belum menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan masyarakat dan penguasa.[95] Kehidupan DPR yang lebih nyata, walau tidak lepas dari gejolak dan kesangsian akan eksistensinya, baru kita alami sejak awal kemerdekaan (1945).

Dalam usaha Indonesia melengkapi alat perjuangan menuju negara demokrasi sesuai dengan cita-cita bangsa seperti tertuang dalam Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus dan rumusan pasal UUD 1945, maka PPKI berusaha membentuk MPR dan DPR. Pada saat ditetapkannya UUD 1945, saat itu juga ditetapkan bahwa Presiden dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh Komite Nasional sesuai dengan Pasal 4 Aturan Peralihan dalam UUD 1945, yang berbunyi:[96]

> "Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewa Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan Bantuan Komite Nasional."

Aturan Peralihan ini yang menjadi dasar hukum bagi pembentukan Komite Nasional Pusat (KNP) yang diakui sebagai cikal bakal badan legislatif di Indonesia, serta hari pembentukannya 29 Agustus 1945 diresmikan sebagai momentum lahirnya

---

[95] B.N. Marbun, *DPR-RI Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hlm. 67

[96] *Ibid.*, hlm. 75

badan legislatif khas dan bercorak Indonesia.[97] KNP ini berfungsi sebagai MPR dan untuk membantu kegiatan badan legislatif sehari-hari juga dibentuk Badan Pekerja Komite Nasional Pusat yang berfungsi sebagai DPR, dengan tugas utamanya membentuk undang-undang dan tugas legislatif lainnya.[98]

Dalam Pembukaan UUD 1945 ditegaskan, bahwa negara Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat. Rumusan ini lebih dipertegas lagi dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (sebelum amandemen)[99] yang berbunyi:

> "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan".

Syarat kedaulatan rakyat adalah pemilihan umum, yaitu pemilihan anggota DPR yang sekaligus merangkap anggota MPR. Sampai 1991 Indonesia telah menyelenggarakan 5 (lima) kali Pemilu. Baik dalam Pemilu 1955, maupun dalam penyelenggaraan Pemilu sejak Orde Baru, pada dasarnya mempunyai asas yang sama, yaitu langsung, umum, bebas, dan rahasia yang sering disingkat dengan istilah "Luber".[100] Seperti dirumuskan dalam Penjelasan UU No.15/1969 yang masih terus berlaku sampai Pemilu 1987, disebutkan bahwa tujuan Pemilu adalah:[101]

> "… Dengan demikian, diadakannya pemilihan umum itu tidak sekadar memilih wakil-wakil rakyat untuk duduk dalam lembaga permusyawaratan/perwakilan saja, dan juga tidak memilih wakil-wakil rakyat untuk menyusun negara baru dengan dasar falsafah negara baru, tetapi suatu pemilihan wakil-wakil rakyat oleh rakyat yang membawakan isi hati nurani rakyat dalam melanjutkan

---

97 *Ibid.*

98 *Ibid.*, hlm. 77

99 Setelah Perubahan Ketiga, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berbunyi "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar"

100 B.N. Marbun, *DPR-RI Pertumbuhan…*, *Op.cit.*,hlm. 55

101 *Ibid.*

perjuangan mempertahankan, dan mengembangkan Kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia bersumber pada Proklamasi 17 Agustus 1945 guna memenuhi dan mengemban Amanat Penderitaan Rakyat…"

Namun sistem pemerintahan negara menurut UUD 1945 sebelum perubahan masih menempatkan MPR sebagai lembaga negara terpenting dan memegang kekuasaan negara tertinggi. Sementara DPR memiliki kewenangan hanya dalam bidang membahas dan menyetujui rancangan undang-undang, rancangan Anggaran Belanja Negara dan melakukan pengawasan terhadap pemerintah.[102]

2. DPR di Indonesia pada Era Reformasi

Lembaga legislatif di Indonesia yang merupakan bagian yang integral dari struktur politik berdasarkan ideologi negara Pancasila dan UUD 1945, dipegang oleh DPR bersama-sama dengan Presiden. Peran eksekutif selain menjalankan undang-undang juga memiliki kekuasaan membuat undang-undang dengan persetujuan DPR.[103] Setelah reformasi, porsi fungsi legislatif berubah di mana kedudukan dan peranan DPR menjadi sangat kuat. Hal ini untuk meneguhkan bahwa titik berat kekuasaan legislasi yang tadinya berada di tangan Presiden sekarang beralih ke tangan DPR, namun presiden tetap diberi hak mengajukan RUU.[104]

Pemisahan kekuasaan model Montesquieu pada masa Orde Baru di Indonesia tidak terimplementasi dengan baik, apa yang ditegaskan dalam UUD 1945 maupun praktik ketatanegaraan tidak dapat diingkari dalam bidang legislatif pemerintah lebih

[102] https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/04/28/sitem-perawakilan-rakyat-di-indonesia/, Diakses pada tanggal 7 September 2018

[103] Lihat Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen.

[104] Lihat Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 perubahan pertama.

kuat bila dibandingkan dengan DPR.[105] Maka dari itu ada langkah mengamandemen UUD 1945, pada Perubahan Pertama tahun 1999 terjadi pergeseran kekuasaan substantif dalam kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke tangan DPR.

Menurut Azyumardi Azra, agar sistem demokrasi di Indonesia menjadi lebih mendekati demokrasi dalam arti yang benar, diperlukan beberapa perombakan dalam berbangsa dan bernegara, yaitu:[106]

1) Perombakan sistem (*constitutional reforms*), yang berisikan perumusan kembali falsafah, kerangka dasar, dan perangkat legal sistem politik.
2) Perombakan kelembagaan yang menyangkut dengan pengembangan dan pemberdayaan (*institutional reforms and empowerment*) terhadap lembaga-lembaga politik.
3) Perombakan kultur politik ke arah yang lebih demokratis.

Namun pergeseran kekuasaan yang semakin kuat ke arah DPR ini bukan berarti keadaan berubah dari *executive heavy* menjadi *legislative heavy*. Akan tetapi, menurut studi yang dilakukan oleh Margarito Khamis[107], gejala *executive heavy* itu sendiri hanya dampak psikologis yang ditimbulkan oleh pergeseran bandul perubahan dari keadaan sebelumnya. Dalam sistem konstitusional baik Presiden maupun DPR sama-sama dalam kedudukan yang kuat dan tidak dapat dijatuhkan melalui prosedur politik dalam dinamika politik yang biasa.

---

[105] Dahlan Thaib, *DPR dalam…*, *Op.cit.*, hlm. 48
[106] Munir Fuady, *Konsep Negara…*, *Op.cit.*, hlm. 191
[107] Margarito Khamis, disertasi doktor dalam ilmu hukum tatanegara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, dikutip dari Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Ctk. Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 117

Juga karena adanya sistem *checks and balances*, Presiden sebagai kepala eksekutif mempunyai kedudukan yang sederajat, tetapi saling mengendalikan dengan lembaga Parlemen sebagai pemegang kekuasaan legislatif.[108] Sesuai dengan prinsip presidensial, Presiden tidak dapat membubarkan parlemen, begitupun sebaliknya Parlemen juga tidak dapat menjatuhkan Presiden. Parlemen hanya dapat menuntut pemberhentian Presiden jika Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum; itupun biasanya dibatasi oleh konstitusi hanya untuk jenis tindak pidana tertentu saja.

Pada sisi kewenangan sebagai lembaga perwakilan rakyat juga, ada reduksi kewenangan MPR dan penguatan terhadap lembaga DPR sebagai representasi politik. Posisi DPR sekarang memiliki posisi strategis bagi jalannya sistem ketatanegaraan yang lebih baik dengan prinsip *checks and balances*, serta memperkuat demokrasi sebagai salah satu asas hukum tatanegara.

Dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip demokrasi adanya lembaga perwakilan rakyat merupakan keharusan sebab itu merupakan salah satu ciri negara yang berkedaulatan rakyat. Di setiap negara dan setiap pemerintahan yang modern pada akhirnya akan berbicara tentang rakyat. DPR yang merupakan hakikat dan eksistensi dari lembaga legislatif Indonesia merupakan pencerminan dari rakyat,

[108] M. Arsyad Mawardi, "Pengawasan dan Keseimbangan antara DPR dan Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan RI", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustium*, Vol. 15 No. 1, Yogyakarta, 2008, hlm. 64

untuk rakyat, dan oleh rakyat yang dapat menjamin kesinambungan dan kestabilan politik negara.[109]

Tugas yang diperankan oleh DPR tergantung dari fungsi-fungsi yang diberikan kepadanya oleh sistem politik. Dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 DPR memiliki tiga fungsi yaitu legislasi, anggaran, dan pengawasan. Serta dalam melaksanakan fungsinya tersebut, DPR ditunjang dengan beberapa hak baik secara lembaga atau sebagai anggota sesuai Pasal 20A ayat (2) dan (3) UUD 1945.

Fungsi pertama lembaga perwakilan rakyat ialah fungsi legislasi atau pengaturan. Fungsi pengaturan ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi. Karena itu, kewenangan ini utamanya hanya dapat dilakukan sepanjang rakyat sendiri menyetujui untuk diikat dengan atau oleh norma hukum tersebut.[110] Maka peraturan yang paling tinggi di bawah undang-undang dasar harus dibuat dan ditetapkan oleh DPR dengan persetujuan bersama dengan eksekutif. Ini tercantum dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 bahwa, "DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang".

Sementara di bidang keuangan (fungsi anggaran), kekuasaan badan legislatif masih tampak jelas. Namun, menurut Jimly Asshiddiqie, fungsi anggaran tidak dicantumkan dalam salah satu fungsi parlemen sebab fungsi anggaran pada pokoknya

---

[109] Ramdlon Naning, *Lembaga Legislatif Sebagai Pilar Demokrasi dan Mekanisme Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Ctk. Pertama, Liberty, Yogyakarta, 1982, hlm. 2

[110] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok…*, *Op.cit.*, hlm. 161

selalu dituangkan dalam bentuk undang-undang yang pelaksanaannya juga harus diawasi oleh lembaga parlemen.[111] Pengaturan mengenai rancangan anggaran belanja diajukan ke legislatif oleh eksekutif, akan tetapi badan legislatif mempunyai hak untuk mengadakan amandemen, dalam hal ini menentukan seberapa jauh anggaran pemerintah dapat disetujui. Di sini DPR mengontrol agenda kerja dan program pemerintahan yang terkait dengan perencanaan dan penggunaan anggaran negara. Jadi badan legislatiflah yang menentukan berapa dan dengan cara bagaimana uang rakyat dipergunakan.

Selain wewenang utama di bidang perundang-undangan dan keuangan, kepada DPR pun diberikan wewenang oleh UUD 1945 untuk mengawasi tindakan Presiden, agar supaya sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkannya (fungsi pengawasan). Pengawasan yang dilakukan DPR terhadap tindakan-tindakan Presiden secara enumeratif dijabarkan lebih lanjut dalam Keputusan DPR-RI No. 10/DPR-RI/III/82-83 tentang Peraturan Tata Tertib DPR, yaitu berupa:[112]

- Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang;
- Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta pengelolaan keuangan negara;
- Kebijaksanaan pemerintah.

Menurut Jimly Asshiddiqie dalam bukunya, kewenangan melakukan pengawasan itu dalam tiga hal, yakni:[113] (1) kontrol atas pemerintahan, (2) kontrol atas pengeluaran,

---

111 *Ibid.*, hlm. 160
112 *Ibid.*, hlm. 136
113 Ismail Suny, Pergeseran Kekuasaan Eksekutif dikutip dari *Ibid.,* hlm.163

(3) kontrol atas pemungutan pajak. Bahkan jika dirinci, fungsi-fungsi pengawasan oleh parlemen itu dapat dibedakan sebagai berikut:[114]

- Pengawasan terhadap penentuan kebijakan
- Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan
- Pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara
- Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan
- Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik.

Fungsi pengawasan (kontrol) ini sebenarnya lebih utama daripada fungsi legislasi. Selain mengontrol kinerja pemerintah dalam melaksanakan undang-undang, juga berkaitan dengan penentuan anggaran dan pelaksanaan APBN yang telah ditetapkan. Dalam praktik, sebenarnya fungsi pengawasan ini yang harus diutamakan. Apalagi pada hakikatnya, asal mula munculnya konsep parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat itu sendiri dalam sejarah berkaitan erat dengan kata "*le parle*" yang berarti "*to speak*" yang berarti "berbicara".[115] Artinya, parlemen ini sebagai wadah di mana kepentingan dan aspirasi rakyat itu diperdengarkan dan diperjuangkan untuk menjadi materi kebijakan dan agar kebijakan itu dilaksanakan dengan tepat.

Dalam sistem presidensil, fungsi pengawasan adalah upaya untuk menggerus kemungkinan Presiden tergoda menuju ke otoriter. Sehingga gagasan dibalik pengawasan parlemen adalah menghindari kesewenang-wenangan, perilaku koruptif, serta sebagai mekanisme peningkatan akuntabilitas dan efisiensi pemerintahan.[116]

---

[114] *Ibid.*
[115] *Ibid.*, hlm. 165
[116] Lihat Putusan MK No. 16/PUU-XVI/2018, hlm. 30

Walaupun pada saat yang sama, fungsi pengawasan ini juga harus memiliki batas, jika kadarnya terlalu tinggi maka dapat mengganggu proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik. Istilah Tsabelis, kekuatan lembaga legislatif dapat menjadi negatif dalam menghambat dan menghentikan kebijakan.[117]

Pengawasan dilakukan melalui sidang panitia-panitia legislatif dan melalui hak-hak kontrol yang khusus yang juga diatur dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945, seperti:

- Hak interpelasi, yaitu hak untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijaksanaannya di suatu bidang. Dalam suasana perselisihan antara badan legislatif dan badan eksekutif, interpelasi dapat dijadikan sebagai batu loncatan untuk diajukannya mosi tidak percaya.[118]
- Hak angket, yaitu hak anggota badan legislatif untuk mengadakan penyelidikan sendiri. Untuk keperluan ini dapat dibentuk suatu panitia angket yang melaporkan hasil penyelidikannya kepada anggota badan legislatif lainnya, yang selanjutnya merumuskan pendapatnya mengenai soal ini, dengan harapan agar diperhatikan oleh pemerintah.[119]
- Hak untuk menyatakan pendapat.

Selain hak-hak DPR (sebagai lembaga), dalam Pasal 20A ayat (3) UUD 1945 diatur hak-hak anggota DPR seperti hak mengajukan pertanyaan, hak menyampaikan usul dan pendapat, dan hak imunitas. Di samping itu Pasal 21 UUD 1945 juga menyebutkan hak anggota DPR dalam mengajukan usul rancangan undang-undang.

---

117 *Ibid.*, hlm. 31
118 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar…*, *Op.cit.*, hlm. 185
119 *Ibid.*

Serta hak-hak lain yang diatur dalam undang-undang seperti hak memilih dan dipilih, hak membela diri, hak protokoler, dan hak keuangan dan administratif.

Pelaksanaan fungsi-fungsi pokok DPR memerlukan manajemen DPR yang mantap dan fungsional serta diikuti kualitas anggota DPR berikut aparat dan peralatan yang memadai dan mutakhir. Untuk dapat melaksanakan dan memfungsionalkan fungsi pokok DPR itu kemudian diperinci dalam UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang telah diubah dengan UU No. 2 Tahun 2018. Salah satunya untuk melaksanakan wewenang dan tugas, DPR dilengkapi dengan hak untuk memanggil setiap orang untuk memberikan keterangan ketika diminta oleh DPR dan setiap orang wajib memenuhi panggilan DPR tersebut.[120]

Untuk mengantisipasi pihak-pihak yang tidak menghadiri panggilan DPR, dalam undang-undang juga telah diatur mengenai panggilan paksa dengan menggunakan Kepolisian dan dapat melakukan penyanderaan paling lama 30 hari.[121] Kewenangan paksa yang dimiliki DPR untuk menghadirkan dan memaksa seseorang memberikan keterangan tersebut dikenal dengan istilah hak subpoena. Sejarah mencatat munculnya hak subpoena ini berawal dari Jenderal Banurusman ketika menjabat Kapolri pernah tidak menghadiri panggilan DPR, sewaktu Poerwoto S. Gandasoebrata menjadi Ketua Mahkamah Agung juga enggan dimintai keterangan oleh DPR; alasannya, DPR tak "selevel" dengan Mahkamah Agung dan sikap ini

[120] Lihat Pasal 73 ayat (1) dan (2) UU No. 2 Tahun 2018
[121] Lihat Pasal 73 ayat (3), (4), dan (5) UU No. 2 Tahun 2018

menular ke beberapa pengusaha termasuk pengurus BUMN yang juga menolak memberikan keterangan di DPR.[122] Dalam rangka menjalankan tugas dan fungsi pengawasan, dalam posisi melakukan angket (*enquette*), subpoena dipinjam oleh lembaga legislatif yang pelaksanaannya bukan dalam konteks pelanggaran terhadap hak asasi manusia.

[122] Zamrony, "Hak Subpoena sebagai Instrumen Pendukung Pelaksanaan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat", *Keadilan Progresif*, Vol. 1 No. 1, 2010, hlm. 16

BAB III

IMPLIKASI PUTUSAN MK NOMOR 16/PUU-XVI/2018 TERHADAP KEWENANGAN DPR DALAM MELAKUKAN PEMANGGILAN PAKSA

A. Dasar Argumentasi MK dalam Putusan MK Nomor 16/PUU-XVI/2018

DPR memasukkan pengaturan norma pemanggilan paksa dan sandera dalam UU MD3 atas dasar bahwa hak *subpoena* penting untuk dimiliki lembaga legislatif yang mewakili rakyat untuk melakukan upaya penyelidikan terhadap suatu permasalahan yang berkaitan dengan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan perundang-undangan. Dalam konteks penyelidikan yang dilakukan bukan merupakan penyelidikan dalam ranah proses penegakan hukum. Hal ini diperjelas bahwa kewenangan tersebut akan mendukung berjalannya fungsi pengawasan DPR.

Selanjutnya, pada 23 Februari 2018 Forum Kajian Hukum dan Konstitusi (FKHK), seorang dosen Universitas Surakarta, dan seorang mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sahid Jakarta mengajukan permohonan pengujian UU MD3 Tahun 2018 terkait pemanggilan paksa terhadap setiap orang dengan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia itu yang diatur dalam Pasal 73. Para pemohon tersebut memenuhi ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK sehingga mempunyai *legal standing* untuk mengajukan permohonan pengujian konstitusionalitas pasal *a quo*.

Alasan pemohon mengajukan permohonan pengujian pasal tersebut,[123] karena instrumen pemanggilan paksa dan sandera hakikatnya diberikan pada DPR untuk mengontrol kekuasaan yang kebijakannya merugikan kepentingan rakyat dan bukan dalam rangka untuk mengontrol rakyat selaku pemegang kedaulatan. Hadirnya instrumen pemanggilan paksa di luar konteks pengawasan menunjukkan tidak berjalannya fungsi DPR sebagai wakil rakyat dalam menyerap aspirasi. Selain itu, ketidakjelasan parameter dapat dilakukannya pemanggilan paksa membuat multitafsir, bahwa dalam konteks fungsi legislasi bahkan fungsi anggaran pun dapat dilakukan pemanggilan paksa. Pada pasal 73 ayat (6)[124] juga menambah kerumitan konstruksi pasal di mana terdapat ketidakpastian hukum sebab DPR menyerahkan pada kepolisian untuk mengatur parameter pemanggilan paksa dan waktu berlakunya. Para pemohon menilai hal-hal di atas bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat (Pasal 1 ayat (2) UUD 1945), prinsip negara hukum yang menjamin kepastian hukum (Pasal 1 ayat (3) dan 28D ayat (1) UUD 1945), dan prinsip DPR sebagai perwakilan rakyat (Pasal 19 ayat (1) dan 20A ayat (1) UUD 1945).

MK yang dibentuk sebagai lembaga pengawal konstitusi menjadikannya lembaga yang berwenang untuk melakukan pengujian undang-undang tersebut terhadap UUD 1945. MK dapat menyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang termasuk

[123] Lihat Putusan MK Nomor 16/PUU-XVI/2018, hlm. 17-19

[124] Pasal 73 ayat (6) UU MD3 2018 berbunyi "Ketentuan lebih lanjut mengenai pemanggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan penyanderaan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) diatur dengan Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

keseluruhannya. Kewenangan tersebut sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 24C ayat (1) Perubahan Keempat UUD 1945 berikut:

> "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk **menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar**, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum".

Dalam hal MK telah menerima permohonan pengujian, para pemohon menghadirkan dua orang ahli untuk memberikan keterangan terkait pemanggilan paksa. Keterangan ahli dari pemohon[125], Zainal Arifin Mochtar, melihat bahwa munculnya Pasal 73 merupakan penguatan terhadap konsep pemanggilan paksa yang ada selama ini di dalam konsepsi UU yang mengatur tentang susunan dan kedudukan di lembaga legislatif. Namun, pasal ini juga tidak serta merta dapat diterima sebagai suatu pasal yang dapat diberlakukan untuk setiap orang dan setiap keadaan. Sebab hak *subpoena* yang dimiliki lembaga legislatif bukan merupakan pengejawantahan dari *Ius Puniendi*, yaitu hak negara untuk melakukan proses hukum terhadap pelanggar hukum. Lembaga legislatif hanya bisa melakukan upaya tersebut terbatas pada kerangka penyelidikan (*enquette*) itu sendiri, yang juga terbatas pada hal-hal yang dimaksudkan untuk dilakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan.

Ahli lainnya, Margarito Kamis, juga menyebutkan bahwa pemanggilan paksa tetap diperlukan untuk mengatribusi hak melakukan penyelidikan oleh DPR.[126] Dalam konteks ini yaitu proses penyelidikan parlemen terhadap figur tata negara

[125] Lihat Putusan MK Nomor 16/PUU-XVI/2018, hlm. 33-37
[126] *Ibid.*, hlm. 40

tertentu, seperti presiden yang dituduh melakukan pelanggaran hukum dan dalam melakukan investigasi tersebut, parlemen dapat melibatkan figur tertentu yang bukan anggota parlemen.

Dalam petitumnya, pemohon memohonkan untuk mengabulkan pemohonan untuk seluruhnya, dan mengenai Pasal 73 ayat (3), (4), (5), dan (6) UU MD3 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.[127]

Sementara itu, Pemerintah menerangkan bahwa mengenai pemanggilan paksa bukanlah hal baru yang diatur dalam UU MD3 2018. Hanya saja ketentuan mengenai mekanisme pemanggilan paksa diatur secara lebih luas dalam UU *a quo*. Perihal UU *a quo* tidak disahkan oleh Presiden, hal tersebut adalah pilihan kebijakan Presiden yang merupakan kewenangan konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (5) UUD 1945. Meskipun hakim lebih menilai bahwa Presiden tidak menandatanganinya sebab pada saat memberikan usulan, Pemerintah hanya ingin mengusulkan terkait perluasan kepemimpinan di DPR maupun di MPR, tetapi setelah dibahas justru merembet ke materi lain.[128]

Terkait kewenangan MK, DPR menilai bahwa ketentuan dalam pasal *a quo* merupakan *original intent* para pembentuk undang-undang sebagai suatu kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*), sehingga yang dipersoalkan oleh para pemohon bukan merupakan *objectum litis* bagi pengujian undang-undang, namun merupakan

[127] *Ibid.*, hlm. 25
[128] *Ibid.*, hlm. 51

kebijakan hukum terbuka bagi pembentuk undang-undang.[129] DPR melihat dan mengutip pada pertimbangan hakim konstitusi sendiri dalam Putusan MK Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 yang menyatakan:

> "Menimbang bahwa **Mahkamah** dalam fungsinya sebagai pengawal konstitusi **tidak mungkin untuk membatalkan Undang-Undang atau sebagian isinya, jikalau norma tersebut merupakan delegasi kewenangan terbuka** yang dapat ditentukan sebagai **legal policy** oleh pembentuk Undang-Undang. Meskipun seandainya isi suatu Undang-Undang dinilai buruk, Mahkamah tetap tidak dapat membatalkannya, sebab yang dinilai buruk tidak selalu berarti inkonstitusional, kecuali kalau produk *legal policy* tersebut jelas-jelas melanggar moralitas, rasionalitas, dan ketidakadilan yang intolerable."

Pandangan hukum lain yang sejalan juga dikutip dari Putusan MK Nomor 010/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 yang menyatakan:

> "Sepanjang pilihan kebijakan tidak merupakan hal yang melampaui kewenangan pembentuk Undang-Undang, tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945, **maka pilihan kebijakan demikian tidak dapat dibatalkan oleh Mahkamah**."

Di samping itu juga, berseberangan dengan dalil para pemohon mengenai Pasal 73 yang dinilai akan merugikan hak konstitusional para pemohon, DPR menilai bahwa pemanggilan paksa yang dilakukan oleh DPR dilakukan dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsi konstitusional DPR sebagai wakil rakyat yaitu terhadap seluruh aktivitas berbangsa dan bernegara terkait dengan melaksanakan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan serta fungsi representasi rakyat dalam rangka menjalankan kedaulatan rakyat.[130] DPR memerlukan eksistensi pasal tersebut sebagai penyeimbang untuk melawan absolutisme kekuasaan (eksekutif) mengingat

[129] *Ibid.*, hlm. 61
[130] *Ibid.*, hlm. 62

dominasi kekuasaan yang saat ini masih berada pada ranah eksekutif. Itu sebabnya DPR menegaskan perlu adanya upaya pemanggilan DPR terhadap setiap orang dalam rapat DPR.

Dalil pemohon lainnya terkait instrumen pemanggilan paksa seharusnya untuk menunjang hak angket agar fungsi pengawasan terhadap kekuasaan berjalan dan bukan digunakan di luar konteks hak angket sehingga menghadap-hadapkan DPR dengan rakyat. DPR menerangkan bahwa perlu pemanggilan oleh DPR dalam pelaksanaan fungsi pengawasan dimaknai sebagai bagian dari komunikasi untuk menyampaikan aspirasi kepada wakil rakyat. Ini dipandang sebagai suatu kewajaran apabila setiap orang berhadap-hadapan dengan wakil rakyat karena *checks and balances* juga diperlukan dalam relasi institusional antara DPR dengan perorangan.[131]

Selain itu, terkait dalil pemohon bahwa adanya ketidakpastian hukum dari konstruksi Pasal 73 sebab DPR menyerahkannya pada kepolisian untuk mengatur parameter dan kapan berlakunya pemanggilan paksa dapat dilakukan, DPR kembali mengutip pertimbangan hakim konstitusi dalam Putusan MK Nomor 014/PUU-I/2003 yang menyatakan:

> "Panggilan paksa maupun penyanderaan itu dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Artinya, tindakan paksa badan maupun penyanderaan itu tidaklah dilakukan sendiri oleh DPR RI, **melainkan diserahkan kepada mekanisme hukum (*due process of law*)** yang bekerja sama dengan Kepolisian Republik Indonesia. Kepentingan DPR RI hanyalah sebatas mengenai cara agar pihak-pihak yang diperlukan kehadirannya dalam rangka pelaksanaan fungsi

[131] *Ibid.*, hlm. 66

pengawasan DPR RI melalui penggunaan hak angket dapat benar-benar hadir dalam persidangan."

DPR melihat dirinya sebagai lembaga legislatif dan Kepolisian Republik Indonesia (Polri) yang berada di bawah eksekutif dengan fungsi yudikatifnya memerlukan *checks and balances*. Kepolisian sebagai mitra kerja DPR dalam seluruh pelaksanaan fungsi DPR[132], seperti dalam fungsi legislasi, kaitannya untuk mendukung pelaksanaan tugas Polri, DPR telah meletakkan dasar atau landasan kerja Polri melalui pembentukan UU Kepolisian dan undang-undang terkait yang menunjang pelaksanaan kerja Polri. Dalam fungsi anggaran, DPR telah melaksanakan fungsi alokasi, distribusi dan stabilisasi anggaran agar seluruh program kerja Polri dapat diwujudkan. Dalam fungsi pengawasan, tugas pokok dan fungsi Polri senantiasa mendapat pengawasan dari DPR dalam berbagai bentuk kegiatan.

Kewajiban Polri untuk memenuhi permintaan DPR ini didasarkan pada Pasal 245 ayat (4) huruf a UU MD3 yang menurut DPR, dalam pelaksanaannya tentu kepolisian akan melihat terlebih dahulu kelengkapan permintaan DPR.[133] Tugas kepolisian memastikan bahwa permintaan DPR sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan nantinya kepolisian melakukan permintaan DPR dengan mendasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penjelasan berikutnya DPR juga menerangkan bahwa dalam konteks pelaksanaan fungsi pengawasan, pemanggilan paksa bukan merupakan *pro justicia* (proses penegakan hukum). Sebab dalam implementasinya tidak ada unsur

[132] *Ibid.*, hlm. 70-71
[133] *Ibid.*, hlm. 71

perampasan kemerdekaan. Fungsi pengawasan yang dilakukan melalui forum-forum DPR seperti raker, RDP, dan RDPU dalam rangka menerima laporan, klarifikasi, penjelasan serta dalam rangka memecahkan suatu persoalan.

Selain itu, dalam pandangan berdasarkan Risalah Rapat Pembahasan RUU tentang perubahan UU MD3 di Rapat Kerja 7 Februari 2018, Pemerintah diwakili Menteri Hukum dan HAM, menanggapi frasa 'setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat' dihapus dan digantikan dengan 'setiap orang'. Hal ini dinilai supaya tidak ada diskriminasi. Tawaran Pemerintah tersebut disetujui dalam rapat pembahasan untuk menjadi rumusan Pasal 73.

Berdasarkan pandangan masing-masing pihak yang berkaitan dengan pengujian Pasal 73, hakim konstitusi dengan setiap poin pertimbangan hukumnya memberikan konklusi bahwa MK berwenang mengadili permohonan tersebut, para pemohon memiliki *legal standing*, dan pokok permohonannya beralasan menurut hukum untuk sebagian.[134] Dalam amar putusan terkait panggilan paksa, hakim menyatakan bahwa Pasal 73 ayat (3), (4), (5), dan (6) UU MD3 2018 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.[135]

Melihat kasus posisi demikian, pertama perlu diperhatikan relevansi peran DPR dalam negara demokrasi. Pada dasarnya, demokrasi yang berbasis kedaulatan rakyat itu adalah tentang jarak antara wakil yang dipilih dengan rakyat sebagai konstituante sebab situasi politik hukum Indonesia membuat rakyat sangat bergantung kepada

[134] *Ibid.*, hlm. 219
[135] *Ibid.*, hlm. 220

lembaga perwakilan. Dalam konteks ini, teori perwakilan erat hubungannya dengan prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi.

MK memberikan argumentasinya terkait kewenangannya untuk menguji UU MD3. Hal ini sebenarnya sudah sesuai dengan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a UU Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi, dan Pasal 29 ayat (1) huruf a UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang pada intinya bahwa MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945.[136] Dalam hal ini yang diuji oleh MK adalah konstitusionalitas UU MD3 terhadap UUD 1945.

Bagaimanapun hasil kesepakatan dalam forum politik di DPR yang ditentukan berdasarkan prinsip '*rule by majority*' tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan norma keadilan yang derajatnya lebih tinggi yang terkandung dalam UUD 1945. Meskipun mayoritas rakyat menghendaki suatu norma hukum yang mengikat untuk umum diatur dalam undang-undang, jika MK menilainya dalam proses peradilan sebagai hal yang bertentangan dengan konstitusi, maka norma hukum yang bersangkutan dapat dinyatakan tidak boleh mengikat untuk umum. Suara mayoritas berdasarkan prinsip demokrasi betapapun juga tidak boleh mengabaikan prinsip-prinsip nomokrasi, meskipun hanya didukung oleh minoritas suara. Karena pada

[136] *Ibid.*, hlm. 169

akhirnya, suara minoritas keadilan itu yang sungguh-sungguh mencerminkan suara seluruh rakyat yang berdaulat.[137]

Undang-undang hanya mencerminkan kehendak politik DPR bersama Presiden yang belum tentu sama dengan kehendak rakyat yang berdaulat. Kehendak seluruh rakyat tercermin dalam UUD sebagai produk MPR sebagai lembaga permusyawaratan rakyat, bukan tercemin dalam UU yang hanya mencerminkan kehendak politik DPR bersama Presiden.

Putusan MK membatalkan Pasal 73 tersebut telah mempertimbangkan dalil para pemohon dan hal-hal terkait dengan spirit UU MD3. Dalam pertimbangannya terlihat dasar argumentasi MK memuat substansi argumentasi filosofis, sosiologis, dan yuridis sebagai dasar konstruksi putusan. Ditambah, MK menilai bahwa pada prinsipnya UU MD3 berkenaan dengan pengaturan mengenai susunan dan kedudukan lembaga MPR, DPR, DPD, dan DPRD sehingga seharusnya memuat norma yang berlaku secara internal dan bersifat organisatoris terhadap lembaga-lembaga tersebut. Ini menjadi dasar argumentasi MK juga yang melihat UU MD3 dalam perjalanannya mengatur norma turut bersinggungan dengan pihak-pihak eksternal. Namun, materi muatan pengaturan terhadap hal-hal yang bersifat eksternal tersebut harus sebatas pengaturan yang bersifat deklaratif guna menghindari kemungkinan terjadinya

[137] Ni'matul Huda, "Urgensi Judicial Review dalam Tata Hukum Indonesia", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustium*, No. 1 Vol. 15, 2008, hlm. 117

tumpang tindih, terlebih lagi mengambil alih, materi muatan yang seharusnya merupakan materi muatan undang-undang lain.[138]

1. Landasan Filosofis

Landasan filosofis ini terkait dengan pemikiran-pemikiran mendasar tentang kewajiban negara dan hak-hak dasar warga negara sesuai yang diamanatkan dalam pembukaan dan batang tubuh UUD 1945. Oleh sebab itu, MK dapat membatalkan keberlakuan suatu undang-undang karena tidak sesuai dan tidak berdasarkan UUD 1945 dengan penafsiran terhadap UUD 1945. Tujuannya agar putusan hakim dapat memenuhi tuntutan keadilan dan kemanfaatan bagi pencari keadilan. Nilai adil yang menghendaki terhadap peristiwa-peristiwa hukum yang sama diperlakukan sama dan nilai kemanfaatan yang ukurannya terletak pada kegunaan hukum baik bagi diri pencari keadilan, para penegak hukum, pembuat undang-undang, penyelenggara pemerintah, dan masyarakat luas.[139]

MK berpandangan bahwa kewenangan DPR untuk memanggil paksa setiap orang memiliki persoalan konstitusionalitas yang dapat menjauhkan hubungan horizontal antara DPR dan rakyat.[140] Padahal undang-undang *a quo* dibuat dalam konteks wakil rakyat yang terpilih pada pemilihan umum dapat

[138] Lihat Putusan MK Nomor 16/PUU-XVI/2018, hlm. 187
[139] Bambang Sutiyoso, *Materi Perkuliahan Metode Penemuan Hukum FH UII*, hlm. 69
[140] Lihat Putusan MK Nomor 16/PUU-XVI/2018, hlm. 197

menyerap aspirasi rakyat dan menerjemahkan kehendak rakyat. Ini sesuai dengan amanat UUD 1945 pada Pasal 1 ayat (2), dan Pasal 19 ayat (1).[141]

Sebab rakyat sebagai pemegang kedaulatan yang memperpanjang tangannya untuk wakil-wakil rakyat tidak pernah terpikir dirinya akan dipanggil paksa oleh wakilnya sendiri. Desain konstitusional DPR hadir sebagai instrumen pengawasan perilaku kekuasaan, bukan perilaku rakyat.

Sistem kedaulatan rakyat ini selalu menjadi rujukan utama untuk mengatur dan membagi pelaksanaan kedaulatan rakyat kepada rakyat sendiri atau kepada lembaga negara. Lembaga negara dalam konteks ini melaksanakan bagian dari kedaulatan menurut wewenang, tugas, dan fungsinya yang diberikan oleh UUD 1945. Hal ini tidak terpisahkan dari konsep bahwa kedaulatan rakyat adalah jiwa dari demokrasi. Di mana demokrasi yang hendak diwujudkan adalah demokrasi yang berdasar atas hukum di mana konstitusi sebagai hukum tertinggi, bukan demokrasi dengan prinsip kedaulatan parlemen.[142]

MK menilai, pendapat DPR yang mengatakan bahwa Pasal 73 itu nantinya sebagai bentuk interaksi antara DPR dengan rakyat dalam hal penyeimbang untuk melawan absolutisme kekuasaan sehingga perlu instrumen pemanggilan paksa bagi setiap orang yang tidak menghadiri panggilan DPR, hal tersebut dapat dieliminir dengan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam setiap proses di DPR. Sehingga ke depan akan terlihat apabila memang terdapat

---

[141] Dalil pemohon menyebutkan bahwa panggil paksa bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat dimana anggota DPR dipilih melalui pemilu. *Ibid.*, hlm. 17

[142] *Ibid.*, hlm. 185

lembaga negara atau perorangan yang sengaja tidak memenuhi panggilan DPR dan hal tersebut masuk dalam kategori perbuatan melanggar hukum, DPR dapat dengan mudah mengambil langkah hukum sesuai mekanisme hukum yang berlaku.[143]

2. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis terkait dengan fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat terkait materi muatan undang-undang. Peran penting MK di sini yakni menafsirkan undang-undang agar sesuai dengan hal-hal nyata di masyarakat sehingga dapat membuat keputusan yang adil, manfaat, dan memiliki kepastian hukum. Melihat pengaturan norma UU MD3 sebagai undang-undang yang mengatur tentang lembaga negara yang berkedudukan sebagai lembaga perwakilan, seharusnya undang-undang ini dilandasi oleh semangat mendekatkan diri dengan pihak-pihak yang diwakilinya. Bagaimanapun bila semakin tinggi penerimaan masyarakat terhadap undang-undang yang mengatur wewenang, tugas, dan fungsi lembaga perwakilan maka semakin tinggi legitimasi undang-undang yang dimaksud.[144]

Permasalahannya, kehadiran UU MD3 ini tidak disambut baik oleh publik di mana ini menunjukkan rendahnya legitimasi undang-undang tersebut. Tanpa legitimasi, undang-undang tidak akan efektif. Ini bisa disebabkan karena materi

[143] *Ibid.*, hlm. 196-197
[144] *Ibid.*, hlm. 187

muatannya yang tidak relevan atau bertentangan dengan konstitusi, juga bisa karena proses pembentukannya yang kurang melibatkan partisipasi publik.[145]

Terkait materi muatan undang-undang, Pasal 73 ayat (3) menyebutkan:

"Dalam hal setiap orang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak hadir setelah dipanggil 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang patut dan sah, DPR berhak melakukan panggilan paksa dengan menggunakan Kepolisian Negara Republik Indonesia."

Pasal ini diajukan *judicial review* oleh pemohon dengan alasan bahwa pemanggilan paksa yang dilakukan DPR seharusnya sebatas dalam hal menjalankan hak institusionalnya dalam rangka fungsi pengawasan, di antaranya hak angket. Jika dilakukan di luar konteks pelaksanaan hak angket sama halnya dengan menghadap-hadapkan institusi DPR dengan rakyat.

Sementara dalam keterangan DPR mengenai pemanggilan paksa disebutkan bahwa sudah ada sejak UU Nomor 22 Tahun 2003 yang oleh Putusan MK Nomor 014/PUU-I/2003 telah dinyatakan bahwa tindakan paksa badan maupun penyanderaan tidak dilakukan sendiri oleh DPR tetapi diserahkan kepada mekanisme hukum. Namun, MK berpendapat bahwa panggilan paksa dan penyanderaan pihak-pihak dalam persidangan DPR itu sedang dalam melakukan fungsi pengawasan dengan hak angket.[146]

---

145 *Ibid.*

146 *Ibid.*, hlm. 194

Ini jelas berbeda dengan norma Pasal 73 ayat (1) UU MD3 yang hakikatnya adalah pemanggilan paksa setiap orang dalam rapat DPR tanpa ada penegasan dalam konteks rapat apa pemanggilan tersebut dilakukan. Dengan kata lain, MK tidak sependapat dengan argumen DPR tersebut.

Pertimbangan MK ini telah didasarkan pada Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 bahwa hal tersebut bertentangan dengan prinsip negara hukum yang mensyaratkan jaminan kepastian hukum yang adil, dengan Pasal 1 ayat (2) mengenai kedaulatan berada di tangan rakyat, juga bertentangan dengan Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 mengenai prinsip DPR sebagai perwakilan rakyat.

3. Landasan Yuridis

Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur. Ini berkaitan dengan penafsiran pemanggilan paksa yang tidak jelas parameternya dalam konteks fungsi DPR. Selanjutnya juga akan diuraikan esensi dari upaya pemanggilan paksa oleh lembaga legislatif.

Secara doktrin proses pemanggilan paksa hanya ditemukan dalam tindakan yang berkaitan dengan proses penegakan hukum, sebab upaya pemanggilan paksa ini sebagai tindakan yang dipaksakan dan bersinggungan kuat dengan hak pribadi seseorang. Dalam KUHAP sebenarnya tidak ditemukan istilah pemanggilan paksa atau panggil paksa, substansi yang hampir sama hanya istilah “dihadirkan dengan paksa”. Apabila pemanggilan paksa dimaknai

"dihadirkan dengan paksa", hal tersebut hanya dikenal dalam proses yang dilakukan dalam tahap penyidikan atau proses persidangan. Ini dapat dilakukan setelah pemanggilan yang sah dilakukan dua kali, jika tidak datang juga barulah dijemput paksa dalam hal ini berlaku bagi seorang saksi atau tersangka seperti yang telah diatur:

> "Orang yang dipanggil wajib datang kepada penyidik dan jika ia tidak datang penyidik memanggil sekali lagi, dengan perintah kepada petugas untuk membawa kepadanya."[147]

Upaya pemanggilan paksa merupakan upaya yang secara esensi mengandung perampasan hak pribadi seseorang dan hanya dikenal dalam proses penegakan hukum yang konkretnya adalah hukum pidana yang salah satunya lembaga kepolisian mempunyai wewenang untuk itu.

MK mempertimbangkan bahwa sekalipun upaya pemanggilan paksa menggunakan kewenangan yang ada pada lembaga kepolisian, hal ini juga terbantahkan bahwa di samping proses rapat yang diselenggarakan DPR bukan bagian dari proses penegakan hukum.[148] Sebab lembaga kepolisian sendiri sebagai institusi penegak hukum baru mendapatkan kewenangan untuk melakukan upaya pemanggilan paksa ketika ada laporan untuk adanya penyidikan yang menjadi kewenangan asli dari lembaga kepolisian.[149] Hal ini

---

147 Lihat Pasal 112 ayat (2) KUHAP
148 Lihat Putusan MK Nomor 16/PUU-XVI/2018, hlm. 192
149 *Ibid.*, hlm. 193

juga karena persoalan mendasar bahwa DPR adalah lembaga politik, bukan lembaga penegak hukum.

Begitupun dengan keterangan DPR lainnya mengenai pemanggilan paksa merupakan implementasi konsep hak memanggil secara paksa seseorang yang dipandang perlu didengar keterangannya (hak *subpoena*), yang menurut DPR hak *subpoena* dirasa penting untuk dimiliki lembaga legislatif yang mewakili rakyat untuk melakukan upaya penyelidikan terhadap suatu permasalahan yang berkaitan dengan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, di mana penyelidikan tersebut bukan dalam ranah penegakan hukum.[150]

MK berpendapat jika DPR ingin menggunakan kewenangannya untuk memanggil setiap orang, konteksnya bukan pada rapat DPR tetapi yang berhubungan dengan ketika akan menggunakan penyelidikan dengan hak angket. Terlebih dalam menghadirkan setiap orang yang akan dimintai keterangan yang disertai sanksi-sanksi memerlukan kecermatan dan kehati-hatian. Sebab mekanisme pemanggilan paksa memiliki masalah konstitusionalitas baik permasalahan mengenai status jenis-jenis rapat DPR sebagai forum yang seolah-olah bagian dari penegakan hukum maupun permasalahan kewenangan kepolisian yang hanya dapat memanggil seseorang sebagai saksi dalam rangka penegakan hukum.[151]

---

[150] *Ibid.*, hlm. 195
[151] *Ibid.*

> MK menilai bila DPR memang mempunyai kewenangan tersebut, maka sudah harus jelas forum rapat tersebut menjadi bagian dari penegakan hukum atau bukan. Sementara bila kewenangan tersebut dilimpahkan kepada lembaga kepolisian, maka akan timbul permasalahan baru sebab kepolisian hanya dapat melakukan pemanggilan paksa dalam tindakan yang berkaitan dengan proses penegakan hukum.[152]

Dasar argumentasi MK di atas menunjukkan bahwa Pasal 73 memiliki persoalan konstitusionalitas yang krusial yang membuat kekhawatiran para pemohon beralasan menurut hukum. Sesuai dengan dalil para pemohon yang menyatakan bahwa apabila para pemohon melakukan kritik terhadap aturan-aturan yang diundangkan oleh DPR atau saat dimintai keterangan namun pemohon tidak hadir, khawatir DPR dapat melakukan upaya pemanggilan paksa. Di sisi lain, hak konstitusional para pemohon tentu dirugikan sebab melemahnya jaminan untuk mendapat kepastian hukum dan hak atas kemerdekaan mengeluarkan pikiran dengan lisan maupun tulisan. Pertimbangan tersebut juga melihat dampak ke depan bahwa apabila pasal *a quo* tetap berlaku, akan menjauhkan hubungan kemitraan horizontal antara DPR dan rakyat sebagai konstituen.

B. Kewenangan DPR dalam Fungsi Pengawasan

Perubahan UUD 1945 yang memasukkan substansi untuk memberdayakan DPR dan membatasi kekuasaan Presiden membuat kedudukan DPR menjadi kuat.

[152] *Ibid.*, hlm. 196

Ditambah pada perubahan kedua ditentukan bahwa DPR memiliki fungsi pengawasan sebagaimana diatur dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan "Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan". Materi muatan tersebut merupakan ketentuan konstitusional, fungsi pengawasan yang semula diatur dalam penjelasan UUD 1945 bahkan ada yang diatur dalam peraturan tata tertib DPR.

Pengawasan DPR tersebut mempunyai arti penting karena dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, pengawasan terhadap eksekutif atau pemerintah yang dilakukan DPR merupakan salah satu cara membatasi dan mengendalikan penguasa. Pada masa lalu, dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, penyalahgunaan kekuasaan sebagai akibat lemahnya fungsi pengawasan oleh DPR telah mengakibatkan pertanggungjawaban pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab tidak terlaksana.[153]

Sekarang perlu diketahui bahwa adanya fungsi pengawasan DPR adalah dalam rangka untuk mengontrol kekuasaan yang perilaku dan kebijakannya merugikan rakyat. Selain itu juga untuk menciptakan mekanisme *checks and balances* agar kekuasaan tidak tersentralisasi lagi pada lembaga eksekutif. Menurut Sri Soemantri, adanya perubahan UUD 1945 dimaksudkan sebagai upaya untuk menghindari manipulasi kekuasaan seperti yang pernah terjadi pada masa pemerintahan Soekarno dan pada masa pemerintahan Soeharto, di samping itu, perubahan itu untuk

[153] M. Arsyad Mawardi, "Pengawasan dan Keseimbangan antara DPR dan Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan RI", *Jurnal Hukum Ius Quis Iustium*, No. 1 Vol. 15, 2008, hlm. 67

menyeimbangkan kekuasaan antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang dianggap *executive heavy*, sehingga tercipta *checks and balances*.[154]

Fungsi pengawasan DPR ini juga telah ditegaskan dalam Pasal 69 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2014 (UU MD3 2014). Selanjutnya dalam Pasal 70 ayat (3) ditegaskan bahwa fungsi pengawasan dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN.

Sekarang penulis melihat bahwa DPR tidak bisa mendapatkan kewenangan luar biasa untuk melakukan pemanggilan paksa dalam rangka fungsi pengawasan sebab hal itu merupakan ranah proses penegakan hukum. Sebaliknya, wakil ketua DPR Fahri Hamzah menyatakan kekuatan pengawasan diberikan kepada legislatif dengan segala konsekuensinya seperti hak memanggil secara paksa apabila panggilan tidak dipenuhi, tanpa itu fungsi pengawasan DPR menjadi tidak ada gunanya.[155] Padahal jika melihat praktiknya tanpa kewenangan panggil paksa, DPR tetap bisa melakukan pengawasan. Sebab bagaimanapun, pengawasan yang dilakukan DPR hakikatnya ditujukan terhadap pelaksanaan undang-undang dan pengejawantahan anggaran.[156] Seperti yang diketahui bahwa fungsi pengawasan yang dilaksanakan di luar hak angket dinilai tidak tepat sasaran, sebab hak-hak DPR lainnya bukanlah penyelidikan seperti halnya hak angket.

---

[154] Risalah Sementara Rapat Pleno ke-25 Panitia Ad Hoc 1 BP MPR dikutip dari *Ibid.*, hlm. 70

[155] https://m.detik.com/news/berita/d-4089913/fahri-tanpa-kewenangan-panggil-paksa-pengawasan-dpr-tak-berguna, diakses tanggal 8 November 2018

[156] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan…*, *Op.Cit.*, hlm. 168

Pada prinsipnya hak angket adalah kegiatan mereview, memonitoring, dan mensupervisi Pemerintah karena telah terjadi dugaan penyalahgunaan kekuasaan atau penyimpangan yang melanggar kebijakan yang telah ditetapkan atau pelanggaran hukum.[157] Namun itupun bukan dalam rangka *pro justicia*, melainkan untuk melakukan tindakan ketatanegaraan terhadap presiden dan/atau wakil presiden.[158] Artinya itu berkaitan juga bagaimana kemudian pengaturan penggunaan hak angket tidak melewati batas-batas yang telah disepakati dalam undang-undang.

Maka dari itu pengawasan DPR yang melebar dan tidak berdasar dengan memasukkan kewenangan pemanggilan paksa itu akan menimbulkan ancaman dalam proses demokrasi dan menyebabkan kekhawatiran pada setiap orang. Sementara konteks pengawasan yang dilakukan DPR dalam hal penyelidikan bahkan terbatas pada mereview, memonitoring, dan mensupervisi Pemerintah.

Jika pandangan DPR[159] dalam Putusan MK a quo menyatakan *subpoena* in casu pemanggilan untuk memperoleh kesaksian dan bukti dari saksi dengan upaya paksa dan ancaman pidana apabila saksi tidak memenuhinya, dan membenarkan perkembangan konsep tersebut yang mulai digunakan untuk lembaga legislatif seperti pada Kongres US, ini dinilai terlalu terburu-buru. Di US, pemanggilan paksa oleh

---

[157] Naswar, "Hak Angket dalam Konstelasi Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 1 No. 1, 2012, hlm. 7

[158] *Ibid*.

[159] Lihat Putusan MK No. 16/PUU-XVI/2018, hlm. 91

Kongres dasarnya adalah suatu perkara pada tahun 1821 dalam kasus Anderson v. Dunn.[160]

Berdasarkan hukum yang berlaku di Amerika Serikat, terdapat syarat untuk membuat pemanggilan paksa itu sah:[161] Pertama, penyelidikan yang dilakukan harus diotorisasi oleh komisi yang relevan; Kedua, penyelidikan yang dilakukan harus mengarah pada "tujuan lembaga legislatif yang sah" namun tidak membutuhkan legislasi khusus dan tidak perlu menjelaskan tujuan akhir Kongres; Ketiga, hal yang dipersoalkan harus sesuai dengan subjek atau isu yang telah disetujui untuk diselidiki. Hal tersebut tentunya dalam konteks Kongres memutuskan bahwa ketidakhadiran saksi merupakan *contempt of parliament*. Namun, kewenangan yang dimiliki oleh Kongres US tersebut adalah konsep dua abad yang lalu. Dengan konsep demokrasi yang lebih modern seperti sekarang di mana perlindungan hak-hak tersangka bahkan diakomodasi dengan baik, wewenang pemanggilan paksa oleh legislatif sebenarnya tidak relevan lagi saat ini.

Argumentasi MK telah menegaskan bahwa ini berbeda dengan norma Pasal 73 ayat (1) UU MD3 yang hakikatnya adalah pemanggilan paksa setiap orang dalam rapat DPR, yang juga tidak ada penegasan dalam konteks rapat apa pemanggilan tersebut dilakukan. Sekalipun DPR menilai bahwa hak *subpoena* dinilai penting untuk melakukan upaya penyelidikan terhadap suatu permasalahan yang berkaitan

[160] U.S Supreme Court, Anderson v. Dunn, 19 U.S. 6 Wheat. 204 204 (1821) dalam https://www.academia.edu/36790273/Mengembalikan_Lembaga_Legislatif_pada_Kedudukan_dan_Fungsinya_yang_Sejati, hlm. 3 diakses tanggal 8 November 2018

[161] *Ibid*, hlm 4.

dengan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, MK berpendapat bahwa hak *subpoena* secara historis hanya diperuntukkan untuk panggilan di depan persidangan pengadilan dan itu jelas serta tegas dalam konsep penegakan hukum. Serta dalam konteks pelaksanaan hak angket, hal itu semata sebagai alat proses untuk memonitoring kebijakan-kebijakan pemerintah dan tidak lebih dari kegiatan politis DPR.

C. Implikasi Pembatalan Kewenangan Pemanggilan Paksa

Gagasan kedaulatan rakyat yang menggeser paradigma kekuasaan yang semula dipegang oleh satu tangan membuka ruang relasi horizontal dengan komunikasi dan aspirasi antara DPR dan rakyat. Relasi semacam ini membuat rakyat mempercayakan wakil-wakilnya di DPR untuk mengontrol kekuasaan mengingat secara historis rakyat pernah menderita dan trauma terhadap kekuasaan absolut dan sewenang-wenang. Untuk menjalankan kehendak tersebut, DPR dilekatkan fungsi-fungsi dan hak-hak institusional agar tidak rentan dikriminalisasi oleh kekuasaan.[162]

Namun penguatan lembaga DPR ini bukan berarti keadaan berubah dari *executive heavy* ke *legislative heavy*. Posisi DPR sekarang memiliki posisi strategis bagi jalannya sistem ketatanegaraan yang lebih baik dengan prinsip *checks and balances*, serta memperkuat demokrasi sebagai salah satu asas hukum tatanegara.

Salah satu fungsi yang menjadi upaya untuk menggerus kemungkinan Presiden tergoda menuju otoriter yakni fungsi pengawasan yang menjadi desain konstitusional

[162] Lihat Putusan MK Nomor 16/PUU-XVI/2018, hlm. 16

DPR untuk berhadap-hadapan dengan kekuasaan. Namun itu tidak dapat dijalankan secara bebas, harus dalam konteks penggunaan hak institusional. Salah satu pelaksanaan hak institusional dalam pengawasan misal hak angket, yang dapat dilekatkan otoritas paksa dan sandera kepada DPR guna menyelidiki dan meminta pertanggungjawaban terhadap perilaku atau kebijakan dari kekuasaan itu.

Jika menurut Jimly Asshiddiqie fungsi pengawasan itu dibedakan menjadi:[163] (1) pengawasan terhadap penentuan kebijakan; (2) pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan; (3) pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara; (4) pengawasan terhadap kinerja pemerintahan; (5) pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik.

Namun problemnya adalah UU MD3 2018 yang mengakomodir instrumen pemanggilan paksa di luar konteks pelaksanaan hak angket dan ditujukan untuk setiap orang, juga ketidakjelasan parameter dalam konteks fungsi DPR yang memiliki persoalan konstitusionalitas. Pengaturan norma pasal *a quo* UU MD3 tidak menjelaskan juga peraturan perundang-undangan mana yang diacu, jika mengacu pada KUHAP, tidak dikenal istilah pemanggilan paksa. Hanya dikenal dalam Pasal 112 ayat (2) KUHAP "dihadirkan dengan paksa" itupun dilakukan dalam tahap penyidikan atau proses persidangan. Sesuai dengan pendapat MK bahwa itu bagian dari hak *subpoena*, yang secara tegas merupakan bagian dari konsep penegakan hukum.

[163] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok…*, *Loc.cit.*, hlm. 161

Hak *subpoena* atau kewenangan paksa yang dimiliki DPR untuk menghadirkan dan memaksa seseorang memberikan keterangan muncul berawal dari Jenderal Banurusman ketika menjabat Kapolri pernah tidak menghadiri panggilan DPR, sewaktu Poerwoto S. Gandasoebrata menjadi Ketua MA juga enggan dimintai keterangan oleh DPR, dengan alasan DPR tidak "selevel" dengan MA dan sikap ini menular ke beberapa pengusaha termasuk pengurus BUMN yang juga menolak memberikan keterangan di DPR.[164] Dalam rangka menjalankan tugas dan fungsi pengawasan, dalam posisi melakukan angket *subpoena* dipinjam oleh lembaga legislatif yang pelaksanaannya bukan dalam konteks pelanggaran hak asasi manusia.

Tata cara pelaksanaan hak *subpoena* yang dimiliki DPR dalam UU MD3 2018 sebenarnya telah rigid mengatur termasuk lembaga yang berwenang melakukan pemanggilan paksa dan sandera. Berbeda dengan sebelumnya pada Pasal 30 ayat (2), ayat (3), ayat (4) UU Nomor 22 Tahun 2003. Namun dalam UU MD3 2018 juga sebenarnya tidak diatur secara detail mengenai pemanggilan paksa pihak-pihak dalam rapat jenis apa seseorang dihadirkan dan dimintai keterangan.

Apabila DPR ingin menggunakan kewenangan untuk memanggil setiap orang tentu konteksnya bukan pada rapat DPR tetapi yang masih mempunyai relevansi penggunaan penyelidikan dengan hak angket. Bahkan kewenangan DPR untuk melakukan penyelidikan dalam hak angket sekalipun, harus dijernihkan terlebih dahulu apakah bagian dari proses penegakan hukum atau bukan. Sebab hasil

[164] Zamrony, "Hak Subpoena sebagai Instrumen…, *Loc.cit.*, hlm. 16

penyelidikan melalui hak angket oleh DPR bila ditemukan ada dugaan tindak pidana tidak serta merta dapat ditindaklanjuti ke penyidikan oleh penegak hukum karena tetap harus dilakukan penyelidikan lebih dulu.

Adapun materi muatan pasal *a quo* yang telah dibatalkan oleh MK tersebut, jika penafsiran yang ditentukan tidak dipenuhi maka norma hukum tersebut menjadi inkonstitusional. Dalam hal pembatalan kewenangan pemanggilan paksa, putusan MK tersebut menimbulkan implikasi terhadap fungsi pengawasan DPR, yakni:

1. DPR tidak lagi memiliki kewenangan pemanggilan paksa dan sandera ke warga negara.

   Pengundangan UU MD3 2018 yang menuai protes banyak pihak karena ditambahkannya pasal-pasal kontroversial termasuk Pasal 73, memperlihatkan kehendak DPR yang ingin menjadikan lembaganya *super power* dan anti kritik. Dengan memberikan keterangan bahwa hak *subpoena* sudah dikenal sejak lama dan lazim digunakan oleh parlemen di banyak negara yang memiliki otoritas paripurna untuk menyelidiki masalah yang mungkin merupakan subjek dari legislasi atau pengawasan.[165] Juga keterangan yang berdasarkan US Congress bahwa setiap orang yang dipanggil sebagai saksi oleh Kongres untuk bersaksi dan menyerahkan dokumen mengenai sesuatu yang berhubungan dengan penyelidikan Kongres apabila dengan sengaja tidak hadir atau menolak

[165] Meyer Brown, *Understanding Your Rights in Response to a Congressional Subpoena*, US Congress, dikutip dari Putusan MK Nomor 16/PUU-XVI/2018, hlm. 91

menjawab pertanyaan makan akan dipidana.[166] Termasuk pernyataan Pemerintah dalam Rapat Kerja 7 Februari 2018 yang menyebutkan "meminta menghapuskan frasa pejabat negara dan ditawarkan menjadi setiap orang" dengan alasan "supaya tidak ada diskriminasi".

Pengaturan norma semacam ini yang justru menjauhkan dari gagasan kedaulatan rakyat sebab dengan frasa setiap orang, rakyat sebagai konstituen yang menitipkan amanah pada wakil rakyat tidak memperoleh ruang komunikasi antara rakyat dengan DPR karena tidak adanya kemerdekaan menyampaikan pendapat secara lisan atau tertulis. Apalagi DPR muncul dari konsep parlemen yang berkaitan erat dengan kata "*le parle*" yang berarti "berbicara". Artinya DPR ini sebagai wadah di mana kepentingan dan aspirasi rakyat diperdengarkan dan diperjuangkan untuk menjadi materi kebijakan dan dilaksanakan dengan tepat.

Dengan dibatalkannya pasal *a quo* maka tidak ada lagi jalan legal DPR untuk dapat membekali lembaganya dengan hak *subpoena*. Mengingat bahwa DPR hakikatnya adalah lembaga politik bukan lembaga penegak hukum yang dapat melakukan pemanggilan paksa dan sandera.

2. Fungsi pengawasan tetap dalam konteks pelaksanaan hak angket sebagai upaya untuk mengawasi eksekutif dalam melaksanakan undang-undang.

[166] *Ibid.*, hlm. 92

DPR adalah lembaga legislatif yang dilekatkan dengan fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dengan fungsi pengawasan, DPR mengawasi tindakan eksekutif agar sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkannya. Namun fungsi pengawasan juga harus memiliki batas sebab jika kadarnya terlalu tinggi maka dapat mengganggu proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik, meskipun pengawasan tetap berjalan dengan objek yang tepat yaitu eksekutif.

Fungsi pengawasan yang dilaksanakan di luar hak angket tidak tepat sasaran, sebab hak-hak DPR lainnya bukanlah penyelidikan seperti halnya hak angket. Setiap rapat DPR bukanlah forum untuk menyelidiki, menyidik, atau mengadili setiap orang yang dipanggil paksa bukan dalam konteks hak angket. Dibatalkannya Pasal 73 artinya mempertegas ranah pengawasan DPR yang lebih tepat digunakan untuk mereview, memonitoring, dan mensupervisi Pemerintah dalam konteks ketatanegaraan. Sebab DPR bukan lembaga *pro justicia* yang dapat merampas hak pribadi seseorang.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang dilakukan dan telah diuraikan dalam bab I sampai dengan bab III, maka dapat diambil kesimpulan bahwa:

1. Majelis hakim dalam Putusan MK No. 16/PUU-XVI/2018 berpendapat *Pertama*, pemanggilan paksa yang diatur dalam Pasal 73 ayat (3), (4), (5), dan (6) UU Nomor 2 Tahun 2018 tersebut dapat dieliminir dengan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam setiap proses di DPR. *Kedua*, bahwa menurut MK pemanggilan paksa dan penyanderaan pihak-pihak dalam Pasal 73 ayat (3), (4), (5), dan (6) tidak dibenarkan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap eksekutif, melalui hak angket, karena fungsi pengawasan yang berupa hak angket bukan merupakan penegakan hukum. *Ketiga*, MK juga berpendapat bahwa bila kewenangan pemanggilan paksa dan penyanderaan dalam praktiknya dilaksanakan oleh kepolisian akan menimbulkan persoalan baru sebab kepolisian hanya dapat melakukan pemanggilan paksa dan penyanderaan dalam konteks penegakan hukum yang diatur KUHAP, sementara DPR tidak melaksanakan fungsi penegakan hukum.

Selain didasarkan pada argumentasi tersebut, pertimbangan MK dalam mengabulkan permohonan perkara nomor 16/PUU-XVI/2018 dilandasi alasan konstitusionalitas bahwa Pasal 73 ayat (3), (4), (5), dan (6) UU Nomor 2 Tahun 2018 bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 karena DPR adalah institusi yang mewakili rakyat maka sudah sepatutnya keputusan DPR didasarkan pada kepentingan rakyat, Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 karena menurut MK dalam kedaulatan rakyat perlu ada penegakan supremasi konsitusi dimana demokrasi berdasar atas UUD 1945 sebagai hukum tertinggi, dan Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 karena wakil rakyat terpilih di DPR adalah representasi rakyat yang sifat hubungannya horizontal, dan prinsip perwakilan tersebut tidak sepatutnya berjauhan dengan pihak yang diwakili.

2. Pembatalan kewenangan DPR dalam melakukan pemanggilan paksa menimbulkan implikasi sebagai berikut:

1) DPR tidak lagi memiliki kewenangan pemanggilan paksa dan sandera ke warga negara. DPR hakikatnya adalah lembaga legislatif, pengaturan norma yang menjauhkan dari gagasan kedaulatan rakyat dan tidak memberikan ruang komunikasi antara DPR dan rakyat artinya menutup kemerdekaan menyampaikan pendapat secara lisan dan tertulis. Maka perlu mengembalikan hakikat DPR sebagai lembaga yang menjadi wadah

perjuangan atas kepentingan dan aspirasi rakyat untuk menjadi materi kebijakan dan dilaksanakan dengan tepat.

2) Fungsi pengawasan tetap dalam konteks pelaksanaan hak-hak DPR, khususnya hak angket sebagai upaya untuk mengawasi eksekutif dalam melaksanakan undang-undang. Konteks pengawasan oleh DPR yang dirumuskan dalam Pasal 73 bukanlah penyelidikan seperti halnya hak angket, namun lebih kepada merampas hak pribadi seseorang. Maka dengan dibatalkannya Pasal 73 ini kembali mempertegas pengawasan DPR dalam konteks ketatanegaraan yang bertujuan untuk mereview, memonitoring, dan mensupervisi Pemerintah dengan mekanisme hak angket.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas maka dalam hal ini penulis memberikan saran:

1. DPR harus mendengar dan memperhatikan aspirasi masyarakat supaya tidak terjadi pelanggaran hak konstitusional warga negara.
2. DPR seharusnya tidak membawa kepentingan politik pribadi ke dalam norma undang-undang.
3. tidak boleh lagi ada norma perampasan hak kemerdekaan di luar konteks penegakan hukum karena jelas akan bertentangan dengan UUD.

Daftar Pustaka

Abdul Mukhtie Fadjar, *Sejarah, Elemen, dan Tipe Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2016

Arief Budiman, *Teori Negara: Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996

Bagir Manan (Ed), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia, dan Negara Hukum*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996

_____. *Suatu Tinjauan Terhadap Kekuasaan Kehakiman Indonesia dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004*, Mahkamah Agung RI, Jakarta, 2005

_____. *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003

Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Ctk. Pertama, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988

B.N. Marbun, *DPR-RI Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992

Dahlan Thaib, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Ctk. Pertama, Liberty, Yogyakarta, 2000

Eddy Purnama, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Syiah Kuala University Press, Banda Aceh, 2008

Efriza & Yoyoh Rohaniah, *Pengantar Ilmu Politik*, Intrans Publishing, Malang, 2015

Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Ctk. Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2005

_____. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Ctk. Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2012

_____. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007

Konsorsium Reformasi Hukum Nasional & LeIP, *Position Paper: Menuju Independensi Kekuasaan Kehakiman*, ICEL, Jakarta, 1999

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Ctk. Keduapuluhdua, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001

Moh Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Ctk. Kedua, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2003

_____. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009

_____. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007

Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi*, Ctk. Pertama, Refika Aditama, Bandung, 2010

Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, & Judicial Review*, Ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2005

_____. *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta

Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Ctk. Ketigabelas, Kencana, Jakarta, 2017

Ramdlon Naning, *Lembaga Legislatif Sebagai Pilar Demokrasi dan Mekanisme Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Ctk. Pertama, Liberty, Yogyakarta, 1982

Website:

https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/04/28/sitem-perawakilan-rakyat-di-indonesia/

http://kabar24.bisnis.com/read/20180629/15/810855/mk-cabut-pasal-pemanggilan-paksa-oleh-dpr-dinilai-executive-heavy

http://king-andrias.blogspot.com/2012/04/materi-kuliah-teori-perwakilan.html

https://m.detik.com/news/berita/d-4089913/fahri-tanpa-kewenangan-panggil-paksa-pengawasan-dpr-tak-berguna

https://www.academia.edu/36790273/Mengembalikan_Lembaga_Legislatif_pada_Kedudukan_dan_Fungsinya_yang_Sejati

http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54d1e8829fcc9/ini-alasan-mengapa-uu-md3-harus-segera-direvisi

Jurnal:

Jurnal Konstitusi, Vol. 1 No. 1, 2012

Jurnal Hukum Ius Quia Iustium, Vol. 15 No. 1, Yogyakarta, 2008

Keadilan Progresif, Vol. 1 No. 1, 2010

Peraturan perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi

Putusan:
Putusan MK Nomor 16/PUU-XVI/2018