

**SKRIPSI**

*IRMA PUTRI KARTIKA*

**ANALISA HAK MEMINTA KETERANGAN  
DAN HAK PENYELIDIKAN DPRD**



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
S U R A B A Y A  
2001**

ANALISA HAK MEMINTA ...



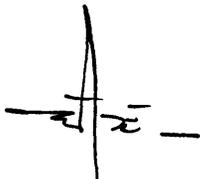
ANALISA HAK MEMINTA ...

**ANALISA HAK MEMINTA KETERANGAN DAN  
HAK PENYELIDIKAN DPRD**

**SKRIPSI**

**DIAJUKAN UNTUK MELENGKAPI TUGAS DAN  
MEMENUHI SYARAT UNTUK MEMPEROLEH  
GELAR SARJANA HUKUM**

**Dosen Pembimbing,**



**Himawan Estu Bagijo, S.H., M.H.**  
**NIP. 131 855 886**

**Penyusun,**



**Irma Putri Kartika**  
**NIM. 039714477**

**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA  
2001**

ANALISA HAK MEMINTA ...

INNA PUTRI KARTIKA

SKRIPSI ...

...

...

...

...

ANALISA HAK MEMINTA ...

**Skripsi ini telah diuji dan dipertahankan di hadapan Panitia Penguji**

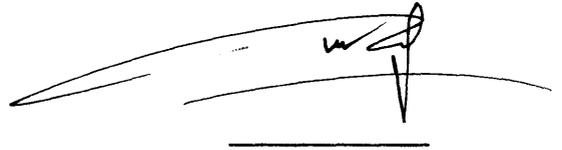
**Pada tanggal : 9 Agustus 2001**

**Panitia Penguji Skripsi :**

**Ketua : Hj. Romlah Sartono, S.H., M.S.**



**Anggota : 1. Udin, S.H.**



**2. J. Hendy Tedjonagoro, S.H.**



**3. Sukardi, S.H., M.H.**



**4. Himawan Estu Bagijo, S.H., M.H.**





*“Tak ada hal yang mudah untuk dikerjakan,  
tetapi tak ada yang mustahil untuk dilakukan “*

*(created by myself)*



## KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmaanirrahiim

Assalamualaikum Wr. Wb.

Alhamdulillah, segala puji dan syukur kehadirat Allah SWT., karena atas rahmat dan petunjuk-Nya penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik. Semoga pemikiran yang tertuang didalam skripsi ini bias bermanfaat bagi pengembangan Hukum Tata Negara, khususnya studi tentang DPRD.

Penulisan skripsi ini merupakan suatu bagian dari proses belajar yang harus ditempuh selama kuliah di Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, disamping itu skripsi ini merupakan persyaratan yang harus dipenuhi untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum. Oleh karena itu segala daya upaya dan pemikiran telah dicurahkan untuk menyelesaikan penulisan skripsi ini, meskipun begitu sulit serta menyita waktu, tenaga, dan pemikiran yang tidak sedikit.

Tema skripsi ini dipilih karena ketertarikan penulis terhadap persoalan-persoalan yang berkembang disekitar pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, khususnya mengenai pelaksanaan hak penyelidikan dan hak meminta keterangan DPRD. Meskipun banyak ilmuwan dan praktisi yang telah membicarakan tentang DPRD, akan tetapi belum ada yang membahas secara khusus mengenai masalah ini. Penulis berpendapat bahwa materi skripsi ini tetap aktual dan menarik untuk dikaji, apalagi didalamnya tidak hanya dibahas tentang teori saja, namun juga disertai dengan praktiknya. Keduanya dikorelasikan untuk kemudian dianalisa.



Penulisan skripsi ini tidak akan dapat terselesaikan dengan baik, jika tidak mendapat bantuan dari berbagai pihak. Untuk itulah pada kesempatan ini penulis menyampaikan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Himawan Estu Bagijo, S.H., M.H., selaku dosen pembimbing yang telah meluangkan waktu, tenaga, dan segala pemikirannya, untuk membantu membimbing penulis dalam pembuatan skripsi ini.
2. Bapak dan Ibu Tim Penguji, antara lain : Hj. Romlah Sartono, S.H., M.S., Udin, S.H., Hendy Tedjonagoro, S.H., Sukardi, S.H., M.H., yang telah menguji penulis dalam ujian skripsi pada tanggal 9 Agustus 2001, sehingga memacu penulis untuk lebih meningkatkan pengetahuan dibidang Hukum, sertai memperbaiki skripsi ini menjadi lebih baik dari sebelumnya.
3. Ibu Sinar Ayu Wulandari, S.H., sebagai dosen wali yang telah memberikan bimbingan dan Bapak/Ibu dosen pengajar serta seluruh civitas akademika yang telah memberikan ilmunya dan segala bantuannya kepada penulis selama menempuh studi di Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya.
4. Instansi DPRD Propinsi Jawa Timur dan Polda Jawa Timur, atas segala bantuan yang telah diberikan.
5. Papa, Mama, Winda, Dani, nenek, serta seluruh keluargaku tersayang yang selalu memberikan kasih sayang dan cintanya sehingga penulis dapat menyelesaikan studi dengan baik dan lancar.
6. Mas Ipung yang telah menjadi pendengar setia kecerewetanku dan selalu membantuku saat aku membutuhkan.



7. Mbak Juwita yang telah memberi masukan yang sangat berguna bagi penulis (jasamu takkan terlupakan), Ika yang telah bersedia menjadi sekretaris pribadiku, gratis lagi ! Thank's a lot.
8. Teman-teman angkatan '97, khususnya Merry, Rida, Titin, Putri, Indri, Yani, Lisa, Hery, Susi dan Putri yang telah nganterin aku survey, bantuin ngetik, dan bantuan-bantuan lain yang sangat penulis butuhkan. Suwun lho, rek!.
9. Anak-anak kos KARMEN II/9 : Nova dan Rizka (yang nganterin survey), Eyik dan Ellena (yang bantuin ngetik), Mumut, Morris, Nit-Not, Mbothe, Ririn, Dina (semangat, Din!), Martha (always rame), Bontil, De' Dian, Jeng Sra, Erna (Putri bantal), Cik Lince, De' Pipit, Utin dan Debby. Thank you, guys!.I love you, now and forever!
10. Dan kepada semua pihak yang tidak bisa disebutkan satu persatu, yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

Akhirnya penulis menyadari bahwa apa yang tertuang dalam skripsi ini belum sempurna, namun semua itu merupakan usaha maksimal yang dapat penulis lakukan dengan harapan bisa memberikan kontribusi pemikiran terhadap peningkatan peranan DPRD. Oleh karena itu saran, kritik dan komentar yang konstruktif sangat penulis harapkan demi perbaikan di masa mendatang.

Wassalamualaikum Wr. Wb

Surabaya, 12 September 2001,

Penulis



## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	i
<b>LEMBAR PERSETUJUAN</b> .....	ii
<b>LEMBAR PENGESAHAN</b> .....	iii
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	iv
<b>DAFTAR ISI</b> .....	vii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
1.1. Latar Belakang Masalah.....	1
1.2. Penjelasan Judul.....	6
1.3. Alasan Pemilihan Judul.....	8
1.4. Tujuan Penulisan.....	10
1.5. Metode.....	11
1.5.1. Pendekatan Masalah.....	11
1.5.2. SumberBahan Hukum.....	11
1.5.3. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum.....	11
1.6. Pertanggungjawaban Sisternatika.....	12
<b>BAB II HUBUNGAN ANTARA HAK MEMINTA KETERANGAN DAN HAK PENYELIDIKAN DPRD DENGAN FUNGSI DPRD</b>	
2.1. Fungsi DPRD.....	15
2.2. Hak DPRD.....	24



2.3. Analisa Hubungan Antara Hak DPRD dan Fungsi DPRD.....31

**BAB III PELAKSANAAN HAK MEMINTA KETERANGAN DAN  
PENYELIDIKAN DPRD**

3.1. Dasar Hukum ..... 36

3.2. Pelaksanaan Hak Meminta Keterangan Dan Hak Penyelidikan  
DPRD ..... 38

3.3. Perbedaan Antara Hak Penyelidikan Yang Dilakukan Oleh  
DPRD Dan Hak Penyelidikan Menurut  
KUHAP..... 42

3.4. Analisa Kasus..... 45

    3.4.1. Kasus Pemanggilan Direktur PT. Mekabox Oleh DPRD  
        Propinsi Jawa Timur ..... 45

    3.4.2. Pemanggilan Mantan Hakim, Para Saksi Dan  
        Pemeriksa/Polisi Dalam Kasus Marsinah Oleh DPRD  
        Propinsi Jawa Timur ..... 53

**BAB IV. KESIMPULAN DAN SARAN**

4.1. Kesimpulan ..... 60

4.2. Saran..... 63

Daftar Bacaan



## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Indonesia adalah negara kepulauan yang luas. Ada beribu-ribu pulau yang letaknya berjauhan dipisahkan oleh laut dan selat. Berpenduduk lebih dari 200 juta jiwa, menempatkan Indonesia pada peringkat lima besar negara berpenduduk terpadat didunia.

Demi efisiensi dan efektifitas, wilayah Indonesia dibagi dalam daerah Propinsi yang akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil lagi, yaitu Kabupaten dan kota. Menurut Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 tiap-tiap Propinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Kehadiran dan keberadaan pemerintahan daerah ini adalah sesuatu yang penting bagi proses kehidupan dan aktivitas masyarakat. Pemerintahan daerah disini berfungsi mengatur dan melayani masyarakat. Apalagi adanya keterbatasan kemampuan pemerintahan suatu negara untuk menyelenggarakan pemerintahan secara sentral terus menerus. Keterbatasan ini menimbulkan konsekuensi logis bagi distribusi urusan-urusan pemerintahan negara kepada Pemerintah Daerah.

Menurut Pasal 18 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 pemerintahan daerah Propinsi, daerah Kabupaten dan Kota ini diselenggarakan menurut azas otonomi daerah dan tugas pembantuan, artinya ketiga jenis pembagian wilayah itu dapat mengatur urusan rumah tangganya sendiri, tetapi



Pemerintah Pusat dapat pula menugaskan tugas-tugas tertentu kepada Daerah. Ketiganya, masing-masing memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) disini, juga tidak kalah pentingnya. DPRD merupakan salah satu badan permusyawaratan / perwakilan selain MPR dan DPR. Menurut UUD 1945, kekuasaan tertinggi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat berdasarkan asas kedaulatan rakyat dengan hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan. Sejalan dengan hal itu, pemerintahan negara dan pemerintahan daerah juga diselenggarakan dengan dasar dan sendi permusyawaratan/ perwakilan. Oleh karena itu diperlukan adanya badan permusyawaratan/ perwakilan, yaitu MPR, DPR dan DPRD. DPRD mempunyai kewenangan dan lingkup tugas mewakili rakyat dalam membentuk pemerintahan dan menyusun peraturan perundang-undangan. Selama ini, undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah, didalamnya diatur pula tentang DPRD.

Mulai kemerdekaan sampai dengan sekarang, ada tujuh buah undang-undang (UU) dan dua Penetapan Presiden (Penpres) yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Peraturan-peraturan itu adalah :

1. UU Nomor 1 Tahun 1945
2. UU Nomor 22 Tahun 1948
3. UU Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, TLN.RI. No. 1143 Tahun 1957.



4. Penpres Nomor 6 Tahun 1959 Tentang Pemerintah Daerah, LN.RI. Tahun 1959 No.94 - TLN.RI No. 1843.
5. Penpres Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Dewan Perwakilan Rakyat Gotong-royong dan Sekretariat Daerah, L.N.RI. Tahun 1960 No. 103 - TLN.RI No. 2042.
6. UU Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, LN.RI. Tahun 1965 No.83 - TLN.RI No.2778.
7. UU Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, LN.RI. Tahun 1974 No.38 – TLN.RI No. 3037.
8. UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, LN.RI. Tahun 1999 No. 60 - TLN.RI. No.3839.

Pada masing-masing peraturan tersebut, posisi DPRD mengalami pasang surut. Kadang kala posisinya kuat, tapi pada periode lain posisinya melemah.

Pada tanggal 4 Mei 1999, disahkanlah UU Tentang Pemerintahan Daerah yang baru, yaitu UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, menggantikan UU Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Kalau sebelumnya, dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 DPRD merupakan unsur Pemerintah Daerah, sehingga dominasi Kepala Daerah menjadi lebih kuat, didalam UU Nomor 22 Tahun 1999 yang terjadi justru sebaliknya. Salah satu esensi mendasar dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 ini adalah mendorong untuk menberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta mayarakat serta mengembangkan peran dan fungsi DPRD. Oleh karena itu, didalam UU



Nomor 22 Tahun 1999, terdapat pemisahan yang tegas antara pemerintah daerah dan DPRD. Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonom lainnya, berkedudukan sebagai Badan Eksekutif Daerah sedangkan DPRD berkedudukan sebagai Badan Legislatif Daerah. Hal ini dimaksudkan untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada rakyat. Hak-hak DPRD diperluas, dengan maksud untuk lebih dapat menyerap aspirasi masyarakat menjadi kebijakan daerah dan melaksanakan fungsi pengawasan secara efektif.

Menurut Winarna Surya Adisubrata, salah satu penyebab tidak optimalnya pelaksanaan kewenangan pengawasan DPRD adalah tidak dapat dilaksanakannya hak angket yaitu hak untuk mengadakan penyelidikan<sup>1</sup>, yang seringkali berkaitan dengan hak meminta keterangan DPRD.

Hak meminta keterangan dan hak penyelidikan yang dimiliki DPRD ini sangat menarik, apalagi Pasal 20 UU Nomor 22 Tahun 1999, memberikan landasan berpijak yang kuat bagi DPRD untuk meminta pejabat negara, pejabat pemerintah atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintahan, dan pembangunan. Barang siapa yang menolak permintaan itu diancam dengan pidana kurungan paling lama satu tahun karena dianggap merendahkan martabat dan kehormatan DPRD.

---

<sup>1</sup> Winarna Surya Adisubrata, *Otonomi Daerah di Era Reformasi*, UPP AMP YKPN, 1999, Yogyakarta, h.24



Ada dua contoh kasus yang berkaitan dengan kedua hak yang dimiliki DPRD ini. Kasus pertama adalah tentang pemanggilan DPRD terhadap Direktur P.T. Mekabox. Pada kasus ini panggilan dari Komisi E DPRD Jawa Timur tidak dipenuhi, sampai dengan tiga kali pemanggilan. Panggilan tersebut konon untuk memediasi dan membantu penyelesaian sengketa perburuhan antara 150 orang buruh yang dikenai Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) secara sepihak oleh P.T. Mekabox. Akhirnya Ketua Komisi E DPRD Jawa Timur melaporkan Direktur P.T. Mekabox ke Polisi karena yang bersangkutan tidak memenuhi panggilan Komisi yang dipimpinnya sampai tiga kali.

Dalam hubungan itu, Ketua Fraksi PDI-P DPRD Jawa Timur, Djarot Saiful Hidajat dan Ketua Komisi A (bidang hukum) mendesak Polda Jawa Timur agar laporan Komisi E tersebut diterima sebagai laporan pidana tentang pelecehan dari P.T. Mekabox terhadap lembaga wakil rakyat tersebut. Kaditserse Polda Jawa Timur juga menanggapi dengan menyatakan akan segera memanggil Direktur P.T. Mekabox.<sup>2</sup>

Kasus kedua adalah tentang pemanggilan Hakim, sembilan tersangka dan Pemeriksa/Polisi kasus Marsinah, untuk meminta klarifikasi dan informasi selengkap-lengkapnyanya. Hal ini dilakukan untuk membuat rekomendasi bagi mantan Presiden Abdurrahman Wahid. Menurut Ketua Komisi A DPRD Jawa Timur, Dewan memiliki kewenangan atas hak penyelidikan, termasuk mengungkap siapa pelaku pembunuhan Marsinah itu,

---

<sup>2</sup> Jawa Pos, 13 April 2000, *Haruskah Setiap Panggilan DPRD dipenuhi*, Opini oleh Philipus M. Hadjon.



yang tidak dimiliki anggota Dewan hanyalah penyidikan. Untuk kepentingan negara Komisi A DPRD Jawa Timur mempunyai kewenangan kepada siapapun untuk menyelidiki suatu kasus.<sup>3</sup>

Dari uraian diatas, rumusan masalah dari penulisan skripsi ini adalah:

1. “Bagaimanakah hubungan antara hak meminta keterangan dan hak penyelidikan DPRD dengan fungsi DPRD ?”
2. “ Bagaimanakah pelaksanaan hak meminta keterangan dan hak penyelidikan DPRD ?”

## 1.2. Penjelasan Judul

Untuk lebih memudahkan pembaca memahami isi dari skripsi ini, ada baiknya penulis menjelaskan satu persatu pengertian judul skripsi ini. Skripsi ini berjudul “ANALISA HAK MEMINTA KETERANGAN DAN HAK PENYELIDIKAN DPRD”.

Sebelumnya, perlu diketahui apa definisi dari kata “Hak”. Menurut Kamus Hukum, yang dimaksud dengan “*Hak*” adalah kebebasan untuk berbuat sesuatu menurut hukum.<sup>4</sup> Hak meminta keterangan, disebut juga dengan interpelasi. Menurut Kamus Hukum, yang dimaksud “*interpelasi*” adalah hak dari DPR untuk mengajukan pertanyaan-pertanyaan kepada pemerintah, yang dapat tiba pada suatu mosi<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Bali Post, Senin, 19 Juni 2000, Nusantara, *Soal Kasus Marsinah, Komisi A DPRD Jatim Panggil Hakim*

<sup>4</sup> Yan Pramadya Puspa, *Kamus Hukum Edisi Lengkap*, Aneka Ilmu, Semarang 1977, Hal. 410

<sup>5</sup> JCT Simorangkir, Rudy T. Erwin, JT Prasetyo, *Kamus Hukum*, Aksara Baru, Jakarta, 1987



Selanjutnya, menurut Pasal 1 angka 5 UU Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana, kata “ Penyelidikan “ berarti serangkaian tindakan penyelidikan untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam UU Nomor 8 Tahun 1981.

DPRD adalah singkatan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Menurut Pasal 14 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999 hanya menyebutkan DPRD adalah Badan Legislatif daerah. Menurut penjelasan umum UU Nomor 4 Tahun 1999 Tentang susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, DPRD merupakan salah satu badan Permusyawaratan/ Perwakilan selain MPR dan DPR yang mempunyai kewenangan dan lingkup tugas, mewakili rakyat dalam membentuk pemerintahan dan menyusun peraturan perundang-undangan. Pembahasan-pembahasan dalam Skripsi ini akan merujuk pada kasus pemanggilan Direktur P.T. Mekabox dan kasus Pemanggilan hakim, Saksi-saksi dan Pemeriksa/Polisi dalam kasus Marsinah.

Jadi yang dimaksud dengan “ ANALISA HAK MEMINTA KETERANGAN DAN HAK PENYELIDIKAN DPRD “ adalah sebuah analisa tentang kebebasan yang dimiliki DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah untuk mengajukan pertanyaan-pertanyaan kepada pemerintah dan melakukan serangkaian tindakan untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut hukum yang berlaku. Penulis akan mencoba untuk menganalisa kedua hak yang dimiliki DPRD itu dengan



merujuk pada kasus pemanggilan Direktur P.T. Mekabox dan kasus pemanggilan Hakim, saksi-saksi, Pemeriksa/Polisi dalam kasus Marsinah keduanya oleh DPRD Jawa Timur.

### 1.3. Alasan Pemilihan Judul

Salah satu perubahan yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan setelah diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 1999 adalah dipisahkannya secara tegas antara institusi Kepala Daerah dengan DPRD. Undang-undang ini secara tegas menetapkan bahwa di daerah dibentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah yang terdiri dari Kepala Daerah beserta perangkat daerah. Tugas dan wewenang DPRD begitu luas, diharapkan dapat membawa aspirasi masyarakat, memperjuangkan tuntutan dan kepentingan masyarakat sehingga rakyat sebagai pemilik (the owner) akan menempati posisi penentu.

Menurut Pasal 18 huruf (f) UU Nomor 22 Tahun 1999, DPRD juga mempunyai fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan daerah. Untuk melaksanakan fungsi tersebut, DPRD dilengkapi dengan beberapa hak, seperti yang tercantum dalam Pasal 19 ayat (1). Pada masa berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1974, fungsi pengawasan DPRD ini kurang dapat berjalan dengan baik. Menurut Winarna Adi Subrata, salah satu penyebabnya adalah tidak optimalnya pelaksanaan hak angket atau hak penyelidikan DPRD. Penulis berpendapat, hak angket yang dimiliki DPRD ini nanti dalam pelaksanaannya dapat berdampingan dengan hak meminta keterangan atau hak interpelasi Dewan. Hak penyelidikan DPRD diatur dalam Pasal 19 ayat



(1) huruf c UU Nomor 22 Tahun 1999, sedangkan hak meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah diatur dalam Pasal 19 ayat (1) huruf b UU Nomor 22 Tahun 1999. Bahkan dalam Pasal 20 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999 DPRD juga diberi hak untuk meminta keterangan kepada pejabat negara, pejabat pemerintah atau warga masyarakat tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintahan dan pembangunan. Dalam penjelasan Pasal 20 ayat (1), yang dimaksud dengan pejabat negara dan pejabat pemerintah adalah pejabat dilingkungan DPRD bersangkutan. Bagi mereka yang menolak permintaan DPRD sebagaimana tersebut dalam Pasal 20 ayat (1) diatas, diancam dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun karena merendahkan martabat dan kehormatan DPRD (Pasal 20 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999).

Hal ini sangat menarik untuk dikaji sebab seperti telah kita ketahui bersama yang berhak melakukan tindakan penyelidikan menurut Pasal 1 angka 4 UU Nomor 8 Tahun 1981 hanyalah pejabat tinggi negara Republik Indonesia. Polisi bisa dipraperadilan jika pihak lain yang merasa keberatan atas tindakan penyelidikan yang dilakukannya, sedangkan DPRD tidak. Demikian pula dengan hak meminta keterangan yang dimiliki DPRD baik yang ditujukan kepada Pejabat Negara, Pejabat Pemerintah maupun warga masyarakat seperti yang tercantum pada Pasal 20 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999. Sepanjang pengamatan penulis, dalam praktek, masyarakat awam, Pemerintah Daerah maupun DPRD sendiri sebagai pemilik hak, seringkali menyamakan antara hak meminta keterangan dan hak penyelidikan DPRD. Padahal antara keduanya ada perbedaan yang menurut pendapat



penulis, sifatnya sangat mendasar. Apakah bentuk perbedaan itu ?, Seperti apakah bentuk penyelidikan yang dilakukan oleh dewan ?, samakah dengan penyelidikan menurut Pasal 1 angka 4 UU Nomor 8 Tahun 1981. Dalam skripsi ini, penulis mencoba membahas rumusan masalah dengan mengambil contoh kasus pemanggilan Direktur P.T. Mekabox dan kasus pemanggilan Hakim, saksi-saksi, dan Pemeriksa/Polisi dalam kasus Marsinah, keduanya oleh DPRD Jawa Timur

#### 1.4. Tujuan Penulisan

Tujuan penulisan skripsi ini penulis bagi menjadi dua bagian, yaitu :

- a. Tujuan yang bersifat umum.
- b. Tujuan yang bersifat khusus.

Tujuan umum penulisan skripsi ini adalah sebagai persyaratan dan memenuhi tugas untuk mencapai gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

Sedangkan tujuan yang bersifat khusus adalah untuk mengetahui seperti apakah bentuk pelaksanaan hak penyelidikan dan hak meminta keterangan Dewan. Selama ini yang kita ketahui, hanya polisi yang berwenang melakukan penyelidikan. Hal ini sangat menarik untuk dikaji sebab hak penyelidikan (hak angket) dan hak meminta keterangan yang dimiliki DPRD ini menunjang pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap jalannya pemerintahan daerah.



## **1.5. Metode**

### **1.5.1. Pendekatan Masalah**

Pada penulisan skripsi ini, pendekatan masalah yang penulis gunakan adalah yuridis Normatif. Bahwa skripsi ini, membahas persoalan penormaan aturan dalam ketentuan hukum positif yaitu UU Nomor 22 Tahun 1999. Pendekatan yuridis dilakukan dengan menganalisa berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan judul yang diangkat, yaitu UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, UU Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana serta peraturan perundang-undangan lainnya. Hasilnya akan dikorelasikan untuk dianalisa.

### **1.5.2. Sumber Bahan Hukum**

Sumber bahan hukum pada penulisan skripsi ini terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Sumber bahan hukum primer hampir keseluruhan berasal dari peraturan perundang-undangan. Sedangkan bahan hukum sekunder berupa literatur-literatur dibidang hukum yang ditulis oleh para ahli dan wawancara yang akan dilakukan di DPRD dan pihak Kepolisian.

### **1.5.3. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum**

Prosedur pengumpulan bahan hukum yang penulis gunakan dalam penulisan skripsi ini adalah dengan studi kepustakaan dan sebagai bahan pendukung dilakukan juga penelitian lapangan. Studi kepustakaan dilakukan untuk mencari sejumlah literatur pendukung dan peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan penulis. Hal ini



bertujuan memperoleh bahan yang melengkapi pembahasan, sekaligus menambah wawasan penulis dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini.

Sedangkan penelitian lapangan dilakukan dengan cara mengadakan wawancara di DPRD dan Kepolisian. Dari bahan hukum yang diperoleh dari studi pustaka dan penelitian lapangan tersebut dikorelasikan untuk kemudian dianalisa.

### **1.6. Pertanggungjawaban Sistematika**

Pertanggungjawaban sistematika ini dilakukan dengan maksud agar pembaca dapat mengetahui alur penulisan skripsi ini, sehingga nantinya akan lebih memudahkan pembaca untuk memahaminya. Penulis membagi skripsi ini dalam empat bab.

Bab I berjudul Pendahuluan. Bab I terbagi dalam sub bab-sub bab. Sub bab pertama tentang permasalahan, berisi latar belakang dan rumusan masalah. Latar belakang dan rumusan masalah adalah bagian yang sangat penting dan mendasar dalam setiap penulisan. Latar belakang adalah dasar pijakan dibuatnya tulisan dan rumusan masalah merupakan pokok permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan tersebut.

Selanjutnya, masih dalam bab I, tepatnya pada sub bab kedua, diuraikan satu demi satu makna rangkaian kata-kata yang terdapat pada judul. Sub bab ketiga tentang alasan pemilihan judul. Sub bab keempat tentang tujuan penulisan. Sub bab kelima menguraikan metodologi yang dipakai dalam penulisan ini. Terdiri dari pendekatan masalah, sumber bahan hukum,



dan prosedur pengumpulan bahan. Sub bab keenam berisi pertanggungjawaban sistematika atau susunan materi yang akan dibahas dalam tulisan ini.

Bab II dimulai dengan uraian pembahasan rumusan masalah yang pertama yaitu tentang hubungan antara hak meminta keterangan dan hak penyelidikan DPRD dengan fungsi DPRD. UU Nomor 22 Tahun 1999 mencoba untuk memperkokoh kembali kedudukan DPRD dengan memisahkannya dari pemerintah daerah. DPRD berkedudukan sebagai badan legislatif daerah, sedangkan pemerintah daerah, yaitu Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonom lainnya, berkedudukan sebagai lembaga eksekutif daerah. Dengan demikian diharapkan dapat lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan fungsi DPRD. Di dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 hak-hak DPRD juga diperluas, sehingga dapat lebih menyerap aspirasi masyarakat sebagai pemegang kedaulatan di Republik ini.

Pada bab III, berisi tentang dasar hukum hak meminta keterangan dan hak penyelidikan, serta prosedur pelaksanaan hak meminta keterangan dan hak penyelidikan DPRD. Apa perbedaan penyelidikan yang dilakukan DPRD dengan penyelidikan yang dilakukan oleh polisi. Bagaimana tentang hasil penyelidikan DPRD dan polisi. Dibahas pula tentang apakah ketentuan dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 dan peraturan perundang-undangan terkait telah dipatuhi oleh DPRD. Apakah dengan demikian berarti DPRD telah melaksanakan wewenangnya. Bagaimana pula prosedur pelaksanaan hak meminta keterangan DPRD ?. Pembahasan kedua hak yang dimiliki oleh DPRD itu akan dicoba dibandingkan dengan KUHAP. Semua pembahasan



tersebut akan dicoba untuk dikaitkan dengan kasus pemanggilan Direktur PT. Mekabox dan pemanggilan Hakim, saksi, dan Pemeriksa/Polisi oleh DPRD Jawa Timur.

Penulisan ini akan penulis akhiri dengan bab IV yaitu bagian penutup yang berisi kesimpulan dari pembahasan pokok-pokok permasalahan pada bab II dan bab III. Selain itu juga terdapat saran sebagai sumbangan pemikiran terhadap terlaksananya UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yaitu khususnya yang berkaitan dengan pelaksanaan hak meminta keterangan dan hak penyelidikan DPRD, sebuah tinjauan kasus terhadap pemanggilan Direktur PT Mekabox dan pemanggilan Hakim, saksi-saksi, dan Pemeriksa/Polisi dalam kasus Marsinah oleh DPRD Jawa Timur.



**BAB II****HUBUNGAN ANTARA HAK MEMINTA KETERANGAN  
DAN HAK PENYELIDIKAN DPRD DENGAN FUNGSI DPRD****2.1. Fungsi DPRD**

Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 mengamanatkan bahwa negara kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat. Artinya rakyatlah yang memegang kekuasaan tertinggi, rakyatlah sebagai pemilik (the owner) yang menempati posisi penentu. Selanjutnya dijelaskan pula bahwa kedaulatan yang dimiliki rakyat tersebut dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR berdasarkan asas kedaulatan rakyat dengan hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan.

DPRD merupakan salah satu badan permusyawaratan/ perwakilan, selain MPR dan DPR. Sesuai dengan namanya, "DPRD" singkatan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka lembaga perwakilan ini tentu saja terletak di daerah. Posisinya sangat penting dalam membawa aspirasi masyarakat dan kepentingan masyarakat sebagai pemegang kedaulatan rakyat.

Dalam perkembangannya, sejak kurun waktu 1945 sampai dengan tahun 1999, posisi DPRD mengalami pasang surut. Pada suatu saat posisinya melemah, berada dibawah cengkaman Kepala Daerah, tapi pada saat lain posisinya cukup kuat. Seperti pada era UU Nomor 22 Tahun 1999 saat ini,



posisi DPRD dicoba diperkuat lagi setelah pada era UU Nomor 5 Tahun 1974, kurang dapat berperan karena dominasi Kepala Daerah. Jiwa dari UU Nomor 22 Tahun 1999 ini ingin membangun pemerintahan daerah yang lebih demokratis, dimana proses politik dan proses pemerintahan bekerja secara efektif. Menurut Pasal 16 UU Nomor 22 Tahun 1999, disebutkan bahwa:

***“DPRD sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat didaerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila “.***

UU Nomor 22 Tahun 1999 memisahkan posisi DPRD dan Kepala Daerah, memberikan kedudukan yang sangat kuat bagi DPRD karena DPRD dapat mengawasi Pemerintah Daerah. Tugas dan wewenang DPRD sangat luas. Berbagai hak DPRD mengalami refungsionalisasi. Bahkan menurut Sarundajang, jika kita melihat hak-hak DPRD yang tertulis dalam pasal 19 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999, maka DPRD adalah “DPR mini” plus kewenangan memilih dan menetapkan Kepala Daerah, Wakil Kepala Daerah<sup>6</sup>. Dengan demikian jika Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah melanggar, DPRD bisa menegur, karena dia bertanggungjawab atas kualitas kepemimpinan Kepala Daerah. Peraturan Daerah yang ditetapkan daerah otonom tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang. Hal ini dalam rangka mewujudkan fungsi DPRD sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan otonomi daerah.

Sepanjang pengamatan penulis, mengenai fungsi DPRD, belum ditemukan peraturan perundang-undangan yang secara tegas menjelaskannya. Yang ada hanyalah tentang susunan, kedudukan, tugas dan wewenang DPRD,

---

<sup>6</sup> Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta 2000, hal 145.



seperti yang tercantum dalam UU Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Bab VI, Pasal 34 ayat (1), ayat (2), ayat (3), Pasal 35 ayat (1) dan ayat (2), dimana selanjutnya akan diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD. Sementara, didalam UU Nomor 22 Tahun 1999, pengaturan mengenai tugas, wewenang serta hak DPRD diatur dalam Bab V, Pasal 18 ayat (1), Pasal 19 ayat (1), Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 21 ayat (1), dan Pasal 22. Palaksanaan tugas, wewenang serta hak ini, selanjutnya akan diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD.

Dalam membicarakan tentang fungsi DPRD ini, penulis lebih mengacu pada fungsi yang dimiliki DPR. Mengenai fungsi DPR, didalam pasal-pasal dan penjelasan UUD 1945 tidak ada penjelasannya. Yang ada hanyalah tentang susunan, kedudukan, tugas dan wewenang DPR seperti yang tercantum dalam bab VII tentang DPR, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23 beserta penjelasannya. Namun, pada tahun 1999, dengan menggunakan kewenangannya berdasarkan Pasal 37 UUD 1945, MPR melakukan perubahan pertama pada UUD 1945. Selanjutnya pada tahun 2000, kembali terjadi perubahan kedua pada UUD 1945. Perubahan-perubahan ini dilakukan MPR setelah mempelajari, menelaah dan mempertimbangkan dengan seksama dan sungguh-sungguh hal-hal yang bersifat mendasar yang dihadapi rakyat, bangsa dan negara. Didalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 yang telah diamandemen, disebutkan bahwa DPR



mempunyai tiga fungsi, yaitu : fungsi Legislasi, fungsi Anggaran dan fungsi Pengawasan. Pengaturan mengenai DPR terdapat pula dalam Pasal 19, Pasal 20, Pasal 20A, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 22A dan Pasal 22B UUD 1945. Perumusan fungsi pokok DPR ini lebih dipertegas lagi dalam tata tertib DPR, yang juga berfungsi sebagai pedoman atau kompas dalam pelaksanaan tata tertib DPR sehari-hari. Peraturan tata tertib DPR-RI memakai istilah wewenang dan tugas DPR, yang dalam arti lain dapat juga diterjemahkan fungsi DPR<sup>7</sup>.

Menurut Dahlan Thaib membagi fungsi DPR kedalam empat kelompok besar berdasarkan tugas dan wewenang yang dimiliki DPR, yaitu :

1. Fungsi Pembentukan Undang-Undang
2. Fungsi Anggaran
3. Fungsi Pengawasan
4. Fungsi sebagai Wakil Rakyat<sup>8</sup>

Dalam hal ini penulis lebih sependapat dengan Dahlan Thaib, yang membagi fungsi DPR kedalam empat kelompok, bukan dalam tiga kelompok seperti tercantum dalam Pasal 20A UUD 1945. Didalam Pasal 20A UUD 1945, tidak ada fungsi perwakilan DPR. Padahal, menurut penulis, sesuai dengan namanya "Dewan Perwakilan Rakyat", tentu saja DPR memiliki fungsi perwakilan. Menurut Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 yang telah diamandemen, anggota DPR dipilih melalui Pemilihan Umum. DPR sebagai

---

<sup>7</sup> B.N. Marbun, *DPR-RI Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 1992, hal 11

<sup>8</sup> Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta 2000, hal 37



lembaga Perwakilan Rakyat, membawa, menyalurkan dan menunjang aspirasi dan partisipasi politik masyarakat. Penulis akan membahas mengenai fungsi DPRD berdasarkan pembagian menurut Dahlan Thaib. Oleh karena itu, fungsi yang dimiliki DPRD dapat pula dibagi dalam empat kelompok besar, seperti telah diuraikan dimuka. Alasannya, DPRD sebagai legislatif di daerah mempunyai relevansi dan paralelisasi dengan DPR. Seperti telah diuraikan sebelumnya, UU Nomor 22 Tahun 1999 memang menempatkan DPRD sebagai DPR “mini” di daerah, dengan segala perluasan dan refungsionalisasi tugas, wewenang serta hak DPR. Penulis akan mencoba menguraikan tentang keempat fungsi pokok tersebut, memilah-milah berbagai macam tugas dan wewenang DPRD untuk kemudian memasukkannya dalam kelompok fungsinya masing-masing. Hal ini dilakukan untuk memudahkan pembaca mengetahui rincian fungsi yang dimiliki DPRD dalam kaitannya dengan tugas dan wewenang yang dimilikinya.

#### 1. Fungsi Pembentukan Undang-undang (Legislasi)

DPRD adalah lembaga legislatif daerah. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 huruf (c) UU Nomor 22 Tahun 1999, yang berbunyi :

**“Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya disebut DPRD, adalah Badan Legislatif Daerah”**

Demikian juga pada pasal 14 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999, yang berbunyi :

**“Di daerah dibentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah”**



Menurut Black's Law Dictionary, badan legislatif atau disebut juga *Legislature* adalah :

*“The department, assembly, or body of persons that make statutory laws for a state or nation. At, the federal level, and in most states, the legislature is bicameral in structure, usually consisting of two branches. I.e. upper house (senate) and lower house (house of representative or assembly). Legislative bodies at the local levels are variously called city councils, boards of aldermen etc”*<sup>9</sup>.

Badan Legislatif adalah departemen, majelis ataupun perseorangan, yang membuat UU untuk sebuah negara atau bangsa. Pada tingkatan Federal, dan di kebanyakan negara, legislatur berstruktur bicameral, biasanya terdiri dari dua kamar, yaitu Senat dan house of representative. Badan Legislatif pada tingkatan lokal disebut “City Councils”, perluasan dari “aldermen” (anggota Dewan Kotapraja yang bertugas menyusun perundang-undangan Kotapraja).

Jadi, badan legislatif adalah sebuah departemen (pemerintahan) yang berfungsi sebagai pembuat atau yang menetapkan perundang-undangan. Biasanya terdiri dari para ahli dibidang hukum, dengan menginterpretasikannya. Badan eksekutiflah yang membawa perundang-undangan tersebut kedalam pelaksanaannya.

## 2. Fungsi Perwakilan

Fungsi DPRD sebagai wakil rakyat sering disebut sebagai fungsi menampung dan menyalurkan aspirasi rakyat. Tentang fungsi ini ditegaskan dalam Pasal 16 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999, yang berbunyi :

---

<sup>9</sup> S.P. Paul Minn, *Black's Law Dictionary*, Six Edition, West Pubicing, Co. 1990, hal 415



“DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di Daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila”.

Dalam menjalankan fungsi perwakilannya, DPRD mempunyai tugas dan wewenang, sebagai berikut :

- 1) Memilih Gubernur/ Wakil Gubernur, Bupati/ Wakil Bupati dan Walikota/ Wakil Walikota (Pasal 18 ayat (1) huruf a UU Nomor 22 Tahun 1999).
  - 2) Memilih anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari Utusan Daerah (Pasal 18 ayat (1) huruf b UU Nomor 22 Tahun 1999).
  - 3) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/ Wakil Gubernur, Bupati/ Wakil Bupati dan Walikota/ Wakil Walikota (Pasal 18 ayat (1) huruf c UU Nomor 22 Tahun 1999).
  - 4) Menampung dan menindaklanjuti aspirasi Daerah dan Masyarakat (Pasal 18 ayat (1) huruf h UU Nomor 22 Tahun 1999).
3. Fungsi Budgeter

Menurut Pasal 18 ayat (1) huruf e UU Nomor 22 Tahun 1999, DPRD melaksanakan fungsi budgeternya bersama-sama dengan Kepala Daerah Otonom, yaitu dalam hal menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Berdasarkan Pasal 19 ayat (1) huruf g UU Nomor 22 Tahun 1999 DPRD memiliki hak menentukan Anggaran Belanja DPRD, dalam rangka melaksanakan fungsi budgeternya. APBD ini ditetapkan dengan Peraturan Daerah (PERDA) selambat-lambatnya satu bulan setelah ditetapkannya APBN. Jadi sebenarnya hubungan dibidang anggaran antara DPRD dan Kepala Daerah sudah terjalin melalui pelaksanaan fungsi



legislatif, sebab ada ketentuan bahwa APBD harus ditetapkan dengan PERDA. Setiap tahun menjelang berlakunya tahun anggaran baru, Kepala Daerah wajib menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD, beserta lampiran selengkapnya dengan Nota Keuangan kepada DPRD.

Selanjutnya, Pimpinan DPRD akan menyerahkan Nota Keuangan dan Rancangan Peraturan Daerah tersebut kepada Panitia Anggaran untuk memperoleh pendapatnya. Pendapat-pendapat ini nantinya diserahkan kepada fraksi-fraksi dan komisi-komisi sebagai bahan pembahasan.

#### 4. Fungsi Pengawasan

Di dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, fungsi pengawasan DPRD ini sangat jelas tercantum didalam Pasal 18 ayat (1) huruf f. DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk melaksanakan pengawasan terhadap :

1. Pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain
2. Pelaksanaan Keputusan Kepala Daerah Otonom
3. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
4. Kebijakan Pemerintah Daerah
5. Pelaksanaan kerjasama internasional di daerah

Dalam mengawasi pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain, ada baiknya DPRD melakukannya sejak pengajuan RUU sampai dengan penyusunan peraturan pelaksanaan Peraturan Daerah, yaitu keputusan Kepala Daerah. DPRD perlu melakukan pengawasan dalam rangka pembahasan rancangan Peraturan Daerah, isinya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain di atasnya. Jadi isi



rancangan Peraturan Daerah itu langsung diuji sendiri oleh anggota-anggota DPRD sebelum rancangan tersebut disetujui menjadi Peraturan Daerah. Begitu pula dalam penyusunan Keputusan Kepala Daerah, harus pula mendapat pengawasan dari DPRD, sebab bukan tidak mungkin pada waktu penyusunan Keputusan Kepala daerah itu ada hal-hal yang menyimpang dari ketentuan Peraturan Daerah yang telah dibuat DPRD bersama-sama dengan Kepala Daerah. Pengawasan DPRD juga harus dilakukan pada saat pembentukan dan pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah, sebab kebijakan pemerintah daerah terkait langsung dengan hajat hidup masyarakat.

Selanjutnya dalam rangka pengawasan APBD dan pengelolaan keuangan negara, UU Nomor 22 Tahun 1999 memberi posisi yang kuat bagi DPRD untuk melaksanakan fungsi pengawasannya. APBD menurut Pasal 86 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999 harus ditetapkan dengan peraturan daerah yang dibentuk oleh DPRD bersama-sama dengan Kepala Daerah. Selain itu segala kegiatan yang memberikan beban keuangan kepada rakyat seperti penentuan tarif dan tata cara pemungutan pajak dan retribusi daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Sedangkan pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan kerjasama internasional di daerah berupa pemberian persetujuan DPRD ketika Pemerintah Daerah ingin melakukan pinjaman dan sumber dana luar negeri untuk membiayai kegiatan pemerintahan. Selain itu, DPRD dapat memberikan pendapat dan pertimbangannya kepada pemerintah pusat terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan



daerah. Dalam hal ini DPRD bertindak seolah-olah sebagai penghubung antara daerah otonom dengan Pemerintah Pusat, khususnya yang berkaitan dengan kerjasama internasional. Hal itu karena semua peminjaman dan sumber dana pinjaman yang berasal dari luar negeri harus mendapat persetujuan dari Pemerintah Pusat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

## **2.2. Hak DPRD**

Didalam melaksanakan tugas dan wewenang yang dimilikinya, DPRD dilengkapi dengan beberapa hak. Hak-hak ini diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999. Untuk pengaturan pelaksanaannya lebih lanjut diatur dalam Tata Tertib DPRD. Penulis akan mencoba menguraikan hak-hak yang dimiliki DPRD satu-persatu.

### **1. Hak untuk mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah**

Hak ini terdapat dalam Pasal 19 ayat (1) UU Nomor 22 tahun 1999. Hak ini dilaksanakan dalam rangka pembahasan rancangan Peraturan Daerah (PERDA) yang disampaikan oleh Kepala Daerah/ eksekutif daerah. Hak mengadakan perubahan ini merupakan perwujudan dari ketentuan yang menyatakan bahwa Kepala Daerah menetapkan peraturan daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 69 UU Nomor 22 Tahun 1999).



2. Hak untuk mengajukan rancangan Peraturan Daerah (PERDA)

Hak ini terdapat dalam Pasal 19 ayat (1) huruf f UU Nomor 22 Tahun 1999. Hak mengajukan rancangan PERDA ini disebut juga hak inisiatif atau Hak Prakarsa. Dengan hak ini DPRD dapat berbuat banyak dalam menentukan isi suatu PERDA dan dapat menyalurkan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat dengan menuangkannya dalam rancangan PERDA. Sebagai produk hukum, PERDA yang dihasilkan mempunyai kekuatan mengikat untuk ditaati dan dilaksanakan oleh obyek yang terkena PERDA tersebut.

3. Meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah

Adanya hak ini didalam Pasal 19 ayat (1) huruf a UU Nomor 22 Tahun 1999 merupakan suatu langkah maju, setelah sebelumnya dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 Kepala Daerah bertanggungjawab langsung kepada Presiden. Hal ini dimaksudkan untuk semakin meningkatkan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada rakyatnya. Ini juga menandakan semakin kuatnya posisi DPRD. Sebenarnya hak ini ada kaitannya dengan tugas dan wewenang DPRD untuk memilih Kepala Daerah. Sebab secara rasio dapat kita nalar bahwa jika Kepala Daerah dipilih oleh DPRD, maka seandainya Kepala Daerah melanggar, DPRD bisa menegur karena dia bertanggungjawab atas kualitas kepemimpinan Kepala Daerah. Sebaliknya jika Kepala Daerah tidak dipilih DPRD maka, dominasi Kepala Daerah terhadap DPRD masih tampak dalam kenyataan. Kepala Daerah terlalu sadar bahwa ia dipilih bukan oleh DPRD tetapi oleh pusat.



4. Hak meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah. Hak meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah ini diatur dalam Pasal 19 ayat (1) huruf b UU Nomor 22 Tahun 1999. Disebut juga dengan hak Interpelasi Dewan. Yang perlu mendapat perhatian disini, hak ini hanya bisa digunakan DPRD untuk meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah, tentang suatu kebijakan Pemerintah Daerah. Menurut Pasal 1 ayat (1) huruf b UU Nomor 22 Tahun 1999, Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom lainnya, yang menurut Pasal 60 UU Nomor 22 Tahun 1999 terdiri atas Sekretaris Daerah, Dinas Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah lainnya, sesuai dengan kebutuhan daerah.
5. Mengajukan pernyataan pendapat  
Hak mengajukan pernyataan pendapat ini tercantum dalam Pasal 19 ayat (1) huruf e UU Nomor 22 Tahun 1999. Hak ini sebenarnya ada kaitannya dengan hak meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah tentang kebijakan Pemerintah Daerah. Atas jawaban Kepala Daerah, DPRD dapat menyatakan menerima atau menolak terhadap jawaban tersebut. Untuk keperluan itu dapat diajukan usul pernyataan pendapat.
6. Hak mengadakan penyelidikan  
Hak mengadakan penyelidikan biasa disebut hak angket. Terdapat didalam Pasal 19 ayat (1) huruf c UU Nomor 22 Tahun 1999. Dengan penggunaan hak ini, dapat memotivasi dan membantu kemampuan Pemerintah Daerah mengawasi aparatnya, sekaligus menunjang partisipasi politik masyarakat secara luas. Mengenai pelaksanaan hak penyelidikan DPRD, sepanjang



pengamatan penulis, tidak ada peraturan perundang-undangan khusus yang mengaturnya. Oleh sebab itu, maka dalam bab ini, penulis akan mencoba mengulas sedikit tentang pengaturan hak penyelidikan DPR sebagai bahan perbandingan.

Berbicara mengenai hak angket, tidak dapat lepas dari ketentuan yang terdapat dalam UU Nomor 6 Tahun 1954 LN.RI. Tahun 1954 No. 19-TLN.RI. No. 518 Tentang Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat. UU Nomor 6 Tahun 1954 ini, dibuat ketika konstitusi bangsa Indonesia masih UUDS 1950. UUD 1945 tidak mengatur hak angket DPR untuk memeriksa pemerintah. Pasal-pasal tentang hak angket yang diatur dalam UUDS, kemudian dijabarkan dalam UU Nomor 6 Tahun 1954 tentang penetapan Hak angket Dewan Perwakilan Rakyat. Karena UU Nomor 6 Tahun 1954 belum dicabut, maka UU ini masih berlaku sampai dengan sekarang berdasarkan ketentuan pasal II Aturan Peralihan UUD 1945.

Pada pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 6 Tahun 1954, disebutkan bahwa :

- (1) *“Usul untuk mengadakan angket dimajukan dengan tertulis oleh sekurang-kurangnya 10 orang anggota Dewan Perwakilan Rakyat”.*
- (2) *“Putusan untuk mengadakan angket diambil dalam suatu rapat terbuka DPR yang diadakan sesudah usul itu dibicarakan dalam seksi atau seksi-seksi yang bersangkutan. Dan putusan itu memuat perumusan yang teliti tentang hasil yang akan diselidiki”.*

Didalam pasal 2 ayat (1) dan (2) UU Nomor 6 Tahun 1954 juga disebutkan bahwa :

- (1) *“Putusan selengkapnya, termaksud pada ayat (2) pasal 1 diumumkan dengan resmi dalam berita negara sesuai dengan risalah Dewan Perwakilan Rakyat yang bersangkutan”.*



***(2) "Nama-nama anggota yang diangkat dalam suatu panitia angket dan jumlah anggota sekurang-kurangnya, yang berhak melakukan pemeriksaan-pemeriksaan juga diumumkan sesuai dengan risalah Dewan Perwakilan Rakyat tersebut".***

Jadi, jika DPR ingin menggunakan hak angket, mestinya harus memenuhi langkah-langkah awal, seperti tersebut dalam Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2), yaitu :

1. Ada usulan tertulis dari sekurang-kurangnya 10 orang anggota DPR untuk mengadakan angket.
2. Usul itu terlebih dahulu dibahas dalam seksi atau seksi-seksi yang bersangkutan.
3. Hasil pembahasan tersebut, dibicarakan didalam rapat terbuka DPR untuk mencari kata sepakat dan diambil keputusan mengadakan angket.
4. Keputusan itu haruslah memuat rumusan yang teliti dan lengkap tentang hasil yang akan diteliti Dewan nanti.
5. Keputusan itu diumumkan secara resmi dalam Berita Negara sesuai dengan Risalah DPR, disertai nama-nama anggota dalam Panitia Angket dan jumlah anggota yang sekurang-kurangnya yang berhak melakukan pemeriksaan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Sejak adanya pengumuman resmi didalam berita negara tentang pembentukan panitia angket, maka semua warga negara Republik Indonesia wajib memenuhi dan menjawab panggilan panitia angket. Ketentuan ini terdapat didalam Pasal 3 ayat (1) dan (2) UU Nomor 6 Tahun 1954, yaitu :

***(1) Semenjak saat pengumuman tersebut pada ayat (1) pasal 2 semua warga negara Republik Indonesia diwajibkan memenuhi panggilan panitia angket dan wajib pula menjawab semua pertanyaan-***



- pertanyaannya dan memberikan keterangan-keterangan selengkapnya.*
- (2) Semua pegawai Negeri diharuskan dengan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang ini, memenuhi permintaan-permintaan panitia angket dalam melaksanakan tugasnya.**

UU Nomor 22 Tahun 1999 juga memberikan hak kepada DPRD untuk mengadakan penyelidikan. Hal ini diatur dalam Pasal 19 ayat (1) huruf c UU Nomor 22 tahun 1999. Menurut Pasal 19 ayat (2), pelaksanaan hak ini, diatur dalam peraturan Tata Tertib DPRD.

Didalam Pasal 20 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999, disebutkan bahwa :

***“Dalam melaksanakan tugasnya, DPRD berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintahan atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintahan dan pembangunan”.***

Demikian Pasal 20 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999 yang dalam penjelasannya menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “pejabat negara” dan “pejabat pemerintahan” adalah pejabat di lingkungan kerja DPRD bersangkutan. Ayat (2) dalam pasal yang sama tersebut diatas menegaskan bahwa pejabat negara, pejabat pemerintahan atau warga masyarakat yang menolak permintaan sebagaimana tersebut pada ayat (1) diatas, diancam dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun karena merendahkan martabat dan kehormatan DPRD.

Sebenarnya, ada perbedaan antara pelaksanaan hak penyelidikan DPR dan DPRD. Pada DPR, pelaksana dari hak angket adalah Panitia Angket. Jadi, ada beberapa orang anggota yang diangkat dalam suatu Panitia Angket. Panitia Angket ini yang berhak mengadakan pemeriksaan-pemeriksaan (Pasal



4 UU Nomor 5 Tahun 1964). Panitia Angket ini dapat bertindak sendiri terlepas dari institusi DPR, jadi bukan DPR secara kelembagaan yang melakukan penyelidikan, tetapi Panitia Angketlah yang berhak melakukan pemeriksaan.

Pada DPRD tidak ada Panitia Angket. Menurut Pasal 15 Tata Tertib Propinsi Jawa Timur, jika usul untuk mengadakan penyelidikan kebijaksanaan Gubernur disetujui, maka Pimpinan DPRD meneruskan kepada Gubernur dan Gubernur diminta untuk memberikan kesempatan bagi pelaksanaan penyelidikan tersebut. Dari penjelasan diatas, dapat disimpulkan bahwa yang melaksanakan penyelidikan atas kebijaksanaan Gubernur adalah DPRD sendiri sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah.

Selain itu, pada pelaksanaan hak penyelidikan DPR dibentuk Panitia Angket dimana nama-nama anggota yang diangkat dan jumlah anggota sekurang-kurangnya, yang berhak melakukan pemeriksaan-pemeriksaan diumumkan secara resmi dalam Berita Negara, sesuai dengan risalah DPR. Maksud diadakannya pengumuman dalam Berita Negara RI adalah agar setiap orang mengetahuinya, sehingga nantinya semua orang dianggap tahu tentang hukum. Konsekuensinya, bagi siapa saja yang tidak memenuhi panggilan-panggilan untuk memberikan keterangan dan menjawab pertanyaan-pertanyaan berkaitan dengan pelaksanaan hak angket, maka dapat diadakan pemaksaan, diajukan ke Kejaksaan Pengadilan Negeri di tempat tinggal yang bersangkutan untuk diperiksa dan diputus menurut cara yang biasa digunakan untuk memeriksa dan memutus perkara pidana (Pasal 9 ayat



(1) dan ayat (2) UU Nomor 6 Tahun 1954). Sedangkan dalam pelaksanaan hak penyelidikan DPRD, tidak ada Panitia Angket dan tidak ada pengumuman apapun dalam Lembaran Daerah tentang siapa saja yang berwenang melakukan penyelidikan. Konsekuensi logisnya, tidak dapat dilakukan pemaksaan jika ada pihak-pihak terkait yang tidak bersedia memenuhi panggilan tersebut, apalagi diajukan ke Kejaksaan Pengadilan Negeri yang berwenang.

### **2.3. Analisa Hubungan Antara Hak DPRD dan Fungsi DPRD**

Pada pembahasan ini, penulis mencoba untuk menguraikan hubungan antara fungsi-fungsi yang dimiliki DPRD dengan berbagai macam hak yang dapat digunakan dalam rangka pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut. Penulis mencoba untuk menganalisa berdasarkan sumber-sumber dari literatur yang ada dan juga masukan serta penjelasan dari beberapa ahli dibidang hukum.

Dari uraian sebelumnya, dapat ditarik kesimpulan bahwa ada empat fungsi pokok DPRD berdasarkan tugas dan wewenang yang dimilikinya, yaitu: (1) Fungsi legislasi; (2) Fungsi anggaran; (3) Fungsi kontrol; (4) Fungsi perwakilan. Dalam menjalankan fungsinya tersebut, DPRD dilengkapi dengan beberapa hak.

#### **1. Fungsi Legislasi**

Pengaturan tentang fungsi ini terdapat dalam Pasal 1 huruf (c), Pasal 14 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999. Untuk melaksanakan fungsi ini, DPRD dilengkapi dengan dua hak, antara lain :



1. Hak untuk mengadakan perubahan atas Rancangan PERDA (Pasal 19 ayat (1) huruf d UU Nomor 22 Tahun 1999.
2. Hak untuk mengajukan Rancangan PERDA (Pasal 19 ayat (1) huruf f UU Nomor 22 Tahun 1999

Fungsi legislasi ini ada kaitannya dengan fungsi perwakilan. Pengisian anggota DPRD dipilih melalui Pemilu dan melalui pengangkatan. Ini berarti DPRD mempunyai kewenangan dan lingkup tugas mewakili rakyat dalam membentuk pemerintahan dan menyusun peraturan perundang-undangan (penjelasan umum UU Nomor 4 Tahun 1999). Sebagai wakil rakyat diharapkan, DPRD dapat lebih mampu membawa aspirasi masyarakat dengan menuangkannya dalam bentuk PERDA yang merupakan pedoman dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pada akhirnya PERDA ini pulalah yang mengatur setiap aktivitas Pemerintahan Daerah yang berarti mengatur pula aktivitas masyarakat di daerah. Jika apa yang dituangkan dalam PERDA sesuai dengan aspirasi masyarakat, maka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan dapat berjalan dengan baik dan lancar.

## 2. Fungsi perwakilan

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, berfungsi sebagai wakil dari masyarakat di daerah. Hal ini berarti secara otomatis tentu saja DPRD memiliki fungsi perwakilan. Dengan fungsinya ini, untuk selanjutnya DPRD dapat melaksanakan fungsi-fungsinya yang lain sebagai wakil rakyat, yaitu fungsi anggaran; fungsi legislasi; fungsi pengawasan terhadap Pemerintah



Daerah. Pelaksanaan fungsi-fungsi ini dilakukan DPRD dalam rangka ikut serta dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Menurut analisa penulis, dalam melaksanakan fungsi perwakilannya ini DPRD tidak dilengkapi dengan beberapa hak. Yang ada hanyalah tugas, wewenang, serta kewajiban DPRD dalam rangka melaksanakan fungsi perwakilannya ( Pasal 18 ayat (1) huruf h dan Pasal 22 huruf e UU Nomor 22 Tahun 1999).

### 3. Fungsi Anggaran

Fungsi anggaran ini ada kaitannya dengan fungsi legislasi, sebab ada ketentuan bahwa APBD harus ditetapkan dengan PERDA, selambat-lambatnya satu bulan setelah ditetapkannya APBN (Pasal 86 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999). Dalam melaksanakan fungsinya ini, DPRD bersama-sama dengan Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang untuk menetapkan APBD (Pasal 18 ayat (1) huruf e UU Nomor 22 Tahun 1999). Dalam melaksanakan fungsi anggaran ini DPRD juga dilengkapi dengan hak untuk menetapkan anggaran belanjanya sendiri (Pasal 19 ayat (1) huruf g UU Nomor 22 Tahun 1999).

### 4. Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan DPRD ini merupakan tindak lanjut dari ketiga fungsi DPRD lainnya. Setelah sebelumnya dijelaskan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, fungsi untuk menetapkan peraturan perundang-undangan dalam hal ini PERDA, bersama-sama dengan Kepala Deara, maka peran DPRD tidak cukup sampai pada tahap ini saja. Selanjutnya DPRD masih



mempunyai tugas dan wewenang untuk mengawasi jalannya pelaksanaan PERDA dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Demikian halnya dengan fungsi anggaran. Setelah sebelumnya diuraikan bahwa DPRD bersama-sama dengan Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang menetapkan APBD, maka sekali lagi peranan DPRD tidak hanya terbatas pada hal ini. DPRD masih mempunyai fungsi pengawasan, mempunyai tugas dan wewenang melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD. Jadi, ada semacam kontrol lebih lanjut dari DPRD terhadap pelaksanaan APBD nantinya.

Fungsi pengawasan DPRD juga dilaksanakan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah, pelaksanaan Keputusan Kepala Daerah, dan pelaksanaan kerjasama internasional di daerah. Dalam melaksanakan fungsi pengawasannya ini, DPRD dilengkapi dengan beberapa hak antara lain :

1. Hak meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah (Pasal 19 ayat (1) huruf a UU Nomor 22 Tahun 1999).
2. Hak meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah (Pasal 19 ayat (1) huruf b UU Nomor 22 Tahun 1999).
3. Hak mengajukan pernyataan pendapat (Pasal 19 ayat (1) huruf e UU Nomor 22 Tahun 1999).
4. Hak mengadakan penyelidikan (Pasal 19 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999).



Sesuai dengan judul dari bab II ini, maka dapat disimpulkan bahwa ada hubungan antara hak meminta keterangan dan hak penyelidikan DPRD dengan fungsi DPRD. Kedua hak tersebut dapat digunakan DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasannya terhadap jalannya Pemerintahan Daerah. Penggunaan kedua hak ini sangat terasa urgensinya saat ini. Dengan menggunakan hak interpelasi dan hak angket, DPRD dapat memotivasi dan membantu kemampuan Pemerintah Daerah mengawasi aparatnya sekaligus menunjang partisipasi politik masyarakat secara luas.



### BAB III

## PELAKSANAAN HAK MEMINTA KETERANGAN DAN HAK PENYELIDIKAN DPRD

### 3.1. Dasar Hukum

UUD 1945, sebagai peraturan perundang-undangan tertinggi di Indonesia, membagi kekuasaan dalam sistem pemerintahan suatu negara, yaitu :

- Bab III Tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara (Eksekutif)
- Bab VII Tentang Kekuasaan Perwakilan Rakyat (Legislatif)
- Bab IX Tentang Kekuasaan Kehakiman (Yudikatif)

Ketiga jenis kekuasaan ini dijelaskan dalam pasal-pasal tersendiri.

Dalam penulisan skripsi ini, pembahasan hanya akan difokuskan dalam lembaga legislatif, dalam hal ini lembaga legislatif daerah. Didalam Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999, disebutkan bahwa :

- (1) Di daerah dibentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah.*
- (2) Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah beserta perangkat Daerah lainnya.*

Menurut Pasal 60 UU Nomor 22 Tahun 1999, Perangkat Daerah terdiri dari Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah lain, sesuai kebutuhan daerah.

Sebagai Badan Legislatif Daerah, berdasarkan tugas, wewenang serta hak yang dimiliki DPRD, dapat disimpulkan bahwa DPRD memiliki empat fungsi pokok yaitu : (1) Fungsi Perwakilan; (2) Fungsi Legislasi; (3) Fungsi



Pengawasan; (4) Fungsi Anggaran. DPRD juga dilengkapi dengan beberapa hak seperti tersebut didalam Pasal 19 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999.

Dalam skripsi ini, pembahasannya akan lebih diarahkan pada fungsi pengawasan. Dalam melaksanakan fungsi pengawasan ini DPRD antara lain dilengkapi dengan hak meminta keterangan (hak interpelasi) dan hak penyelidikan (hak angket). Hak ini diatur dalam Pasal 19 ayat (1) huruf b dan c dan Pasal 20 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999. Di era otonomi daerah saat ini, yang mengedepankan kedudukan DPRD, penggunaan kedua hak ini sangat terasa urgensinya. Dengan hak-hak ini, DPRD dapat mengawasi pelaksanaan pemerintahan daerah sekaligus menunjang dan menampung partisipasi politik serta aspirasi masyarakat secara luas.

Menurut Pasal 18 ayat (1) huruf f UU Nomor 22 Tahun 1999, DPRD dapat melakukan pengawasan terhadap :

1. Pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lain.
2. Pelaksanaan Keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota.
3. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
4. Kebijakan Pemerintah Daerah.
5. Pelaksanaan Kerjasama Internasional di Daerah.

Dari ketentuan yang termuat dalam Pasal 18 ayat (1) huruf f ini, dapat disimpulkan bahwa pengawasan DPRD hanya dapat dilakukan terhadap Pemerintah Daerah. Apalagi mengingat kedudukan DPRD yang merupakan lembaga legislatif daerah, badan pembentuk UU. Jadi obyek dari pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD hanyalah Pemerintah Daerah. Hal ini sangat



penting untuk dipahami dan mendapatkan penekanan. Segala bentuk pengawasan, terutama dalam pelaksanaan hak DPRD nantinya, tidak boleh terlepas dari tugas dan wewenang yang dimiliki seperti yang telah ditetapkan dalam pasal 18 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999. Ini berarti, pelaksanaan kedua hak DPRD tersebut juga tidak dapat dilepaskan dari tugas dan wewenang yang dimiliki DPRD tersebut.

### **3.2. Pelaksanaan Hak Meminta Keterangan dan Hak Penyelidikan DPRD**

Untuk membahas tentang pelaksanaan hak meminta keterangan dan hak penyelidikan DPRD, sebelumnya perlu diketahui terlebih dahulu mengenai prosedur pelaksanaan kedua hak tersebut. Untuk membahasnya, penulis akan berpedoman pada UU Nomor 4 Tahun 1999, UU Nomor 22 Tahun 1999 dan Keputusan DPRD Propinsi Jawa Timur Nomor 36 Tahun 1999 Tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Propinsi Jawa Timur (Tata Tertib DPRD). Tata Tertib DPRD ini digunakan sebab kedua kasus yang akan dibahas dalam skripsi nanti, berhubungan dengan DPRD Propinsi Jawa Timur.

Pembahasan dimulai dengan hak meminta keterangan DPRD. Menurut Tata Tertib DPRD, hak meminta keterangan oleh DPRD ini dapat diajukan kepada :

1. Pemerintah Daerah
2. Pejabat Negara, Pejabat Pemerintah, Pejabat Non Pemerintah atau warga masyarakat



Adapun prosedur meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah diatur dalam Pasal 12 dan Pasal 13 Tata Tertib DPRD Propinsi Jawa Timur. Usul untuk meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah tentang suatu kebijaksanaan Pemerintah Daerah berhak diajukan oleh sekurang-kurangnya 5 (lima) orang anggota dari jumlah anggota DPRD yang tidak hanya terdiri dari 1 (satu) fraksi. Usul itu disampaikan pada Pimpinan DPRD dalam bentuk tertulis, singkat dan jelas serta ditandatangani oleh Pengusul dan disebutkan nama fraksinya. Oleh Pimpinan DPRD, usul itu disampaikan dalam rapat paripurna dan dijadwalkan oleh Panitia Musyawarah. Didalam rapat itu, Pengusul diberikan kesempatan memberikan penjelasan dengan lisan atas usul yang diajukannya. Pembicaraan mengenai suatu usul meminta keterangan dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada :

- a. Anggota DPRD lainnya untuk memberikan pandangan
- b. Pengusul untuk memberikan jawaban atas pandangan tersebut

Keputusan yang dibuat dapat berisi penerimaan atau penolakan bila memperoleh suara sekurang-kurangnya 50% ditambah satu dari jumlah Anggota DPRD yang hadir dalam rapat. Pengusul berhak mengajukan perubahan atau menarik kembali usulnya, selama belum ada keputusan DPRD. Jika usul tersebut disetujui sebagai permintaan keterangan DPRD, Pimpinan DPRD meneruskan kepada Pemerintah Daerah untuk diminta keterangannya. Pembicaraan atas jawaban Pemerintah Daerah, dilaksanakan dalam Rapat Paripurna dengan memberi kesempatan kepada Pengusul maupun Anggota DPRD lainnya untuk memberikan pandangan, untuk



selanjutnya akan dijawab oleh Pemerintah Daerah. Sekurang-kurangnya 50% ditambah satu dari jumlah Anggota DPRD yang hadir, Dewan dapat menyatakan menerima atau menolak pendapat terhadap jawaban tersebut. Untuk itu dapat diajukan usul pernyataan pendapat menurut ketentuan yang berlaku, jika tidak ada usul tersebut, pembicaraan mengenai keterangan Pemerintah Daerah dinyatakan selesai.

Sedangkan hak meminta keterangan kepada Pejabat Negara, Pejabat Pemerintah, Pejabat Non Pemerintah atau warga masyarakat, diatur dalam Pasal 21 Tata Tertib DPRD Propinsi Jawa Timur. Didalam meminta keterangan tersebut, bisa dilakukan secara lisan atau tertulis, termasuk menunjukkan dan atau menyerahkan segala dokumen yang diperlukan dengan mengundang pihak yang akan didengar keterangannya di Gedung DPRD atau ditempat lain yang ditentukan. Undangan atau pemberitahuan kepada yang bersangkutan harus sudah diterima selambat-lambatnya dua kali dua puluh empat jam sebelum permintaan keterangan dilakukan. Ada ancaman pidana kurungan paling lama satu tahun bagi yang menolaknya.

Selanjutnya Pasal 14 dan Pasal 15 Tata Tertib DPRD Propinsi Jawa Timur mengatur tentang hak penyelidikan Dewan. Prosedur pertama adalah pengajuan usul oleh sekurang-kurangnya lima orang Anggota DPRD yang tidak hanya terdiri dari satu fraksi untuk mengadakan penyelidikan tentang suatu kebijaksanaan Gubernur. Usul itu disampaikan secara tertulis, singkat dan jelas serta ditandatangani oleh Pengusul dengan menyebut nama fraksinya, kepada Pimpinan DPRD. Oleh Pimpinan DPRD, usul itu



disampaikan dalam Rapat Paripurna dan dijadwalkan oleh Panitia Musyawarah. Didalam rapat itu, Pengusul diberi kesempatan memberikan penjelasan dengan lisan atas usulnya. Pembicaraan mengenai usul tersebut dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada :

- a. Anggota DPRD lain untuk memberikan pandangan
- b. Pengusul untuk memberikan jawaban atas pandangan tersebut

Didalam rapat itu, diambil pula keputusan penerimaan atau penolakan usul tersebut. Selama belum diputuskan, Pengusul berhak mengajukan perubahan atau menarik kembali usulnya. Jika usul itu disetujui sebagai permintaan penyelidikan DPRD, Pimpinan akan meneruskannya kepada Gubernur untuk dimintakan keterangan. Ada Rapat Paripurna khusus untuk melaksanakan penyelidikan. Hasilnya diajukan ke Rapat Paripurna Dewan dan dapat dijadikan dasar untuk meminta pertanggungjawaban Gubernur.

Dari uraian diatas, dapat diketahui bahwa ada perbedaan mendasar antara hak meminta keterangan dan hak penyelidikan. Hak meminta keterangan dapat digunakan DPRD untuk meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah, Pejabat Negara, Pejabat Pemerintah, Pejabat Non Pemerintah atau warga masyarakat, sedangkan hak penyelidikan dapat digunakan DPRD hanya untuk menyelidiki tentang suatu kebijaksanaan Gubernur, sebab usul untuk mengadakan penyelidikan oleh paling sedikit lima orang anggota DPRD dari fraksi yang berbeda hanya berkaitan dengan segala sesuatu tentang kebijaksanaan Gubernur (Pasal 14 ayat (1) Tata Tertib DPRD Propinsi Jawa Timur).



### **3.3. Perbedaan Antara Hak Penyelidikan yang Dilakukan Oleh DPRD dan Hak Penyelidikan Menurut KUHAP**

Dalam bab ini akan dicoba untuk membandingkan antara penyelidikan yang dilakukan oleh DPRD dengan penyelidikan oleh Polisi. Penyelidikan yang dilakukan DPRD berpedoman pada UU Nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 4 Tahun 1999 serta Tata Tertib DPRD. Penyelidikan yang dilakukan oleh Polisi berpedoman pada UU Nomor 8 Tahun 1981. Yang berwenang melakukan penyelidikan menurut Pasal 4 UU Nomor 8 Tahun 1981 (tentang Hukum Acara Pidana/ KUHAP) adalah setiap Pejabat Polisi Negara RI. Sedangkan yang berwenang melakukan penyelidikan menurut Pasal 19 UU Nomor 22 Tahun 1999 adalah DPRD. Penyelidikan yang dilakukan DPRD tidaklah berkaitan dengan pidana, dalam hal ini KUHAP, tetapi berkait dengan Pemerintah Daerah dalam rangka otonomi daerah, UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Dari KKN, sedangkan penyelidikan yang dilakukan oleh pihak kepolisian berkaitan dengan KUHAP<sup>10</sup>. Penyelidikan yang dilakukan oleh DPRD adalah penyelidikan yang dilakukan hanya terhadap suatu kebijaksanaan Gubernur. Sedangkan penyelidikan yang dilakukan oleh Polisi jika mengetahui, menerima laporan atau pengaduan tentang terjadinya suatu peristiwa yang patut diduga merupakan tindak pidana.

---

<sup>10</sup> Wawancara di Polda Jatim dengan Kasubid OPS, 4 Juli 2001



Hasil penyelidikan dari DPRD hanyalah berupa rekomendasi saja yang sifatnya saran/ usul pada eksekutif atau yudikatif tergantung pada kasus yang ditangani. Hasil penyelidikan dari polisi berupa laporan hasil pelaksanaan tindakan penyelidikan yang disampaikan pada penyidik, untuk selanjutnya akan diproses lebih lanjut, sehingga dihasilkan Berita Acara Pemeriksaan (BAP) yang kemudian dilimpahkan ke Penuntut Umum. Polisi bisa dipraperadilan jika ada pihak-pihak yang merasa dirugikan ataupun keberatan atas tindakan penyelidikan yang dilakukannya, sedangkan DPRD tidak dapat dipraperadilan oleh pihak-pihak yang merasa dirugikan atas dilaksanakannya hak penyelidikan.

Pembicaraan dilanjutkan mengenai konsekuensi hukum yang akan timbul bagi mereka yang tidak memenuhi panggilan Polisi sebagai penyidik/ penyidik serta permintaan keterangan DPRD terhadap Pejabat Negara, Pejabat Pemerintah, Pejabat Non Pemerintah dan warga masyarakat.

DPRD tidak dapat melaksanakan sendiri ketentuan Pasal 20 ayat (2), Dewan harus meminta lembaga Peradilan untuk menindak pihak-pihak yang dianggap melanggar ketentuan tersebut, prosesnya seperti tindak pidana biasa<sup>11</sup>. Menurut Kasubid OPS Polda Jawa Timur, pihak kepolisian akan menangani jika terdapat kasus tentang pihak-pihak yang tidak bersedia memenuhi permintaan DPRD untuk memberikan keterangan berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Wawancara di DPRD Propinsi Jatim dengan Sekretaris Dewan, 8 Juni 2001

<sup>12</sup> Wawancara di Polda Jatim dengan Kasubid OPS, 4 Juli 2001



Sedangkan penyelidikan yang dilakukan oleh Polisi, perlu dipahami terlebih dahulu tentang wewenang yang dimiliki penyidik seperti tercantum dalam Pasal 5 UU Nomor 8 Tahun 1981. Didalamnya disebutkan bahwa :

(1) Penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 :

a. Karena kewajibannya mempunyai wewenang :

- 1) Menerima laporan atas pengaduan dari seorang atas adanya tindak pidana.
- 2) Mencari keterangan dan barang bukti.
- 3) Menyuruh berhenti seorang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri.
- 4) Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggungjawab.

b. Atas perintah penyidik dapat melakukan tindakan berupa :

- 1) Penangkapan, larangan meninggalkan tempat, penggeledahan dan penyitaan.
- 2) Pemeriksaan dan penyitaan surat.
- 3) Mengambil sidik jari dan memotret seseorang.
- 4) Membawa dan menghadapkan seseorang pada penyidik.

Dari sini, dapat diketahui bahwa sebenarnya penyidik tidak berwenang memanggil seseorang. Yang berwenang adalah penyidik, seperti tercantum dalam Pasal 7 ayat (1) g UU Nomor 8 Tahun 1981.

Pasal 113 UU Nomor 8 Tahun 1981, menyebutkan bahwa :



*“Jika seorang tersangka atau saksi yang dipanggil memberi alasan yang patut dan wajar bahwa ia tidak dapat datang kepada penyidik yang melakukan pemeriksaan, penyidik itu datang ke tempat kediamannya”.*

Dari sini dapat disimpulkan bahwa jika panggilan oleh penyidik tidak dipenuhi, maka dapat dilakukan pemaksaan. Jika ada alasan yang kuat mengapa yang bersangkutan tidak datang, maka penyidik akan datang ke tempat kediamannya.

Jadi, DPRD tidak punya kekuatan/ kewenangan untuk melaksanakan sendiri ketentuan Pasal 20 ayat (2), sedangkan penyidik dapat memaksa seseorang memenuhi panggilannya karena dia berkedudukan sebagai Lembaga Penegak Hukum.

### **3.4. Analisa Kasus**

#### **3.4.1. Kasus Pemanggilan Direktur PT. Mekabox oleh DPRD Propinsi Jatim**

Selanjutnya, akan dilakukan pembahasan pada kasus pertama, yaitu pemanggilan Direktur PT. Mekabox oleh DPRD Propinsi Jawa Timur. Pemanggilan itu dilakukan untuk memediasi dan membantu penyelesaian sengketa perburuhan antara 150 orang buruh yang di PHK secara sepihak oleh PT. Mekabox. Setelah dipanggil secara resmi sebanyak tiga kali, maka Ketua E DPRD Propinsi Jawa Timur melaporkan Direktur PT. Mekabox ke Polisi karena tidak memenuhi panggilan komisi yang dipimpinnya.

Para wakil rakyat itu melaporkan Direktur PT. Mekabox berdasarkan ketentuan dalam Pasal 20 UU Nomor 22 Tahun 1999. Dalam ayat (1) Pasal tersebut menyebutkan bahwa :



***“DPRD dalam melaksanakan tugasnya berhak meminta Pejabat Negara, Pejabat Pemerintah atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintahan, dan pembangunan.”***

Sebelumnya, perlu digarisbawahi bahwa kasus ini masuk dalam ruang lingkup perburuhan. Selanjutnya, ada baiknya perlu diuraikan lagi untuk dipahami lebih lanjut tentang apa yang menjadi tugas DPRD. Mengenai hal ini, Pasal 18 UU Nomor 22 Tahun 1999 menguraikan tugas dan wewenang yang dimiliki Dewan, yaitu :

- a. Memilih Gubernur/ Wakil Gubernur, Bupati/ Wakil Bupati, dan Walikota/ Wakil Walikota.
- b. Memilih anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari Utusan Daerah.
- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/ Wakil Gubernur, Bupati/ Wakil Bupati, atau Walikota/ Wakil Walikota.
- d. Bersama dengan Gubernur, Bupati atau Walikota membentuk Peraturan Daerah.
- e. Bersama dengan Gubernur, Bupati atau Walikota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
- f. Melaksanakan pengawasan terhadap :
  - 1) Pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lain.
  - 2) Pelaksanaan Keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota.
  - 3) Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
  - 4) Kebijakan Pemerintah Daerah.
  - 5) Pelaksanaan kerjasama internasional di Daerah.



g. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan Daerah.

h. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi Daerah dan masyarakat.

DPRD dilengkapi beberapa hak yang tercantum dalam Pasal 19 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999. Mencermati macam-macam tugas dan wewenang tersebut, seperti telah diuraikan sebelumnya, ada 4 fungsi DPRD yaitu : (1) Fungsi Perwakilan; (2) Fungsi Legislasi; (3) Fungsi Kontrol (Pemerintah Daerah); (4) Fungsi Anggaran. Berdasarkan fungsi yang dimiliki tersebut, apakah Dewan berwenang memediasi PHK yang dilakukan oleh PT. Mekabox terhadap 150 buruhnya ?

Jika kita amati, maka DPRD tidak berwenang memediasi dan membantu menyelesaikan sengketa tersebut, yang berwenang adalah Departemen Tenaga Kerja. Menurut Sendjun H. Manulang, berdasarkan ketentuan UU Tenaga Kerja (P4P/P4D) Nomor 22 Tahun 1957 Tentang Penyelesaian Perselisihan Perburuhan LN.RI Tahun 1957 No. 42, maka peranan Panitia Pusat/ Daerah adalah :

1. Sebagai pendamai dan pembentuk hukum, yaitu :
  - a. Berwenang memberikan perantaraan/ berunding dengan para pihak.
  - b. Berwenang memutuskan perkara secara mengikat yang harus ditaati oleh para pihak.
2. Sebagai Lembaga Legalisasi, yaitu :
  - a. Pengusaha hanya dapat memutuskan hubungan kerja setelah memperoleh izin dari P4D/P4P.



- b. Setiap Pemutusan Hubungan Kerja tanpa izin/ legalisasi dari P4D/P4P adalah batal demi hukum.
3. Sebagai Lembaga Peradilan, yaitu :
    - a. Memproses dan memutus perkara/ kasus perburuhan berdasarkan :
      - Hukum
      - Perjanjian
      - Kebiasaan
      - Keadilan dan
      - Kepentingan/ ketertiban umum atau negara
    - b. Berwenang menetapkan berat ringannya kesalahan para pihak.
  4. Sebagai Lembaga Stabilisator, yaitu :
    - a. Latar belakang sejarah telah menetapkan bahwa P4P/P4D pada setiap adanya tindakan berwenang dan berkewajiban untuk mengendalikan.
    - b. Campur tangan pemerintah melalui P4P/P4D dalam bentuk atau legalisasi PHK merupakan tindakan pengawasan preventif untuk menjamin kepastian dan ketentraman pekerja<sup>13</sup>.

Jadi dapat dipahami bahwa, Panitia Pusat/ Daerah yang lebih berwenang memediasi, berunding dengan para pihak.

Kedudukan DPRD dalam kasus ini hanyalah mengawasi pelaksanaan peraturan PHK dalam hal ini UU Nomor 22 Tahun 1957, beserta peraturan perundang-undangan terkait lainnya. DPRD juga berwenang menampung dan menindaklanjuti aspirasi daerah dan masyarakat. Disini yang perlu diingat

---

<sup>13</sup> Sendjun H. Manulang, *Pokok-pokok Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990



kembali bahwa pelaksanaan tugas dan wewenang serta hak DPRD tidak boleh terlepas dari fungsi-fungsi yang dimiliki oleh DPRD itu sendiri. Dalam kasus ini, fungsi kontrol yang lebih cocok untuk diterapkan. Tetapi perlu diperhatikan, fungsi kontrol itu hanya bisa dilakukan terhadap Pemerintah Daerah. Jadi yang diawasi adalah perilaku Pemerintah Daerah bukan perilaku masyarakat. Aparat keamananlah yang berhak mengawasi perilaku masyarakat. Jika aparat tersebut tidak dapat berfungsi dengan baik, barulah DPRD dapat menggunakan fungsi kontrolnya melalui saluran yang ada yaitu dengan menggunakan hak-hak yang dimiliki DPRD dengan mengikuti prosedur yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Sebenarnya, walaupun DPRD bermaksud mengundang warga masyarakat, maka undangan itu haruslah ditujukan kepada masyarakat yang ada kaitannya dengan Pemerintah Daerah. Dalam kasus ini seharusnya yang dikontrol dan dipantau oleh DPRD adalah Departemen Tenaga Kerja (Depnaker) atau yang lebih dikenal dengan P4P/P4D (dalam hal ini Depnaker Kabupaten Gresik). DPRD hanya bisa mengundang PT. Mekabox dan bukan memanggilnya. Pihak PT. Mekabox bebas untuk memenuhi atau tidak undangan tersebut, tidak bisa dilakukan pemaksaan, misalnya dengan melaporkannya ke pihak Kepolisian.

Persoalan selanjutnya adalah apa arti dan apa saja kriteria “kepentingan negara, kepentingan bangsa, kepentingan pemerintahan dan kepentingan pembangunan”. Didalam hukum, konsep kepentingan negara, kepentingan bangsa, kepentingan pemerintah dan kepentingan pembangunan



termasuk dalam kategori konsep kabur. Konsep semacam ini memang sering dibutuhkan, namun selalu sulit untuk didefinisikan secara tepat. Berdasarkan wawancara yang penulis lakukan di DPRD Propinsi Jawa Timur, bahwa definisi dari konsep ini sangatlah luas, tidak ada kriteria khusus yang dapat menggambarkannya<sup>14</sup>. Yang dapat dilakukan adalah dengan menyusun daftar enumerasi apa saja yang termasuk dalam pengertian kepentingan negara, kepentingan bangsa, kepentingan pemerintahan dan kepentingan pembangunan, seperti yang terjadi dalam pengaturan hak atas tanah, khususnya tentang pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum (Inpres Nomor 9 Tahun 1973). Memakai konsep kepentingan negara, kepentingan bangsa, kepentingan pemerintahan dan kepentingan pembangunan bisa dilakukan dengan mengamati per kasus, contohnya kasus Bank Bali. Kasus ini bisa dikatakan menyangkut kepentingan negara dan kepentingan pembangunan karena menyangkut uang negara. Tetapi pada kasus PT. Mekabox, agaknya sangat jauh untuk menarik kasus ini dalam pengertian demi kepentingan pembangunan, apalagi dalam pengertian kepentingan bangsa dan pemerintahan<sup>15</sup>.

Penulis sependapat dengan P.M. Hadjon ini sebab kasus PHK secara sepihak terhadap 150 orang buruh oleh PT. Mekabox merupakan urusan intern antara PT. Mekabox dengan para buruhnya. Walaupun jika tidak diselesaikan dengan baik dan benar, dapat menjadi masalah nasional yang akhirnya merugikan kepentingan bangsa, kepentingan negara dan

---

<sup>14</sup> Wawancara di DPRD Propinsi Jatim dengan Sekretaris Daerah, 8 Juni 2001

<sup>15</sup> Loc. Cit., Opini oleh Philipus M. Hadjon



kepentingan pembangunan. Tetapi jika ditangani dengan baik, termasuk adanya pengawasan dari Dewan, hal ini tidak akan terjadi. Memang sangat jauh jika menarik kasus ini “demi kepentingan negara, kepentingan bangsa dan kepentingan pembangunan”, sebab belum ada kepentingan negara, kepentingan bangsa dan kepentingan pembangunan yang dirugikan, selama segalanya dapat diselesaikan dengan baik, misalnya diberikan uang pesangon yang memadai, PHK dilakukan dengan alasan yang tepat dan lain-lain.

Menanggapi pemikiran P.M. Hadjon, Djarot Sjaiful Hidajat memberikan pendapatnya sebagai berikut :

"Alasan hukum bagi Dewan untuk menjadi mediator dan fasilitator dalam menyelesaikan kasus antara PT. Mekabox dengan 150 orang buruhnya adalah Pasal 22 huruf e UU Nomor 22 Tahun 1999, yang berisi :

“DPRD mempunyai kewajiban untuk memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan, dan pengaduan masyarakat serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya”

Pada saat itu, Dewan (dalam hal ini komisi E) menerima keluhan dan pengaduan dari buruh yang di PHK dan untuk menindaklanjuti diperlukan informasi dan klarifikasi secara seimbang dari pihak terkait, terutama dari Direksi PT. Mekabox dan Depnaker."<sup>16</sup>

Menurut pendapat penulis, bukan berarti Dewan tidak berwenang untuk menerima keluhan, aspirasi dan pengaduan dari masyarakat untuk kemudian juga memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya. Hal ini sudah jelas merupakan kewajiban Dewan sesuai dengan Pasal 18 ayat (1) huruf h dan Pasal 22 huruf e UU Nomor 22 Tahun 1999. Hanya saja dalam pelaksanaannya, Dewan haruslah tetap berjalan pada rel yang telah ditentukan, Dewan tidak berhak untuk memediasi/ berunding dengan para pihak. Menurut UU Nomor 22 Tahun 1957, yang berwenang adalah



Depnaker (dalam hal ini adalah Depnaker Gresik) atau yang lebih dikenal dengan P4P/P4D. Dewan berwenang mengontrol apakah peraturan perundang-undangan tentang PHK sudah dilaksanakan dengan benar. Jika memang belum atau terjadi penyimpangan, Dewan dapat memanggil Depnaker yang bersangkutan. Dewan tetap berhak bahkan berkewajiban menampung aspirasi masyarakat, untuk kemudian diselesaikan menurut jalur yang ada. Hal ini untuk menghindari terjadinya tumpang tindih tugas dan wewenang yang dimiliki Dewan dengan instansi lainnya. Sehingga nantinya, Dewan tidak melampaui batas kewenangannya. Depnaker yang nantinya berwenang untuk menyelesaikan kasus PHK tersebut. Dewan yang mengawasi proses penyelesaian itu apakah sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Dengan demikian Dewan tetap berkewajiban menjalankan tugas dan wewenangnya, termasuk melindungi segenap kehidupan bangsa Indonesia namun tetap harus melalui jalur-jalur yang ditetapkan. Ketentuan Pasal 20 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999, hanya bisa diterapkan jika :

- 1) DPRD menjalankan tugas dan wewenang tersebut dalam Pasal 18 UU Nomor 22 Tahun 1999, dalam rangka melaksanakan pengawasan terhadap Pemerintah Daerah.
- 2) Pemanggilan oleh DPRD terhadap Pejabat Negara dan warga masyarakat haruslah demi kepentingan negara, kepentingan bangsa, kepentingan pemerintahan dan kepentingan pembangunan.

---

<sup>16</sup> Jawa Pos, 16 April 2000, *Kemana Lagi Rakyat Akan Mengadu*, Opini Tanggapan Untuk Philipus M. Hadjon oleh Djarot Saiful Hidajat dan Adrianus Harsono



Menurut P.M. Hadjon pemanggilan terhadap Direktur PT. Mekabox tidak memenuhi unsur pertama<sup>17</sup>. Penulis sependapat, sebab apa yang dilakukan Dewan dalam kasus ini tidak dalam rangka menjalankan tugas dan wewenangnya menurut Pasal 18 UU Nomor 22 Tahun 1999, seperti telah diuraikan sebelumnya. Jadi, dapat disimpulkan bahwa pada kasus ini, DPRD telah melampaui batas kewenangannya, sebab pemanggilan yang dilakukan terhadap Direktur PT. Mekabox tersebut dilakukan DPRD bukan dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenangnya, melakukan pengawasan terhadap Pemerintah Daerah.

#### **3.4.2. Pemanggilan Mantan Hakim, Para Saksi dan Pemeriksa/ Polisi Dalam Kasus Marsinah oleh DPRD Propinsi Jatim**

Selanjutnya akan dibahas tentang kasus kedua, tentang Pemanggilan Hakim, 9 orang tersangka dan Pemeriksa/ Polisi kasus Marsinah oleh DPRD Propinsi Jawa Timur. Hal ini dilakukan untuk meminta klarifikasi dan informasi selengkapnya tentang kasus Marsinah guna membuat rekomendasi bagi Presiden Abdurrahman Wahid. Menurut ketua komisi A DPRD, Dewan memiliki kewenangan atas hak penyelidikan, termasuk mengungkap siapa pelaku pembunuhan Marsinah. Yang tidak dimiliki Dewan hanyalah penyidikan. Untuk kepentingan negara komisi A DPRD Jatim punya kewenangan kepada siapapun untuk menyelidiki suatu kasus.

---

<sup>17</sup> Loc.Cit., Opini oleh P.M. Hadjon



Untuk menganalisa kasus diatas, sebelumnya perlu diketahui bahwa kasus ini merupakan kasus pidana. Berdasarkan analisa sebelumnya, bahwa penyelidikan dan permintaan keterangan yang dilakukan DPRD bukanlah berkaitan dengan pidana, dalam hal ini KUHP, akan tetapi berkaitan dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 28 Tahun 1999 yang ditujukan kepada Pemerintah Daerah dalam rangka otonomi daerah. Isu hukum yang muncul adalah, apakah DPRD berwenang untuk memanggil Hakim, para tersangka dan pemeriksa/ Polisi ?. Untuk menjawabnya, sebaiknya kita kembalikan pada keempat fungsi DPRD berdasarkan tugas dan wewenangnya. Menurut ketua komisi A DPRD, Dewan punya kewenangan atas hak penyelidikan dalam menyelidiki kasus ini. Jika memang panggilan terhadap Hakim, para tersangka dan pemeriksa/ Polisi ini merupakan pelaksanaan dari hak penyelidikan, berarti DPRD sedang menjalankan fungsi kontrolnya, sekali lagi hanya terhadap Pemerintah Daerah. Apakah Hakim, para tersangka dan pemeriksa/ Polisi adalah Pemerintah Daerah ?, jawabannya tentu bukan. Para Hakim dan Pemeriksa/ Polisi berasal dari Lembaga Yudikatif dan para saksi sebagai individu anggota masyarakat. Sebenarnya DPRD tidak berwenang untuk memanggil, tetapi hanya mengundang. Karena sifatnya undangan, maka boleh hadir boleh tidak. Walaupun DPRD bermaksud mengundang anggota masyarakat (diluar unsur Pemerintah Daerah), maka pihak-pihak yang diundang haruslah mereka yang ada hubungannya dengan Pemerintah Daerah. Mengenai hal ini harus diperjelas batasannya agar DPRD tidak melampaui batas kewenangan yang



dimilikinya. Akan lebih baik lagi jika pembuatan rekomendasi bagi Presiden dilakukan oleh pihak Kepolisian karena data-data yang diperlukan akan lebih lengkap, dan merekalah yang menangani kasus Marsinah. Walaupun menurut pendapat penulis, sebenarnya Presidenpun sebagai Lembaga Eksekutif tidak berwenang ikut campur pada urusan Yudikatif.

Selanjutnya, masih tentang pernyataan ketua komisi A DPRD Jatim, bahwa Dewan memiliki hak penyelidikan termasuk mengungkap siapa pelaku pembunuhan Marsinah. Memang benar, Dewan tidak memiliki hak penyidikan, namun hanya berupa hak penyelidikan (Pasal 19 ayat (1) huruf c UU Nomor 22 Tahun 1999). Namun langkah penyelidikan ini tidak sampai pada tahap pengungkapan siapa pelakunya. Penyelidikan hanyalah merupakan langkah awal untuk menentukan apakah sebuah kasus termasuk peristiwa yang dapat diduga sebagai tindak pidana sehingga bisa dilanjutkan dengan penyidikan, barulah pada tahap ini, bisa menjadi terang siapa tersangkanya, dan untuk mengungkapkan kebenaran sesungguhnya, harus ada proses-proses selanjutnya, pelimpahan ke Penuntut Umum sampai pada proses pengadilan.

Penulis berpendapat bahwa pemanggilan terhadap Hakim, para tersangka dan pemeriksa/ Polisi tersebut bukan termasuk pelaksanaan dari hak penyelidikan Dewan. Dalam kasus ini, Dewan sedang melaksanakan hak meminta keterangan kepada Pejabat Negara, Pejabat Pemerintah, Pejabat Non Pemerintah atau warga masyarakat, seperti yang tercantum dalam Pasal 21 Tata Tertib DPRD Propinsi Jatim. Hak penyelidikan hanya bisa dilakukan



Dewan berkaitan dengan penyelidikan terhadap suatu kebijaksanaan Gubernur, seperti yang tercantum dalam Pasal 14 Tata Tertib DPRD Propinsi Jatim. Jadi dapat disimpulkan bahwa dalam kasus ini, DPRD telah melampaui batas kewenangannya, sebab pemanggilan ini dilakukan tidak dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenang nya mengawasi Pemerintah Daerah.

Dari kedua kasus diatas, dapat disimpulkan bahwa DPRD telah melampaui batas kewenangannya didalam menangani kedua kasus diatas. Timbul pertanyaan besar, sanksi apa yang dapat dikenakan kepada DPRD ?. Apalagi seperti telah diuraikan dimuka, DPRD tidak dapat dipraperadilan jika ada pihak-pihak yang merasa dirugikan atas pelaksanaan hak meminta keterangan dan hak penyelidikan DPRD. Berdasarkan pengamatan penulis, didalam UU Nomor 22 Tahun 1999 ataupun dalam peraturan perundang-undangan lainnya, memang tidak diatur mengenai persoalan diatas, dan ini merupakan suatu kekurangan yang harus segera diperbaiki. Untuk mencegah terjadinya pelampauan kewenangan yang dimiliki DPRD, maka perlu dibentuk lembaga pengawas DPRD. Pada bab ini, penulis juga merasa perlu membahas tentang ketentuan dalam Pasal 20 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999, yang berbunyi :

***“Pejabat Negara, Pejabat Pemerintah atau warga masyarakat yang menolak permintaan, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diancam dengan pidana kurungan paling lama satu tahun karena merendahkan martabat dan kehormatan DPRD”.***

Menurut pendapat penulis, ada cacat hukum pada Pasal ini yaitu perihal tidak adanya pencantuman siapa yang berhak melakukan penyelidikan



didalam Berita Negara RI. Penempatan pengumuman tentang sesuatu hal dalam Berita Negara RI dimaksudkan agar setiap orang akan dapat mengetahuinya, sehingga setiap orang dianggap tahu akan hukum. Konsekuensi hukumnya adalah jika ada pihak-pihak yang menolak permintaan DPRD untuk memberikan keterangan, akan bisa dipaksakan pelaksanaannya. Jika tidak ada pengumuman dalam Berita Negara RI (pada tingkat daerah dituangkan dalam Lembaran.Daerah), tidak bisa dilakukan pemaksaan, apalagi sampai ada ancaman pidana kurungan paling lama satu tahun karena telah dianggap merendahkan martabat dan kehormatan DPRD seperti yang tercantum dalam Pasal 20 ayat (2) tersebut. Jika memang ada konsekuensi hukuman pidana kurungan, juga harus diperhatikan apa saja hak-hak dari mereka yang dikenai ancaman pidana itu. Disini juga harus jelas bagaimana prosedurnya. Oleh karena itu Pasal ini perlu ada perbaikan untuk menyempurnakannya. Kekurangan-kekurangan ini haruslah dituangkakan didalam Tata Tertib DPRD, sebab Pasal 20 ayat (3) UU Nomor 22 Tahun 1999 mengamanatkan bahwa pelaksanaan hak DPRD untuk meminta keterangan kepada Pejabat Negara, Pejabat Pemerintah atau warga masyarakat dan pelaksanaan ancaman pidana kurungan bagi mereka yang menolak permintaan DPRD tersebut diatur dalam Tata tertib. Perlu dipertanyakan seberapa kuatkah sebuah Tata Tertib itu, jika dibandingkan dengan Perda ?, tentu saja Perda kedudukannya lebih kuat, sehingga akan lebih baik lagi jika hal tersebut dituangkan dalam Perda. Pasal 20 ini juga memungkinkan terjadinya penyalahgunaan wewenang yang dimiliki DPRD.



Hal ini karena tidak adanya kejelasan mengenai definisi "demi kepentingan negara, bangsa, pemerintahan, dan pembangunan". Jadi masing-masing pihak dapat mendefinisikan sesuai kepentingannya sendiri-sendiri, termasuk oleh DPRD. Oleh karena itu, sebaiknya perlu dibentuk sebuah lembaga pengawas DPRD, yang mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang yang dimiliki DPRD, sehingga nantinya tidak ada pihak-pihak yang dirugikan.

Penulis selalu menekankan bahwa pemanggilan dalam rangka pelaksanaan fungsi kontrol DPRD hanya bisa dilakukan terhadap Pemerintah Daerah, dalam kaitannya Pejabat Negara dan Pejabat Pemerintah, bukan pribadi. Selain itu, DPRD hanya bisa mengundang yang berarti bisa datang bisa juga tidak. Timbul pertanyaan disini, bagaimana jika mereka yang tidak termasuk Pemerintah Daerah tetap tidak mengindahkan undangan DPRD, sehingga fungsi kontrol DPRD tidak dapat berjalan lancar ?. Jika sebuah badan swasta atau pejabat non pemerintah atau individu selalu saja tidak memenuhi undangan DPRD maka, kontrol sosial masyarakatlah yang bekerja.



Masyarakat akan memandang instansi atau individu atau Pejabat Negara tersebut, tidak beritikad baik, berusaha menutup-nutupi kebenaran yang sebenarnya diketahuinya atau dianggap tidak mendukung jalannya Pemerintahan, khususnya Pemerintahan Daerah. Hal ini berbeda dengan fungsi kontrol DPRD yang ditujukan pada Pemerintah Daerah. Oleh karena fungsi tersebut hanya dapat ditujukan pada Pemerintah Daerah, maka DPRD dapat melakukan pemanggilan, yang dalam pelaksanaannya dapat dilakukan pemaksaan jika pihak Pemerintah Daerah terkait tidak bersedia memenuhi panggilan tersebut. Hal ini dapat dilakukan berdasar ketentuan Pasal 20 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999.



## BAB IV

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### 4.1. Kesimpulan

Dari uraian bab demi bab diatas, baik yang bersifat deskriptif maupun analitis dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. UU Nomor 22 Tahun 1999 memberikan posisi yang lebih kuat pada DPRD dengan dipisahkannya dari Pemerintah Daerah. Tugas, wewenang dan hak DPRD mengalami refungsionalisasi, sehingga diharapkan dapat lebih membawa aspirasi masyarakat daerah. Berdasarkan tugas dan wewenang yang dimiliki, DPRD mempunyai 4 fungsi pokok, yaitu : (1) fungsi legislasi; (2) fungsi pengawasan; (3) fungsi anggaran; (4) fungsi perwakilan. Dalam menjalankan fungsi-fungsinya tersebut, DPRD dilengkapi dengan beberapa hak, seperti yang tercantum dalam Pasal 18 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999. Hak meminta keterangan dan hak penyelidikan adalah 2 contoh hak yang dimiliki DPRD, dimana untuk saat ini pelaksanaannya sangat terasa urgensinya. Kedua hak tersebut dilaksanakan DPRD dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasannya. Perlu ditekankan bahwa berdasarkan Pasal 19 ayat (1) huruf f UU Nomor 22 Tahun 1999, fungsi pengawasan DPRD hanya dapat ditujukan kepada Pemerintah Daerah.



2. Hak meminta keterangan dan hak penyelidikan dapat digunakan DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasannya terhadap Pemerintah Daerah.

Hak meminta keterangan DPRD dapat ditujukan terhadap :

- a. Pemerintah Daerah, dalam hal ini Pejabat Negara dan Pejabat Pemerintah
- b. Pejabat non Pemerintah atau warga masyarakat

Sedangkan hak penyelidikan DPRD hanya dapat dilaksanakan berkaitan dengan usul kebijakan Gubernur. Ada beberapa perbedaan antara pelaksanaan hak penyelidikan DPR dengan pelaksanaan hak penyelidikan DPRD. Pada DPR ada pengaturan secara tegas tentang pelaksanaan hak tersebut yaitu UU Nomor 6 Tahun 1954, sedangkan pada DPRD pengaturannya hanya dituangkan dalam Tata Tertib DPRD. Begitu pula antara pelaksanaan hak penyelidikan DPRD dengan pelaksanaan hak penyelidikan oleh pihak kepolisian.

Dalam pelaksanaan hak meminta keterangan dan hak penyelidikan DPRD yang ditujukan terhadap Pemerintah Daerah, DPRD dapat melakukan pemanggilan terhadap para pihak yang terkait. Dalam hal ini dapat dilakukan pemaksaan dalam pelaksanaannya, jika panggilan tersebut tidak dipenuhi. Sedangkan terhadap pihak-pihak diluar unsur Pemerintahan Daerah, DPRD hanya mempunyai hak mengundang, dimana dalam pengimplementasiannya tidak dapat dilakukan pemaksaan jika undangan tersebut tidak dipenuhi oleh pihak yang bersangkutan. Ketentuan Pasal 20



UU Nomor 22 Tahun 1999 memungkinkan terjadinya penyalahgunaan wewenang DPRD.

Pengertian “Demi kepentingan bangsa, kepentingan negara, kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat”, tidak dapat didefinisikan secara jelas dan tepat, namun hanya bisa diterapkan secara kasuistis.

Mengenai ketentuan Pasal 20 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999, hanya dapat dilaksanakan jika :

- a. Memenuhi unsur demi kepentingan negara, kepentingan bangsa, kepentingan pemerintahan dan kepentingan pembangunan.
- b. Dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasannya terhadap Pemerintah Daerah.

Ada beberapa kekurangan yang harus segera diperbaiki mengenai ketentuan Pasal 20 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999. Tidak ada kewajiban untuk mengumumkan siapa yang berwenang melaksanakan hak penyelidikan dan hak meminta keterangan DPRD, serta apa yang diselidiki dalam Lembaran Daerah. Prosedur pelaksanaan dan apa saja hak-hak pihak -pihak yang dikenai ketentuan pasal tersebut juga tidak jelas. Kesemuanya harus dicantumkan dalam Tata Tertib DPRD. Dari analisa terhadap kedua kasus diatas dapat disimpulkan bahwa DPRD telah melampaui batas kewenangannya dengan melakukan pemanggilan terhadap Direktur PT. Mekabox, dan terhadap mantan Hakim, para saksi dan Pemeriksa/Polisi pada kasus Marsinah. Akan tetapi, atas pelanggaran ini tidak ada sanksi apapun yang dapat dijatuhkan pada DPRD. Salah satu



penyebabnya adalah karena tidak adanya lembaga pengawas DPRD. Posisi kuat yang saat ini telah dimiliki DPR, haruslah benar-benar dilaksanakan demi kepentingan rakyat dan tidak keluar dari jalur kewenangan yang dimilikinya.

#### 4.2. Saran

Pada bab terakhir ini, penulis akan memberikan beberapa saran, yang mungkin dapat dijadikan masukan bagi pihak-pihak terkait. Adapun saran-saran itu antara lain :

1. Penempatan DPRD pada posisi yang lebih kuat serta refungsionalisasi terhadap tugas, wewenang serta hak DPRD dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, merupakan suatu langkah yang positif dan maju. Namun, yang perlu dijaga agar jangan sampai DPRD melampaui batas kewenangan yang dimilikinya.
2. Pelaksanaan fungsi DPRD haruslah berdasarkan tugas, wewenang serta hak yang dimiliki DPRD.
3. Sebaiknya ada pencantuman dalam Lembaran Daerah tentang siapa saja yang berwenang melakukan penyelidikan DPRD serta apa saja yang diselidiki agar dapat dilakukan pemaksaan jika ada pihak-pihak yang tidak bersedia memenuhi permintaan DPRD. Hal ini haruslah dicantumkan dalam Tata Tertib DPRD.
4. Seharusnya ada kejelasan prosedur tentang pelaksanaan ketentuan Pasal 20 ayat (2) UU Nomor 22 tahun 1999 serta hak-hak dari mereka yang



diancam ketentuan pasal tersebut. Hal ini haruslah dicantumkan dalam Tata Tertib DPRD, atau akan lebih baik lagi jika dituangkan dalam PERDA sebagai peraturan perundang-undangan yang mempunyai kedudukan dan kekuatan lebih tinggi daripada Tata Tertib DPRD.

5. Sebaiknya disusun daftar enumerasi untuk memperjelas definisi kepentingan negara, kepentingan bangsa, kepentingan pemerintah, kepentingan pembangunan seperti yang terdapat dalam Inpres Nomor 9 Tahun 1973.
6. Seharusnya ada lembaga pengawas DPRD, apapun itu bentuknya, agar DPRD tidak melampaui batas kewenangannya dalam melaksanakan tugas, wewenang serta hak-hak yang dimiliki.



## DAFTAR BACAAN

### Buku-buku

- A.W. Widjaja, *Titik Berat Otonomi Pada Daerah Tingkat II*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1998
- B.N. Marbun, *DPR-RI Pertumbuhan Dan Cara Kerjanya*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992
- Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000
- I. Widarta, *Cara Mudah Memahami Otonomi Daerah*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001
- I.P.M. Ranuhandoko, *Terminologi Hukum*, Inggris-Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 1996
- JCT. Simorangkir, Rudy T. Erwin, JT. Prasetyo, *Kamus Hukum*, Aksara Baru, Jakarta, 1987
- Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000
- Sendjun H. Manulang, *Pokok-pokok Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990
- S.P. Paul Minn, *Black's Law Dictionary*, Six Edition, West Publishing, Co. 1990
- Thomas Soebroto, *Tanya Jawab UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah*, Dahara Prize, Semarang, 2000
- Yan Pramadya Puspa, *Kamus Hukum Edisi Lengkap*, Aneka Ilmu, Semarang, 1977

### Surat Kabar

- Bali Post, 19 Juni 2000, *Soal Kasus Marsinah, Komisi A DPRD Propinsi Jawa Timur Panggil Hakim*



Jawa Pos, 13 April 2000, *Haruskah Setiap Panggilan DPRD Dipenuhi*, Opini Oleh Prof. Dr. PM. Hadjon

Jawa Pos, 16 April 2000, *Kemana Lagi Rakyat Akan Mengadu*, Opini Tanggapan Untuk PM. Hadjon oleh Djarot Saiful Hidajat dan Adrianus Harsono

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-undang Dasar RI 1945

UU Nomor 6 Tahun 1954 Tentang Hak Angket DPR, LN.RI. Tahun 1954 No.19-TLN.RI. No. 518

UU Nomor 22 Tahun 1957 Tentang Penyelesaian Perselihan Perburuhan, LN.RI. Tahun 1957 No. 42

UU Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, LN. RI. Tahun 1974 No. 38-TLN.RI. No. 3037

UU Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana, LN.RI. Tahun 1981 No. 76-TLN.RI No. 3209

UU Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, LN.RI Tahun 1999 No.24- TLN.RI. No. 3811

UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, LN. RI. Tahun 1999 No. 60- TLN. RI. No. 3839

