

BAB IV

**ANALISIS KEWENANGAN PRESIDEN DALAM PROSES
PENYIDIKAN ANGGOTA DPR YANG DIDUGA
MELAKUKAN TINDAK PIDANA BERDASARKAN
UNDANG –UNDANG NO 2 TAHUN 2018 TENTANG MPR,
DPR, DPD, DAN DPRD (MD3)**

**A. Pemanggilan dan Pemeriksaan Terhadap Anggota DPR
Bertentangan Dengan Equality Before The Law**

Negara Republik Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum. Undang –Undang Dasar 1945 menetapkan bahwa Negara Indonesia itu sutau negara hukum (*rechstaat*) dibuktikan dengan ketentuan dalam pembukaan batang tubuh dan penjelasan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam amandemen Undang-Undang Dasar 1945, teori *equality before the law* termasuk dalam pasal 27 ayat (1) yang menyatakan bahwa: sebagai warga negara bersamaan kedudukan didalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu, dengan tidak ada kecualinya. Ini merupakan

pengakuan dan jaminan hak kesamaan semua warga negara dalam hukum dan pemerintahan.

Teori dan konsep *equality before the law* seperti yang dianut oleh pasal 27 ayat (1) Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 tersebut menjadi dasar perlindungan bagi warga negara agar diperlakukan sama dihadapan hukum dan pemerintahan. Hal ini dimaksud bahwa semua orang diperlakukan sama didepan hukum.

Equality before the law dalam arti sederhananya bahwa semua orang sama didepan hukum. Persamaan didepan hukum atau *equality before the law* adalah salah satu asas terpenting dalam hukum modern. Asas ini menjadi salah satu sendi doktrin *rule of law* yang juga menyebar pada negara-negara berkembang seperti Indonesia.¹

Prinsip persamaan dimuka hukum (*equality before the law*) atau setiap warga negara masyarakat diperlakukan sama dimuka hukum, memiliki makna setiap warga negara masyarakat,

¹Julita Melissa Walukow, "Perwujudan Prinsip Equality Before The Law Bagi Narapidana didalam Lembaga Kemasyarakatan di Indoneisa" jurnal *lex et societatis*, vol 1 no, 1 : (Januari- maret 2013) h.163

baik warga biasa maupun pejabat akan mendapat perlakuan yang sama secara substansi hukum pidana maupun prosedural (hukum acaranya).

R.W.M.Dias dalam buku “*Jurisprudence*” berpandangan bahwa secara umum keadilan itu, baik keadilan distributif maupun keadilan kreatif, didasarkan pada pengertian *equality* (persamaan). Untuk menunjuk sebagai contoh, penjatuhan pidana atau denda perdata harus dilakukan dengan seimbang. Demikian juga dibidang perlakuan terhadap hukum harus diberikan perlakuan yang sama bagi setiap orang. Oleh karenanya, dalam kebijakan publik tidak dibenarkan adanya diskriminasi berdasarkan gender, status sosial, atau keyakinan agama.²

Anggota DPR contohnya sebagai wakil rakyat, tidak tersentuh hukum atau kebal terhadap hukum, hal ini menyebabkan para wakil rakyat merasa memiliki hak imunitas atau kekebalan selaku anggota DPR dari proses hukum tertentu, kesalahpahaman ini mengakibatkan ada anggota DPR melanggar

²Taufiqurrohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2011). H. 102

aturan hukum karena menganggap segala tindakan yang dilakukan benar dan tidak dapat disentuh oleh hukum.

Hak imunitas itu merupakan hak yang disandang oleh anggota DPR untuk beberapa hal saja. Pertama, mereka tidak dapat dituntut dimuka pengadilan karena pernyataan dan pendapat yang disampaikan dalam rapat-rapat DPR lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kedua, hak itu juga berkaitan dengan kewajiban memberikan keterangan sebagai saksi atau tersangka dalam suatu perkara, kekebalan ini meliputi kekebalan dari pemeriksaan, baik dalam tingkat penyelidikan, penyidikan, sampai kemuka pengadilan, kecuali ada keputusan yang meninggalkan atau menghapuskan kekebalan tersebut. Ini berarti anggota DPR tersebut kebal hukum hanya dalam hal pernyataan dan pendapat yang disampaikan dalam rapat-rapat DPR tetapi tidak kebal hukum pada permasalahan lainnya.³

Merujuk dalam pasal 245 ayat (1) Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD atas perubahan

³³ Sharon Sandi Simamora, Kewenangan Presiden Dalam Memberikan Surat Izin Tertulis Terhadap Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Yang Diduga Melakukan Tindak Pidana Berdasarkan Undang-Undang No. 27 Tahun 2009, (Skripsi Fakultas Hukum, UIN Sunan Gunung Jati”, 2016). H. 4

Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD berbunyi: pemanggilan dan permintaan keterangan kepada anggota DPR sehubungan dengan terjadinya tindak pidana yang tidak sehubungan dengan pelaksana tugas sebagaimana dimaksud dalam pasal 224 harus mendapatkan persetujuan tertulis dari presiden setelah mendapat pertimbangan dari mahkamah kehormatan dewan.

Prosedur Izin terhadap anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana harus melalui presiden tentu melanggar prinsip persamaan dihadapan hukum dan menciptakan diskriminasi hukum bagi warga negara biasa. Izin dari presiden terhadap anggota DPR bertentangan dengan asas *equality before the law* yang mengedepankan kedudukan setara bagi setiap orang dihadapan hukum.

1. izin presiden berpotensi menghambat proses hukum, karena harus keluarnya izin pemeriksaan dan bisa saja izin yang diminta tidak mendapat tanggapan apakah disetujui atau ditolak sehingga menimbulkan ketidakjelasan bagi penyidik. Proses peradilan

seharusnya sesuai dengan asas bersifat cepat, sederhana, dan biaya ringan sehingga izin presiden terhadap penyidikan terhadap anggota dewan perwakilan rakyat yang diduga melakukan tindak pidana bertentangan dengan asas peradilan pidana;

2. dampak dari terhambatnya penyidikan terhadap anggota dewan perwakilan rakyat akan mempengaruhi proses penyidikan terhadap tersangka lain, yang melibatkan pejabat negara maupun dewan perwakilan rakyat;
3. jangka waktu keluarnya izin presiden cukup lama, rentan untuk dipergunakan tersangka yang tidak tahan untuk melarikan diri, menghilangkan atau merusak barang bukti, bahkan bisa mengulangi tindak pidana dan menghilangkan jejak-jejak kejahatan yang dilakukannya;
4. prosedur perizinan dari presiden rentan disalahgunakan untuk hal-hal tertentu, seperti halnya anggota dewan perwakilan rakyat yang notabene adalah dari partai yang sama dengan presiden, maka izinnya akan lama untuk dikeluarkan, sedangkan anggota dewan

perwakilan rakyat non-partai dari presiden maka izinnnya akan sangat cepat dikeluarkan.

Perbedaan proses hukum dan perlakuan khusus terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat membuat terhambatnya korban untuk mencapai keadilan. *Justice delayed is justice denied* (menunda keadilan sama dengan menolak keadilan). Izin dari presiden juga bertentangan dengan prinsip negara hukum mengedepankan asas *equality before the law* dan *due proses of law*.

Menurut hidzil halim, *duo proses of law* adalah turunan dari asas *equality before the law* yang dijabarkan dengan ketentuan bahwa aparaturn penegak hukum (APH) harus melaksanakan proses peradilan bagi semua warga negara sama dihadapan hukum. Melihat kondisi bahwa anggota DPR diberikan diperlakukan khusus yang berbeda dengan warga negara biasa yang memang proses untuk mencapai posisi sebagai anggota DPR memiliki tugas, fungsi dan kewenangan dan tanggungjawab yang berbeda dengan warga negara biasa. Akan tetapi, bukan diperlakukan khusus. Oleh karena itu, dalam menjalankan tugas,

fungsi dan kewenangan anggota DPR harus ditentukan dengan jelas antara tugas individu dan tugas pejabat negara atau berkaitan dengan kepentingan negara.⁴

B. Kewenangan Presiden dalam proses penyidikan anggota DPR berdasarkan Undang-Undang No 2 Tahun 2018

Dalam pasal 4 ayat (1) Presiden Republik Indonesia Memegang Kekuasaan Pemerintahan Menurut Undang-Undang.⁵ kekuasaan presiden dibagi dalam dua jenis sebagai kepala negara dan sebagai kepala pemerintahan. Merujuk dalam pasal 245 ayat (1) pemanggilan dan permintaan kepada anggota DPR sehubungan dengan terjadinya tindak pidana yang tidak sehubungan dengan pelaksanaan tugas sebagaimana dalam pasal 224 harus mendapat persetujuan dari presiden setelah mendapat pertimbangan dari mahkamah kehormatan dewan. Undang – Undang No 2 Tahun 2018 Atas perubahan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan

⁴Try Sarmed Saragih, “ Kewenangan Penyidik Dalam memanggil Dan memeriksa Anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang Diduga Melakukan Tindak Pidana”, (Tesis Ilmu Hukum, “ UNIVERSITAS Atma Jaya Yogyakarta”).

⁵ UUD 1945 Pasal 4 ayat (1)

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau MD3.

Latar belakang prosedur penyidikan anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana ialah dalam rangka melindungi harkat, martabat dan wibawa pejabat negara dan lembaga negara agar diperlakukan dengan hati-hati, cermat, tidak sembrono dan tidak sewenang-wenang.

Dalam konstitusi ditegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*), bukan negara kekuasaan (*machtsstaat*), didalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supermasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan kekuasaan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang di dalam undang-undang dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa.⁶

⁶ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), cetakan keempat, h. 57

DPR yang notabene adalah personifikasi dari sebuah negara maka mendapat perlakuan khusus bila tersangkut masalah hukum. Padahal, jabatan dan kedudukan anggota DPR sendiri terlepas dari subyeknya sebagai warga negara yang harus ta'at pada hukum. Berbeda bila ketika dalam menjalankan tugas dan kewajibannya yang berkaitan dengan jabatan yang diembannya sebagai anggota DPR. Akan tetapi, bila ditinjau dan diulas dari proses peradilan di beberapa negara lain tidak menunjukkan adanya perlakuan khusus bagi pejabat negara maupun anggota DPR diantaranya negara Prancis dan Thailand.

Mengenai konsekuensi dari tugas pejabat negara dalam menyelenggarakan negara mendeskripsikan bahwa diberbagai negara tidak memberlakukan izin presiden untuk pejabat negara yang melakukan tindak pidana. Proses penyidikan terhadap pejabat negara tidak perlu izin presiden, namun mengatur mengenai proses peradilan khusus bagi pejabat negara, seperti negara Prancis dan Thailand yang memasukan *forum privilegium* kedalam undang-undangnya. Hal itu menunjukkan bahwa di beberapa negara justru mengedepankan dua proses *of*

law bagi setiap warga negara maupun pejabat negaranya untuk mewujudkan cita-cita negara hukum.

Izin mempunyai kekuatan khusus bagi penyidik untuk melakukan penyidikan. Situasi dan kondisi tertentu, izin harus di berikan dengan cepat untuk mengantisipasi hal-hal yang dapat menghambat bahkan mengacaukan proses penyidikan. Unsur-unsur izin terbagi atas izin tertulis dan izin tidak tertulis/lisan yang diberikan oleh pemerintah maupun pejabat negara yang mempunyai wewenang untuk mengeluarkan izin. izin pemeriksaan anggota DPR rawan untuk dipolitisasi dan disalahgunakan oleh eksekutif (presiden) berkuasa yang notabene adalah partai politik yang sama. Izin terhadap anggota DPR sebagai pihak non pemerintahana lebih cepat dikeluarkan mengingat sebagai lawan politik, sedangkan anggota DPR dari partai yang sama dari presiden akan lama dikeluarkan izinnya, pemberian izin berpotensi menimbulkan konflik kepentingan, terlebih jika izin presiden dimaknai dan dimanfaatkan sebagai perlindungan hukum, terhadap segala tindakan yang dilakukan oleh anggota DPR. Presiden harus konsisten untuk menegakan

dan mereformasi hukum guna mencapai supermasi hukum, sehingga diperlukan komitmen untuk mempercepat proses penegakan hukum baik bagi anggota DPR maupun bagi pejabat negara lainnya.⁷

Dengan adanya persyaratan izin atau persetujuan tertulis dari presiden dalam hal anggota DPR diminta dan dipanggil keterangan dalam konteks adanya dugaan tindak pidana diharapkan, di satu pihak, tetap dapat melaksanakan fungsi dan kewenangannya sebagai anggota DPR, lain pihak, tetap menjamin adanya kepastian hukum adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum sebagaimana dijamin adanya UUD 1945. Namun demikian, tindakan penyidikan yang dilakukan sebagaimana diatur dalam pasal 245 Undang-Undang a quo yang memerlukan persetujuan tertulis dari presiden tersebut harus diterbitkan dalam waktu yang singkat. Hal tersebut dilakukan

⁷ Try Sarmedi Saragih, “Kewenangan Penyidik Dalam memanggil Dan memeriksa Anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang Diduga Melakukan Tindak Pidana”, (Tesis ilmu Hukum, “UNIVERSITAS Atma Jaya Yogyakarta”)

dalam rangka mewujudkan proses hukum yang berkeadilan, efektif, dan efisien, serta menjamin adanya kepastian hukum.⁸

Pengaturan persetujuan tertulis dari presiden dalam proses hukum terhadap pejabat negara telah dikenal di beberapa Undang-Undang, diantaranya :

No	Pejabat	Undang-undang	Keterangan
1	Kepala daerah	Undang-undang no 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah	Pasal 90 ayat (1) tindakan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan terhadap gubernur memerlukan persetujuan tertulis dari presiden dan terhadap bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota memerlukan izin tertulis dari presiden

⁸ Putusan MK No. 76_PUU-XII_2014

2	Hakim mahkamah konstitusi	Undang-undang no 8 tahun 2011 tentang hakim mahkamah konstitusi	<p>Pasal 6 ayat (3) hakim konstitusi hanya dapat dikenai tindakan kepolisian atas perintah jaksa agung setelah menadapat persetujuan tertulis dari presdien kecuali dalam hal</p> <p>a. tertangkap tangan melakukan tindak pidana, atau</p> <p>b. berdasarkan bukti permulaan yang cukup disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati, tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara, atau tindak pidana khusus.</p>
3	Hakim mahkamah agung	Undang-Undang No 14 tahun 1985 tentang mahkamah Agung sebagaimana telah diubah, terakhir dengan Undang-Undang No 3 tahun 2009	<p>Pasal 17 ayat (1) Ketua, wakil ketua, ketua muda dan Hakim Anggota Mahkamah Agung dapat ditangkap atau ditahan hanya atas perintah Jaksa Agung setelah mendapat persetujuan dari presiden, kecuali dalam hal:</p> <p>a. Tertangkap tangan melakukan tindak</p>

			pidana kejahatan, atau b. Berdasarkan bukti pemulaan yang cukup, disangka melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati, atau tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara
4	Dewan Gubernur Bank Indonesia	Undang-Undang No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah beberapa diubah, terakhir dengan Undang-Undang No 6 Tahun 2009	Pasal 49 Dalam hal anggota Dewan Gubernur patut diduga telah melakukan tindak pidana, pemanggilan dan permintaan keterangan dan penyidikan harus terlebih dahulu mendapat persetujuan tertulis dari presiden
5	Anggota BPK	Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan	Pasal 24 Tindakan kepolisian terhadap Anggota BPK guna pemeriksaan suatu perkara dilakukan dengan perintah jaksa Agung setelah terlebih dahulu mendapat persetujuan tertulis dari presiden
6	Anggota DPR	Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 Tentang	Pasal 245 ayat (1) Pemanggilan dan permintaan keterangan

		Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD atau MD3	kepada anggota DPR sehubungan dengan terjadinya tindak pidana yang tidak sehubungan dengan pelaksanaan tugas sebagaimana yang dimaksud pasal 224 mendapatkan persetujuan tertulis dari presiden setelah mendapat pertimbangan dari Mahkamah Keormatan Dewan. ⁹
--	--	--	--

⁹ Pasal 90 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
 10 pasal 6 ayat (3) UU No. 8 Tahun 2011 Tentang MK
 11 Pasal 17 ayat (1) UU No. 3 Tahun 2009 atas perubahan UU No.14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung (MA)
 12 Pasal 49 UU No. 6 Tahun 2009 Tentang BI
 13 Pasal 24 UU No. 15 Tahun 2006 Tentang BPK
 14 Pasal 245 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2018