

SKRIPSI

EKO SUPRIYANTO

**WEWENANG DPR UNTUK MEMINTA KETERANGAN
WARGA MASYARAKAT**

**Kajian terhadap Pasal 35 UU Nomor 4 Tahun 1999
tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD**



**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2000**

WEWENANG DPR UNTUK MEMINTA KETERANGAN WARGA MASYARAKAT

**Kajian terhadap Pasal 35 UU Nomor 4 Tahun 1999
tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD**

SKRIPSI

**Diajukan untuk Melengkapi Tugas dan
Memenuhi Syarat-syarat untuk Mencapai
Gelar Sarjana Hukum**

Dosen Pembimbing,



Sukardi, S.H.MH.

NIP. 131 855 885

Penyusun,



Eko Supriyanto

NIM. 039614328

**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA**

2000

Telah diuji dihadapan Panitia Penguji pada tanggal : 7 Agustus 2000

Panitia Penguji Skripsi :

Ketua : Udin, S.H.



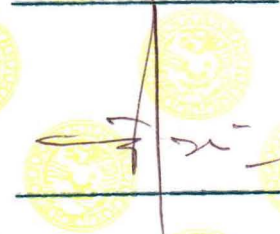
Anggota : Sukardi, S.H.,M.H.



Romlah Sartono, S.H.,M.S.



Himawan Estubagijo, S.H.,M.Hum



Emanuel Sudjatmoko, S.H.,M.S.



Halaman Persembahan

*Segala di dunia ini adalah fana belaka,
keghinaan yang kau yakini akan selalu hehal atas harunya-Nya*

Kupersembahkan Skripsi ini kepada :

- Kedua Orang Tuaku; bapak, Ibu Prayitno;
- Adik-adikku yang kusayangi;
- Orang-orang yang berkenan membaca dan menggali ilmu darinya.

KATA PENGANTAR

Pertama-tama saya panjatkan puji syukur kehadirat Allah SWT yang telah memberikan karunia yang terkira sehingga saya dapat menuntaskan penulisan skripsi ini sebagai syarat untuk memperoleh gelar Strata-1 di Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

Alasan utama yang menjadi dasar mengapa saya mengambil judul "wewenang DPR untuk meminta keterangan warga masyarakat" adalah tidak tuntasnya ketentuan hukum yang mengatur tentang pelaksanaan wewenang DPR untuk meminta keterangan warga masyarakat.

Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dan dukungan dari orang-orang yang peduli terhadap masalah tersebut dan terhadap diri pribadi saya, penulisan skripsi ini tidak akan dapat selesai. Atas dukungan dan bantuan dari:

1. Bpk. Machsoen Ali, S.H, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga;
2. Ibu. Romlah Sartono, S.H.,MS, selaku kepala bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Airlangga;
3. Bpk. Sukardi, S.H.,MH selaku Dosen Pembimbing, terima kasih atas sharing ide-nya;
4. Bpk. Udin, S.H., Bpk. Himawan Estubagijo, S.H.,M.Hum, Bpk. Emanuel Sudjatmoko, S.H.,MS, Ibu. Romlah Sartono, S.H.,MS selaku dosen Penguji;
5. Keluarga Prayitno dan keluarga Tukiran, terima kasih atas bantuan materiil maupun spritualnya;
6. Kawan-kawan seperantauan di Karmen IV/28: Abang Ses, Abang Dedying, Pak Aris, Andre, Amin-mid, Misbach, Budi, Imam, Rofiq, Anton, Endhik, Tommy, Wawan, Arifin (Marco), Hience, Ali "cyborg",

- Yoyok "komeng"; aku lulus rek, suwun rewangane, I'll rememember you, guys and miss you so much;
7. Kawan-kawan debat ide dan perasaan di kampus: Reza, S.H, Sunnu, Hudha, Edhi, Giant, Aryo "Bule", Kristian "Tokhi", Bebal Sayang, Bayek; suwun atas secangkir coffee ilmu-nya;
 8. Kawan-kawan parkir belakang FH; ha...ha... aku lulus rek!
 9. Kawan-kawan kantin tengah Fakultas Hukum Universitas Airlangga yang selalu "sayang" dan "benci" padaku;
 10. Kawan-kawan KKN Angkatan 22 Desa balongpanggang: suwun atas doa dan dorongannya;
 11. Terkhusus buat LANDAK, yang menggantikan diriku untuk hadir dalam kuliah;
 12. Semua pihak yang telah membantu baik spiritual maupun material demi terselesainya skripsi ini, baik yang kelihatan maupun tak kelihatan.

Penulis sadar bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna sebab tak ada yang sempurna di dunia ini kecuali kuasa-Nya. Atas saran dan kritik yang diberikan demi perkembangan ilmu, penulis ucapkar banyak-banyak terima kasih semoga amal kita semua dicatat oleh-Nya.

Surabaya, Agustus 2000

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	iv
BAB I PENDAHULUAN	
1.1. Latar belakang dan rumusan masalah	1
1.2. Penjelasan Judul.....	5
1.3. Alasan Pemilihan Judul.....	7
1.4. Tujuan Penulisan.....	8
1.5. Metode.....	8
1.5.1. Pendekatan masalah	8
1.5.2. Bahan hukum.....	9
1.5.3. Pengumpulan bahan hukum.....	9
1.5.4. Analisis	10
1.6. Pertanggungjawaban sistematika.....	10
BAB II PENGATURAN PELAKSANAAN WEWENANG DPR UNTUK	
MEMINTA KETERANGAN	
2.1. Kedudukan Peraturan Tata Tertib.....	13
2.2. Batasan Pelaksanaan Wewenang	21

BAB III PERLINDUNGAN HUKUM BAGI WARGA MASYARAKAT

TERHADAP PELAKSANAAN WEWENANG DPR UNTUK

MEMINTA KETERANGAN

3.1. Akibat Hukum Pelaksanaan Wewenang DPR34

3.2. Bentuk Perlindungan Hukum38

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

4.1. Kesimpulan.....46

4.2. Saran.....47

DAFTAR BACAAN

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar belakang dan rumusan masalah

Dengan semangat reformasi yang digulirkan oleh mahasiswa mewajibkan semua unsur yang tergabung dalam bidang pemerintahan harus dapat melakukan introspeksi diri sehingga tujuan untuk menciptakan masyarakat yang adil dan makmur dapat tercapai. Fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan merupakan hal utama agar nantinya pemerintah dapat berjalan dengan bersih terbebas dari kolusi, korupsi dan nepotisme.

Agar tujuan tersebut dapat tercapai dan terealisasi, Dewan Perwakilan Rakyat harus dapat berperan dan melaksanakan fungsinya dengan sebaik-baiknya seperti diatur dalam ketentuan Undang-Undang No. 4 Tahun 1999 yaitu undang-undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD. DPR berfungsi sebagai lembaga perwakilan rakyat yang mempunyai tugas mengawasi jalannya pemerintahan dan sebagai lembaga rakyat yang harus dapat menjamin terlaksananya dan terciptanya masyarakat Indonesia yang adil dan makmur.

Fungsi DPR berdasarkan UUD 1945 menurut Philipus M. Hadjon adalah sebagai berikut:

1. fungsi “medewetgeving”, ikut serta dalam pembuatan undang-undang dengan asumsi bahwa DPR tidak dapat membuat suatu undang-undang tanpa bekerja sama dengan presiden (pasal 5 UUD 1945), (di dalam UUD 1945 yang baru diatur dalam pasal 20 - pen),
2. fungsi “begroting”, setiap penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja negara harus mendapat persetujuan DPR (pasal 23 UUD 1945 - pen)
3. fungsi “control”, adalah fungsi DPR untuk melakukan pengawasan kepada presiden, ada 3 (tiga) macam pengawasan yaitu; control of executive, control of expenditure, dan control of taxation.¹

Ketiga fungsi diatas dengan diundangkannya UU Nomor 4 Tahun 1999 menjadi bertambah sesuai dengan yang diatur di dalam pasal 33 ayat (2), yaitu:

1. membahas hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang diberitahukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, yang disampaikan dalam Rapat Paripurna DPR, untuk dipergunakan sebagai bahan pengawasan;
2. membahas untuk meratifikasi dan/atau memberikan atas persetujuan atas pernyataan perang serta pembuatan perdamaian dan perjanjian dengan negara lain yang dilakukan oleh Presiden;
3. menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat;
4. melaksanakan hal-hal yang ditugaskan oleh Ketetapan MPR dan/atau undang-undang kepada DPR.

Undang-undang memberikan wewenang kepada DPR untuk meminta keterangan kepada pejabat negara, pejabat pemerintahan, atau warga masyarakat tentang suatu hal yang perlu ditangani berkaitan dengan kepentingan negara, bangsa, pemerintahan dan pembangunan khususnya

¹ Hadjon, Philipus.M. Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945, PT. Bina ilmu, (1987.17-18)

dalam melaksanakan fungsi menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat.

Wewenang DPR untuk meminta keterangan tersebut juga telah dilengkapi dengan adanya sanksi yang dapat diberikan apabila orang yang dipanggil untuk didengar keterangannya menolak untuk memberikan keterangan, yaitu dengan ancaman pidana kurungan paling lama 1 tahun sesuai dengan yang diatur di dalam pasal 35 ayat (2) dengan dasar bahwa pejabat negara, pejabat pemerintahan ataupun warga negara dianggap telah merendahkan martabat dan kehormatan DPR.

Untuk dapat berjalan dengan efektif dan dapat segera mungkin dapat mengatasi permasalahan yang timbul sejak Orde Baru tersebut maka pelaksanaan hak-hak DPR tersebut menurut pasal 35 ayat (3) UU Nomor 4 Tahun 1999 diatur dengan Peraturan Tata Tertib DPR. Melalui Keputusan DPR RI Nomor 16/DPR RI/I/1999-2000, pengaturan mengenai wewenang DPR untuk meminta keterangan diatur di dalam Pasal 171 dan Pasal 172.

Pada saat berlakunya UU Nomor 2 Tahun 1985 perihal penggunaan Peraturan Tata Tertib sebagai pedoman pelaksanaan hak DPR menjadikan kerja DPR dalam menjalankan fungsinya tidak efektif. Hal tersebut disebabkan dalam Peraturan Tata Tertib mengharuskan prosedur yang panjang dan syarat yang berat. Mengenai kerja DPR dalam melaksanakan fungsinya, Marbun berpendapat:

Peraturan Tata Tertib ikut mempengaruhi kelambanan kerja DPR serta membawa akibat terhadap hasil kerja DPR yang dianggap kurang memuaskan baik dari segi kualitas maupun kuantitas, demikian juga dari segi efektifitas. Mengingat ruang lingkup yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR begitu penting dan mendasar dalam kehidupan demokrasi di Indonesia.²

Dari pendapat tersebut menunjukkan bahwa Peraturan Tata Tertib bukan penyelesaian terbaik untuk dapat mengefektifkan pelaksanaan wewenang DPR untuk meminta keterangan. Peraturan Tata Tertib sebagai sumber hukum pelaksanaan wewenang DPR untuk dapat meminta keterangan dari warga negara sangat mungkin menimbulkan permasalahan di dalam menjalankan fungsi yang telah di amanatkan oleh undang-undang.

Pelaksanaan wewenang DPR untuk meminta keterangan menyebabkan adanya tarik menarik antara kepentingan rakyat di satu pihak dengan kepentingan individu dilain pihak. Pelaksanaan wewenang DPR berkaitan dengan kedudukan DPR sebagai lembaga yang merefleksikan kedaulatan rakyat. Tetapi di lain pihak, individu yang dipanggil oleh DPR harus tetap memperoleh perlindungan hukum terhadap wewenang DPR tersebut.

Permasalahan dalam penulisan ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Pengaturan pelaksanaan wewenang DPR untuk meminta keterangan.

² Marbun, B.N, DPR-RI Pertumbuhan dan Cara Kerjanya. Gramedia Pustaka Utah, Jakarta, 1992 hal. 268

2. Perlindungan hukum bagi warga masyarakat (individu yang dipanggil) terhadap pelaksanaan wewenang DPR untuk meminta keterangan tersebut.

1.2. Penjelasan Judul

"Wewenang" mempunyai arti suatu kekuasaan yang diatur dengan undang-undang. Menurut Phillipus M. Hadjon, "...istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan selalu di dalam konsep hukum publik".³ Ketentuan pasal 35 UU Nomor 4 Tahun 1999 menyatakan itu merupakan hak DPR, hal tersebut sangat berbeda dengan wewenang DPR. Perbedaan tersebut adalah DPR merupakan sebuah institusi yang mempunyai kekuasaan yang diatur dengan Undang-undang, sedangkan hak lebih tertuju pada individu. Maka untuk selanjutnya hak yang dimaksud pasal 35 UU Nomor 4 Tahun 1999 akan disebut wewenang DPR.

Wewenang DPR untuk meminta keterangan mempunyai arti bahwa setiap orang atau warga masyarakat yang telah dipanggil oleh DPR mempunyai kewajiban untuk mematuhi dan memberikan keterangan atau informasi-informasi yang dibutuhkan oleh DPR guna menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang timbul demi terciptanya masyarakat yang adil dan makmur. Kalimat tersebut juga memiliki arti bahwa selain keterangan dan informasi-informasi, juga sampai pada menunjukkan

³ Hadjon, Philipus, M, Tentang Wewenang, Yuridika No. 5 & 6 Tahun XII, Sep.-Des. 1997, hal 1

dan/atau menyerahkan dokumen-dokumen yang berkenaan dengan permasalahan yang sedang ditangani oleh DPR.

Ketentuan Pasal 35 ayat (1) UU Nomor 4 Tahun 1999 menyatakan bahwa pelaksanaan wewenang tersebut dapat ditujukan kepada pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat. Pengertian warga masyarakat adalah sangat luas dan hal tersebut akan berhubungan dengan kedudukan DPR sebagai Dewan Perwakilan Rakyat yang anggotanya mencerminkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Black's Law Dictionary memberikan pengertian masyarakat yaitu: "in the civil law a mass, an wrought substance, such as gold or silver, before it is wrought into cups or the other articles".⁴ Uraian tersebut menunjukkan bahwa pengertian masyarakat lebih kearah adanya persamaan bangsa atau juga bisa kebudayaan.

DPR sebagai lembaga tinggi negara, merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. Dengan disahkannya UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD dan diberinya kewenangan secara yuridis untuk meminta keterangan terhadap warga masyarakat sangat diharapkan DPR akan dapat menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang selama ini berkembang dalam tubuh pemerintah Indonesia.

⁴ Black's Law Dictionary, sixth edition, centennial edition 1981-1991, 1990, hal 974

1.3. Alasan Pemilihan Judul

Judul “Wewenang DPR untuk meminta keterangan dari warga masyarakat” merupakan keterkaitan dengan apa yang telah dilakukan oleh DPR untuk dapat berperan sebagaimana wewenangnya yaitu dapat diketahui dengan adanya beberapa kasus pemanggilan terhadap warga masyarakat dianggap bertanggung jawab terhadap timbulnya permasalahan-permasalahan negara dengan dimintai keterangan seperti; pemanggilan Rudy Ramli berkenaan dengan bank Bali, dan pemanggilan 7 (tujuh) jenderal berkenaan dengan adanya pembantaian oleh militer dalam kasus DOM di Aceh, dan pemanggilan 19 perwira pada kasus meledaknya Ambon.

Pelaksanaan wewenang tersebut DPR mendasarkan pada pasal 35 UU No. 4 Tahun 1999, yang memberikan kewenangan secara yuridis kepada DPR sebagai lembaga yang merefleksikan kedaulatan rakyat. Pelaksanaan wewenang tersebut dalam menjalankan fungsi menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan warga masyarakat.

Ketentuan yang mengatur mengenai wewenang DPR untuk meminta keterangan terhadap pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat belum secara jelas diatur dan tidak tuntas. Hal tersebut menimbulkan permasalahan yang sangat mendasar terhadap pelaksanaan wewenang DPR untuk meminta keterangan.

1.4. Tujuan Penulisan

Penulisan ini dimaksudkan untuk dapat menambah pengetahuan dan wawasan mahasiswa bahwa masih lama perjuangan kita untuk dapat menciptakan supremasi hukum di negara kita tercinta, penulisan skripsi ini juga dimaksudkan sebagai prasyarat untuk lulus dari pendidikan Strata 1 hukum di Universitas Airlangga, dan memberikan pengetahuan bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang baik (bisa efektif) adalah peraturan perundang-undangan yang mengatur sesuatu hal secara tuntas dan jelas.

1.5. Metode

Dalam penulisan skripsi ini saya menggunakan metodologi yuridis normatif yaitu dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau penulisan hukum yang akan mendukung tercapainya tujuan penulisan skripsi ini.

1.5.1 Pendekatan masalah

Untuk dapat mengetahui permasalahan yang ada digunakan pendekatan secara interpretasi yuridis sistematis dan metode historis yuridis. Metode yuridis sistematis yang digunakan untuk mencari kejelasan hukum dengan mengkaitkan dengan aturan-aturan hukum yang berlaku berkaitan dengan masalah tersebut. Disamping penafsiran yuridis sistematis juga menggunakan penafsiran historis yuridis untuk mencari data tentang perkembangan politik pada masa berlakunya UU Nomor 2 Tahun 1985

dengan berlakunya UU Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD.

Pemecahan masalah yang dipakai dalam penulisan ini dengan deskriptif analitis dengan melihat perkembangan atau kejadian yang dipengaruhi oleh politik di negara Indonesia dan kemudian dianalisa untuk mencari kejelasan dengan mengkaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

1.5.2. Bahan hukum

Bahan hukum yang dipakai sebagai acuan dalam menganalisa rumusan masalah tersebut diatas adalah bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan terutama yang berkaitan dengan permasalahan mengenai wewenang DPR untuk meminta keterangan, dan bahan hukum sekunder yang berupa literatur, khususnya buku-buku, majalah, dan surat kabar.

1.5.3. Pengumpulan bahan hukum

Untuk mencapai tujuan yang diinginkan maka dilakukan pengumpulan bahan kepustakaan yang berupa bahan hukum yaitu UUD 1945 beserta perubahan pertama UUD 1945, Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966, UU Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, Kep. DPR RI Nomor 16/DPR RI/I/1999-2000 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI, UU Nomor 8 Tahun 1981 tentang hukum acara pidana dan Kitab Undang-undang Hukum

Pidana. Bahan hukum primer yang telah terkumpul akan diklasifikasikan berdasarkan permasalahan yang diangkat. Literatur yang telah berhasil dikumpulkan dicatat dan kemudian digunakan sebagai pelengkap dalam menjelaskan permasalahan. Untuk literatur berupa koran yang berkaitan atau menjelaskan tentang pelaksanaan wewenang DPR untuk meminta keterangan akan dikliping dan dilampirkan dalam penulisan ini. Dari bahan-bahan baik yang berupa bahan hukum maupun bahan bacaan yang telah diperoleh akan dianalisa dari sudut hukum.

1.5.4. Analisis

Cara menganalisa bahan hukum dan bahan bacaan dengan menggunakan metode yuridis analitis yaitu bahan yang telah diperoleh dan dianalisa akan disusun dan dijelaskan dengan melakukan penafsiran secara yuridis sistematis dan juga penafsiran historis yuridis, dan diberikan landasan teori atau landasan hukum yang berkaitan dengan permasalahan tersebut diatas.

1.6. Pertanggungjawaban sistematis

Pada BAB I berisikan uraian singkat mengenai latar belakang permasalahan yang sangat berguna sebagai awal pembuka pikiran sebelum masuk pada bab selanjutnya. Pada latar belakang saya menguraikan hal-hal yang berkenaan dengan masalah wewenang DPR untuk meminta keterangan secara umum sebagai awal membuka pikiran kita dan

memberikan uraian pelaksanaan hak tersebut sebelum adanya UU Nomor 4 Tahun 1999 yang diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 1985 yang menjadi rumusan permasalahan pada penulisan ini. Dalam bab ini saya menguraikan analisa dengan menggunakan metode yuridis analitis untuk memperoleh gambaran yang jelas tentang wewenang DPR untuk meminta keterangan dari sudut hukum.

Pada BAB II akan diuraikan bagaimanakah kedudukan peraturan tata tertib di dalam sistem hukum Indonesia. Pada pembahasan ini akan diuraikan mengenai sistem hukum Indonesia, pembagian kekuasaan yang terdapat di dalam UUD 1945 sebagai gambaran letak peraturan tata tertib di dalam sistem hukum Indonesia. Pada Bab II juga akan diuraikan mengenai Pembatasan-pembatasan yang diatur di dalam Pasal 35 UU Nomor 4 Tahun 1999 terhadap pelaksanaan wewenang DPR yaitu; alasan pemanggilan yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat, pembatasan yang berupa kekuasaan dari lembaga lain yang mempunyai fungsi yang sama dengan DPR khususnya pihak kepolisian, dan sasaran pelaksanaan wewenang meminta keterangan yang sifatnya sangat umum.

Pada Bab III akan diuraikan mengenai upaya hukum apa yang dapat dilakukan oleh warga masyarakat yang telah dipanggil DPR untuk memberikan keterangan dan mencoba dibandingkan dengan upaya hukum yang dapat dilakukan warga masyarakat terhadap tindakan dari pemerintah.

Pada dasarnya di dalam bab ini akan memberikan gambaran apakah pelaksanaan wewenang DPR tersebut sama dengan tindakan pemerintah yang melaksanakan undang-undang berdasarkan teori pembagian kekuasaan. DPR dalam hal ini melaksanakan undang-undang yang dibuatnya sendiri.

Kesimpulan dari apa yang telah diuraikan dalam Bab II, dan Bab III akan diuraikan pada BAB IV dan juga mengenai saran-saran berkenaan dengan adanya wewenang DPR untuk meminta keterangan warga masyarakat.

BAB II

PENGATURAN PELAKSANAAN WEWENANG DPR UNTUK MEMINTA KETERANGAN

BAB II

PENGATURAN PELAKSANAAN WEWENANG DPR UNTUK MEMINTA KETERANGAN

2.1. Kedudukan Peraturan Tata Tertib

Sistem hukum suatu negara merupakan suatu proses yang terus menerus, dimulai dari yang abstrak menuju ke hukum yang positif. Norma yang ada dalam masyarakat atau negara selalu merupakan suatu susunan yang bertingkat. Menurut Rosjidi Ranggawidjaja yang mengutip pendapat Hans Kelsen menyebutkan bahwa, "setiap tata kaedah hukum merupakan suatu susunan daripada kaedah-kaedah"⁵. Dalam "stufentheorie"-nya Hans Kelsen mengemukakan bahwa kaedah dasar di dalam tata hukum nasional merupakan kaedah fundamental yang disebut "grundnorm" yang merupakan asas-asas hukum yang bersifat abstrak, bersifat umum, atau hipotesis. Menurut Hans Kelsen urutan norma itu dimulai dari "grundnorm" ke "generallenorm", kemudian dipojitifkan menjadi norma nyata "concretenorm".

⁵ Ranggawidjaja, Rosjidi: Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia, Mandar Maju, Bandung, 1998, hal. 26

Teori Hans kelsen tersebut dikembangkan oleh Hans Nawiasky, menurut Nawiasky norma-norma hukum dalam negara adalah sebagai berikut:

1. norma dasar atau grundnorm;
2. aturan-aturan dasar negara atau staatgrundgesetz;
3. aturan formal atau undang-undang atau formellegesetz;
4. peraturan pelaksanaan di bawah undang-undang atau verordnugen.

Teori tata urutan peraturan perundang-undang berkembang di negara Eropa kontinental dan kemudian juga berkembang di negara-negara diluar benua Eropa. Indonesia yang merupakan bekas jajahan Belanda menyerap hal tersebut, yang dikembangkan oleh para sarjana Indonesia. Menurut A. Hamid S. Attamimi implementasi Teori Hans Kelsen dan Hans Nawiasky pada peraturan perundang-undangan Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Pancasila/Pembukaan dan UUD 1945
2. batang Tubuh UUD 1945
3. Ketetapan MPR
4. Undang-undang
5. Peraturan Pemerintah
6. Keputusan Presiden
7. Keputusan Menteri
8. Kep. Kepala LPND
9. Kep. Dirjen Departemen
10. Kep. Badan Negara
11. Perda Tingkat I
12. Kep. Gubernur KDH Tingkat I
13. Perda Tingkat II
14. Kep. Bupati/Walikota/KDH Tingkat II.⁶

⁶ Ibid, hal 28

Sejarah perundang-undang Indonesia mengalami beberapa perubahan-perubahan, banyak sekali kerancuan-kerancuan yang timbul dari peraturan perundang-undangan yang dihasilkan. kerancuan-kerancuan tersebut antara lain; kerancuan mengenai materi muatan, kerancuan dalam tata urutan, kerancuan dalam penetapan sumber hukum, dan kerancuan dalam penetapan fungsi peraturan perundang-undangan. Pada akhirnya kerancuan-kerancuan tersebut dapat diatasi dengan dikeluarkannya Tap MPRS XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Adapun bentuk-bentuk atau jenis-jenis peraturan perundang-undangan Republik Indonesia beserta hirarkinya adalah sebagai berikut:

1. Undang-undang dasar Republik Indonesia 1945,
2. Ketetapan MPR,
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang,
4. Peraturan Pemerintah,
5. Keputusan Presiden,
6. Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya, seperti:
 - Peraturan Menteri,
 - Instruksi Menteri.
 - dan lain-lainnya.

Tata urutan peraturan perudangan-undangan yang di tetapkan dengan Tap MPRS tersebut merupakan acuan dasar di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga peraturan perundang-undangan tersebut dapat efektif. Menurut Rosjidi Ranggawidjaja mengenai asas-asas

atau prinsip-prinsip hukum yang terdapat di dalam tata urutan peraturan perundang-undangan disebutkan:

1. perundang-undangan yang rendah derajatnya tidak dapat mengubah atau mengesampingkan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi, tetapi yang sebaliknya dapat.
2. Perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah atau ditambah oleh atau dengan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya.
3. Ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat apabila bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum serta mengikat, walau sudah diubah, ditambah, diganti atau dicabut oleh peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.
4. Materi yang seharusnya diatur oleh perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya tidak dapat diatur oleh perundang-undangan yang lebih rendah. Tetapi hal yang sebaliknya dapat.⁷

Uraian tersebut menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan yang diatur di dalam Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 mempunyai kekuatan mengikat bagi rakyat. Berkaitan dengan Keputusan DPR RI No. 16/DPR RI/I/1999-2000 tentang Peraturan Tata Tertib DPR sebagai aturan pelaksanaan UU Nomor 4 Tahun 1999 khususnya mengenai wewenang DPR untuk meminta keterangan yang diatur di dalam Pasal 172 ayat (2) menyebutkan: "Pihak yang diundang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), wajib hadir untuk memberikan keterangan..." menunjukkan bahwa substansi dari peraturan tata tertib tersebut mengikat bagi orang luar. Hal tersebut telah melampaui kedudukan Peraturan tata tertib yang seharusnya

⁷ Ibid, hal 50-51

tidak mengikat bagi orang diluar lembaga, tetapi hanya mengikat bagi orang di dalam lembaga tersebut.

Berkaitan dengan pengaturan wewenang DPR untuk meminta keterangan yang diatur oleh UU Nomor 4 Tahun 1999, apabila Undang-undang belum secara tuntas mengatur mengenai sesuatu hal maka berdasarkan tata urutan peraturan perundang-undang hal tersebut diatur di dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

Sistem hukum Indonesia menganut supremasi hukum, hal tersebut tertulis di dalam Pembukaan UUD 1945 yang berbunyi: "..., maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia dalam suatu Undang Undang Dasar Negara Indonesia,...". Kalimat tersebut menunjukkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum dengan Undang Undang Dasar sebagai hukum tertinggi.

Bentuk-bentuk produk-produk hukum yang terdapat di dalam UUD 1945 antara lain; undang-undang, yang merupakan produk DPR sebagai lembaga legislatif yaitu lembaga pembentuk undang-undang diatur didalam Pasal 20 ayat (1) perubahan pertama UUD 1945, dan Peraturan pemerintah sebagai aturan pelaksanaan undang-undang. Mengenai produk hukum tersebut sangat erat kaitan dengan pembagian kekuasaan yang dianut oleh negara Indonesia.

Berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, DPR mempunyai wewenang untuk membentuk undang-undang. Materi hukum yang terkandung di dalam undang-undang menurut Soehino ada empat hal, yaitu:

1. materi yang menurut UUD 1945 harus diatur dengan undang-undang,
2. materi yang menurut ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif harus dilaksanakan dengan undang-undang,
3. materi yang menurut ketentuan undang-undang pokok atau undang-undang tentang Pokok-pokok ..., harus dilaksanakan dengan undang-undang,
4. materi lain yang mengikat umum, seperti membebani kewajiban kepada penduduk, yang mengurangi kebebasan warga negara, yang memuat keharusan dan atau larangan.⁸

A. Hamid S. Attamimi lebih memperjelas gambaran mengenai materi muatan dari suatu undang-undang, yaitu:

1. Yang tegas-tegas diperintahkan oleh UUD 1945 dan Ketetapan MPR,
2. Yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD,
3. Yang mengatur hak-hak (asasi) manusia,
4. Yang mengatur hak dan kewajiban warganegara,
5. Yang mengatur pembagian kekuasaan negara,
6. Yang mengatur organisasi pokok lembaga-lembaga tertinggi/tinggi negara,
7. Yang mengatur pembagian wilayah/daerah negara,
8. Yang mengatur siapa warganegara dan tata cara memperoleh/kehilangan kewarganegaraan,
9. Yang dinyatakan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang.⁹

Berdasarkan teori pembagian kekuasaan yang ada di dalam UUD 1945, pelaksanaan undang-undang diserahkan kepada Presiden sebagai

⁸ Ibid, hal 59-60

⁹ Ibid, hal 60-61

kepala pemerintahan tertinggi (eksekutif). Presiden menjalankan sebuah undang-undang dengan menetapkan Peraturan Pemerintah, hal tersebut tertulis di dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945: "Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya". Materi hukum yang terdapat di dalam Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaan undang-undang, menurut A Hamid S Attmimi adalah:

Memperhatikan hakekat dan karakteristik Peraturan Pemerintah sebagaimana diuraikan diatas, maka materi muatan Peraturan Pemerintah dapat berupa seluruh ketentuan yang tercantum dalam Undang-undang yang bersangkutan, baik Undang-undang yang bersangkutan itu berupa satu ataupun lebih dari satu Undang-undang. Dengan perkataan lain, materi muatan Peraturan Pemerintah ialah seluruh materi yang ada dalam Undang-undang yang mendelegasikan.¹⁰

Berkaitan dengan wewenang DPR untuk meminta keterangan yang diatur di dalam Pasal 35 UU Nomor 4 Tahun 1999, memberikan wewenang kepada DPR untuk melaksanakan wewenang tersebut dengan membentuk suatu Peraturan Tata Tertib. Hal tersebut disebutkan pada ayat (3)-nya yang berbunyi; " Pelaksanaan hak sebagaimana yang dimaksud ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR dan DPRD".

Pendelegasian pengaturan yang terurai di dalam Pasal 35 ayat (3), yang melimpahkan kewenangan kepada DPR dan DPRD dengan Peraturan Tata tertib untuk menentukan pelaksanaan dari wewenang meminta

¹⁰ Ibid, hal 63

keterangan menunjukkan bahwa DPR telah melampaui kewenangannya.

Menurut Rosjidi Ranggawidjaja, delegasi kewenangan mempunyai arti:

..., delegasi kewenangan (*delegatie van bevoegdheid*) dimaksudkan sebagai suatu penyerahan atau pelimpahan kewenangan, (dalam hal ini kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan) dari badan atau lembaga atau pejabat negara kepada badan atau lembaga atau pejabat lain.¹¹

Dalam sistem hukum Indonesia tidak semua kewenangan atau wewenang dapat didelegasikan. Menurut Philipus M. Hadjon, syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam pendelegasian kewenangan adalah:

1. Delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu,
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan,
3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi,
4. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut,
5. Peraturan kebijakan (*beleid-sregel*), artinya delegans memberi instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.¹²

Berdasarkan uraian tersebut tampak bahwa delegans (orang yang mendelegasikan) tidak mempunyai wewenang lagi untuk melakukan perbuatan yang telah didelegasikan. Ketentuan Pasal 35 UU Nomor 4 Tahun 1999 menunjukkan bahwa DPR mendelegasikan kepada dirinya

¹¹ Ibid, hal 36

¹² Opcit, Hadjon... hal 5

sendiri untuk membentuk suatu aturan pelaksanaan berupa Peraturan Tata Tertib dalam menjalankan wewenang untuk meminta keterangan.

Pendelegasian seperti itu sangat bertentangan dengan semangat UUD 1945, yang memberikan ketentuan bahwa DPR adalah lembaga legislatif yang mempunyai kekuasaan dalam pembentukan undang-undang sedangkan eksekutif dalam hal ini Presiden mempunyai kekuasaan menjalankan undang-undang.

2.2. Batasan Pelaksanaan Wewenang

DPR merupakan lembaga tinggi negara merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi Pancasila dan juga merupakan lembaga yang merefleksikan kedaulatan rakyat. Hal tersebut berkaitan dengan keanggotaan DPR yang termasuk dalam MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat. DPR mempunyai fungsi yang sangat penting dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah dan memberikan perlindungan terhadap kepentingan rakyat.

Demi mewujudkan hal tersebut, DPR secara atribusi mempunyai tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (2) UU Nomor 4 Tahun 1999, yaitu:

- a. bersama-sama dengan Presiden membentuk undang-undang;
- b. bersama-sama dengan Presiden menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap:

- 1) pelaksanaan undang-undang;
 - 2) pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
 - 3) kebijakan pemerintah sesuai dengan jiwa Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan MPR;
- d. membahas hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang diberitahukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, yang disampaikan dalam Rapat Paripurna DPR, untuk dipergunakan sebagai bahan pengawasan;
 - e. membahas untuk meratifikasi dan/atau memberikan atas persetujuan atas pernyataan perang serta pembuatan perdamaian dan perjanjian dengan negara lain yang dilakukan oleh Presiden;
 - f. menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat;
 - g. melaksanakan hal-hal yang ditugaskan oleh Ketetapan MPR dan/atau undang-undang kepada DPR.

Pemberian tugas dan wewenang DPR tersebut diatas merupakan perubahan dari tugas dan wewenang DPR yang diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 1985 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.

Tuntutan reformasi untuk menciptakan suatu pemerintahan yang bersih dan berwibawa meletakkan tanggung jawab kepada DPR sebagai lembaga yang menjalankan fungsi pengawasan terhadap pemerintah yang selama ini dianggap telah sewenang-wenang. Wewenang DPR untuk meminta keterangan merupakan wewenang baru yang diberikan oleh Undang-undang dalam rangka meningkatkan kinerja DPR yang selama ini buruk dimata masyarakat. Keberadaan Pasal 35 UU Nomor 4 Tahun 1999 memberikan kewenangan secara atribusi kepada DPR untuk dapat meminta keterangan warga masyarakat demi kepentingan negara, bangsa, masyarakat, dan pembangunan sangat berkaitan dengan fungsi DPR untuk

menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat yang selama ini tidak memperoleh tanggapan dari pemerintah sebagai penguasa.

Pada Pasal 105 Peraturan Tata Tertib DPR mengenai aspirasi dan pengaduan masyarakat di dalam ayat (1) disebutkan DPR menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat tentang suatu permasalahan yang berada dalam ruang lingkup tugas dan wewenang DPR.

Proses meminta keterangan oleh DPR terhadap warga masyarakat ini sangat berkaitan dengan fungsi DPR untuk menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat. Kewenangan DPR sebagai sebuah institusi/lembaga negara, dalam sistem pembagian kekuasaan dibatasi oleh hukum yang berlaku dan juga dibatasi oleh kekuasaan lembaga lain.

Pasal 35 UU Nomor 4 Tahun 1999 memberikan suatu batasan yang sifatnya umum. Pembatasan-pembatasan yang diberikan oleh Undang-undang, mengenai aspirasi dan pengaduan warga masyarakat yang bagaimana yang dapat ditindaklanjuti dengan memanggil orang yang bersangkutan untuk memberikan keterangan di depan Anggota Dewan di dalam Rapat Paripurna DPR akan diuraikan di dalam Bab ini. Pembatasan tersebut adalah pembatasan yang sifatnya kondisional, yaitu keadaan-keadaan yang bagaimana sehingga tindakan warga masyarakat tersebut termasuk dalam kategori telah merugikan kepentingan negara, bangsa, masyarakat, dan pembangunan dan pembatasan yang menjadi obyek dari

pelaksanaan wewenang, yang dimaksud adalah orang-orang yang dapat dipanggil oleh DPR.

Keinginan-keinginan untuk dapat menciptakan suatu pemerintahan yang bersih dari kolusi, korupsi, dan nepotisme yang telah lama berkembang dalam tubuh sistem pemerintahan menjadikan DPR harus lebih mengoptimalkan tugas dan wewenang DPR. Keinginan rakyat untuk menjadikan DPR sebagai lembaga pengawas pemerintahan yang benar-benar berjuang demi kepentingan rakyat telah menjadi agenda khusus bagi DPR sebagai refleksi dari kedaulatan rakyat.

Ketentuan Pasal 35 UU Nomor 4 Tahun 1999 yang mengatur mengenai wewenang meminta keterangan bagi DPR sebagai pelaksanaan fungsi menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan rakyat menentukan syarat aspirasi dan pengaduan rakyat yang dapat ditindaklanjuti oleh DPR dengan memanggil orang-orang yang bersangkutan untuk memberikan keterangan dihadapan anggota DPR di dalam Rapat Paripurna DPR, yaitu hal-hal yang berkenaan dengan kepentingan negara, bangsa, masyarakat, dan pembangunan.

Batasan kepentingan negara, bangsa, masyarakat, dan pembangunan yang telah dirugikan oleh tindakan individu mempunyai lingkup yang luas. "Menurut Kuntjoro Purbopranoto kepentingan negara, bangsa, dan masyarakat merupakan kepentingan nasional yang merupakan bagian dari

kepentingan umum.”¹³ Penjabaran lebih lanjut mengenai kepentingan umum yang merupakan panduan sifat pasif dan aktif serta negatif dan positif pemerintahan adalah sebagai berikut:

- i. Memelihara kepentingan umum, yang khusus mengenai kepentingan negara. Contoh: tugas pertahanan dan keamanan.
- ii. Memelihara kepentingan umum dalam arti kepentingan bersama daripada warga negara yang tidak dapat dipelihara oleh warga negara sendiri. Contoh: persediaan sandang-pangan, perumahan, kesejahteraan dan lain-lain.
- iii. Memelihara kepentingan bersama yang tidak seluruhnya dapat dilakukan oleh para warga negara sendiri, dalam bentuk bantuan negara. Contoh: pendidikan dan pengajaran, kesehatan dan lain-lain.
- iv. Memelihara kepentingan daripada warga perseorangan yang tidak seluruhnya dapat diselenggarakan oleh warga negara sendiri, dalam bentuk bantuan negara adakalanya negara memelihara seluruh kepentingan perseorangan itu. Contoh: pemeliharaan fakir miskin, anak yatim, anak cacat dan lain-lain.
- v. Memelihara ketertiban, keamanan dan kemakmuran setempat. Contoh: peraturan lalulintas, pembangunan, perumahan dan lain-lain.¹⁴

Wewenang DPR tersebut telah beberapa kali digunakan oleh DPR; seperti pada kasus pemanggilan Rudy Ramli berkenaan dengan skandal Bank Bali yang berkaitan dengan penyalahgunaan keuangan negara¹⁵, pemanggilan anggota TNI yang terlibat dalam kasus DOM di Aceh yang menimbulkan banyak korban¹⁶, dan pertikaian yang terjadi di Ambon¹⁷. Berdasarkan beberapa kasus pemanggilan-pemanggilan yang telah dilakukan oleh DPR tersebut, batasan bagi DPR dalam melakukan

¹³ Purbopranoto, Kuntjoro; Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara, Bandung, Alumni, 1981, hal. 37.

¹⁴ Ibid, hal 39-40

¹⁵ DPR Akan Adili 3 Tersangka BB, Surya, Sabtu, 28 Agustus 1999, hal 7

¹⁶ Menegakkan HAM, Mengadili Para Jenderal, Jawa Pos, Kamis Wage, 25 November 1999, hal 3

¹⁷ Ambon Meletus, 19 Perwira Dipanggil DPR, Jawa Pos, Selasa Legi, 7 Desember 1999, hal 8

wewenang tersebut yang oleh anggota DPR dianggap mengganggu kepentingan negara, bangsa, masyarakat, dan pembangunan, yaitu:

- tindakan tersebut dianggap mengancam integritas negara,
- tindakan tersebut termasuk dalam kategori penyalahgunaan keuangan negara,
- tindakan tersebut menimbulkan kerugian bagi warga sipil,
- menimbulkan keresahan yang mendalam terhadap warga sipil.

Beberapa kasus pemanggilan yang telah dilakukan oleh DPR dalam melaksanakan fungsi menampung aspirasi dan pengaduan rakyat telah menunjukkan DPR sebagai lembaga yang merefleksikan kedaulatan rakyat.

Konstitusi Indonesia telah mengatur mengenai hubungan antar lembaga negara yang berkaitan dengan pembagian kekuasaan yang dianut oleh negara Indonesia, yaitu: kekuasaan legislatif yang dilaksanakan oleh DPR (Pasal 20 ayat (1) UUD 1945), kekuasaan eksekutif yang dilakukan oleh Presiden sebagai kepala pemerintahan tertinggi (Pasal 4 ayat (1)), dan kekuasaan yudisial yang dilakukan oleh Mahkamah Agung (Pasal 24).

Kepolisian sebagai salah satu lembaga yang menjalankan fungsi pemerintahan (eksekutif) mempunyai kewenangan untuk melakukan penyelidikan terhadap pengaduan oleh masyarakat. Terhadap pengaduan tersebut pihak kepolisian dapat melakukan tindakan pemanggilan terhadap orang yang bersangkutan. Wewenang kepolisian secara tegas telah diatur

dalam UU Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana. Kepolisian berdasarkan Undang-undang tersebut mempunyai wewenang untuk melakukan penyelidikan dan juga penyidikan terhadap suatu kasus yang dilaporkan. Berkaitan dengan wewenang DPR untuk meminta keterangan, dalam proses penyelidikan sesuai yang diatur dalam Pasal 5 UU Nomor 8 Tahun 1981, pihak kepolisian berwenang:

1. menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana;
2. mencari keterangan dan barang bukti;
3. menyuruh berhenti seseorang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri;
4. pemeriksaan dan penyitaan surat.

Uraian tersebut diatas menunjukkan adanya kesamaan antara wewenang DPR dalam meminta keterangan dan wewenang kepolisian. Wewenang DPR untuk meminta keterangan yang diatur dalam UU Nomor 4 Tahun 1999 dalam penjelasannya Pasal 35 disebutkan: "..., setiap warga negara wajib menjunjung tinggi kehormatan dan martabat DPR/DPRD dengan memenuhi permintaan lembaga tersebut dan memberikan keterangan seperti yang diminta, termasuk menunjukkan dan/atau menyerahkan segala dokumen yang diperlukan". Wewenang DPR tersebut juga disertai dengan penjatuhan sanksi kurungan 1 tahun apabila orang yang dipanggil tidak bersedia memenuhi permintaan DPR. Pengaturan

penjatuhan sanksi tersebut dituangkan di dalam Pasal 35 ayat (2). Pembatasan-pembatasan yang telah disebutkan pada sebelumnya mengenai alasan meminta keterangan menunjukkan tindakan dari orang tersebut termasuk di dalam lingkup tindak pidana yang merupakan wewenang kepolisian untuk melakukan penyelidikan bila terdapat pengaduan dari masyarakat maupun tidak ada pengaduan.

Pembatasan lain dari pelaksanaan wewenang DPR untuk meminta keterangan adalah berkaitan dengan wewenang Kejaksaan Agung dalam menangani kasus korupsi yang telah merebak. Pada subbab sebelumnya mengenai alasan meminta keterangan terlihat bahwa kepentingan negara yang telah dirugikan termasuk juga korupsi, kolusi, dan nepotisme. Kejaksaan Agung mempunyai wewenang untuk melakukan pemeriksaan terhadap pelaku-pelaku penyalahgunaan keuangan negara.

Tarik menarik kekuasaan atau kewenangan antara DPR dengan kepolisian, dan Kejaksaan Agung dalam menjalankan fungsi menampung aspirasi dan pengaduan warga masyarakat dengan cara meminta keterangan harus diatur secara jelas dan tuntas sehingga tidak terjadi adanya kerancuan dalam melaksanakan wewenang masing-masing.

Wewenang DPR untuk meminta keterangan menjadi kewajiban bagi pejabat negara, atau pejabat pemerintahan, atau warga masyarakat untuk mematuhi. Hal tersebut secara jelas diatur di dalam Pasal 35 ayat (1) UU Nomor 4 Tahun 1999 dan Pasal 172 ayat (2) Peraturan Tata Tertib

DPR. Pejabat negara adalah orang yang memegang jabatan penting dalam pemerintahan. Hal tersebut lebih diperjelas dalam UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian yang di dalam Pasal 11 ayat (1) disebutkan bahwa yang termasuk dalam penggolongan dalam pengertian pejabat negara adalah:

1. Presiden dan Wakil Presiden;
2. Ketua, Wakil Ketua, anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Ketua, Wakil Ketua, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
4. Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim pada Mahkamah Agung, serta Ketua, Wakil Ketua dan Hakim pada semua Badan Peradilan;
5. Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Dewan Pertimbangan Agung;
6. Ketua, Wakil Ketua, Anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
7. Menteri dan jabatan setingkat Menteri;
8. Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;
9. Gubernur dan Wakil Gubernur;
10. Bupati /Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota;
11. Pejabat lain yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 35 UU No. 4 Tahun 1999 disebutkan bahwa selain pejabat negara, DPR bisa meminta keterangan terhadap pejabat pemerintahan. Pasal 1 angka 2 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan: “Badan atau pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku” (garis bawah - pen). Dari uraian tersebut maka yang dimaksud dengan pejabat pemerintahan menurut UU No. 5 Tahun 1999 pejabat pemerintahan adalah badan atau pejabat Tata Usaha Negara

Ketentuan Pasal 35 ayat (1) UU Nomor 4 Tahun 1999 disebutkan: "... pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat...", hal tersebut mengandung arti bahwa pemanggilan terhadap seseorang yang dianggap telah merugikan kepentingan negara, bangsa, masyarakat, dan pembangunan tidak membedakan status maupun kedudukan orang yang bersangkutan. Kata "atau" mempunyai suatu arti adanya pilihan atau alternatif, seseorang yang bukan termasuk golongan pejabat negara, maupun pejabat pemerintah tidak bisa menolak permintaan DPR untuk dimintai keterangan. Pengertian warga masyarakat adalah sangat luas daripada warga negara. Black's Law Dictionary memberikan pengertian masyarakat yaitu: "in the civil law a mass, an wrought substance, such as gold or silver, before it is wrought into cups or the other articles".¹⁸ Uraian tersebut menunjukkan bahwa pengertian masyarakat lebih kearah adanya persamaan bangsa atau juga bisa kebudayaan. Berbeda dengan pengertian warga negara yang lebih spesifik bila dibandingkan dengan pengertian warga masyarakat, dalam Black's Law Dictionary disebutkan: " a nation in its collective and political capacity. The aggregate or mass of the individuals who constitute the state".¹⁹ Pengertian tersebut memberikan suatu persyaratan tertentu bagi individu untuk menjadi warga negara, yang diatur dengan Undang-undang. Dengan kata lain, di dalam sebuah

¹⁸ Black's Law Dictionary, sixth edition, centennial edition 1981-1991, 1990, hal 974

¹⁹ Ibid, hal 1135

masyarakat ada warga negara dan seorang warga negara adalah warga masyarakat. Uraian tersebut menunjukkan bahwa setiap orang yang mempunyai kebudayaan sama atau sebagai warga masyarakat mempunyai kewajiban untuk memberikan keterangan apabila DPR memerlukannya untuk menyelesaikan kasus yang sedang ditangani DPR.

BAB III

PERLINDUNGAN HUKUM BAGI WARGA MASYARAKAT TERHADAP PELAKSANAAN WEWENANG DPR UNTUK MEMINTA KETERANGAN

BAB III
PERLINDUNGAN HUKUM BAGI WARGA MASYARAKAT
TERHADAP PELAKSANAAN WEWENANG DPR UNTUK
MEMINTA KETERANGAN

Setiap manusia memiliki hak yang sama di depan hukum seperti yang telah terurai di dalam Pasal 27 ayat (1) Pembukaan Undang Undang Dasar 1945. Dari bunyi Pasal tersebut dapat diartikan bahwa setiap orang disamping mempunyai kewajiban yang sama menurut hukum mereka juga memiliki hak yang sama untuk mendapatkan perlindungan dari hukum.

Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat bertumpu dan bersumber dari adanya pengakuan hak-hak asasi manusia. Lahirnya konsep-konsep tentang perlindungan hukum diarahkan adanya pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban pada masyarakat. Seperti yang diuraikan oleh A.J. Milne dalam tulisannya yang berjudul "*The Idea of Human Rights*": "A regime which protects human rights is good, one which fails to protect them or worse still does not acknowledge their existence is bad"²⁰. Dari apa yang telah diuraikan oleh A.J. Milne tersebut sangat jelas terlihat bahwa hak-hak

²⁰ Hadjon, Pllipus M., Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, PT. Bina Ilmu , Surabaya, 1987, hal 38

asasi manusia haruslah mendapatkan penghargaan yang tinggi dan memperoleh perlindungan dari penguasa.

Tuntutan terhadap perlindungan hukum bagi rakyat merupakan inti dari adanya pengakuan dan penghargaan terhadap hak manusia. Louis Henkin di dalam tulisannya yang berjudul "The Rights Of Man Today", menuliskan: "... human rights are claims asserted recognized 'as of right' not claims upon love, or grace, or brotherhood or charity: one does not have to earn or deserve them. They are not merely aspirations or moral assertions but, increasingly, legal claims under some applicable law"²¹. Uraian tersebut memberikan suatu gambaran bahwa hak merupakan suatu tuntutan yang dipertahankan dan tuntutan tersebut bukan hanya merupakan aspirasi tetapi juga tuntutan-tuntutan hukum.

Alasan adanya pengakuan hak bagi setiap manusia tidak bisa dilepaskan dari pengertian manusia sebagai ciptaan ALLAH. Sifat yang mendasar dari suatu hak adalah kodrati, hak tersebut ada dengan sendirinya dalam arti; setiap manusia dilahirkan dengan hak tersebut, dan hak tersebut dimiliki dalam keadaan alamiah kemudian dibawa dalam hidup bermasyarakat.

Sebelum adanya suatu negara, setiap individu mempunyai hak yang sama dan pembatasan-pembatasan terhadap pelaksanaan hak tersebut adalah hak manusia yang lain. Berpijak bahwa setiap orang mempunyai hak

²¹ Ibid, hal 39

yang sama dan menghindari adanya kesewenang-wenangan oleh sebagian orang maka menyatukan hak-hak tersebut dapat menjelaskan tentang tujuan negara. Menurut Theo Huijbers yang mengutip pendapat John Locke, "Tujuan negara tidak lain daripada menjamin hak-hak pribadi orang-orang. Dalam konteks ini Locke juga menggunakan suatu semboyan Romawi, yakni: keselamatan bangsa harus merupakan hukum tertinggi (solus populi suprema lex esto)".²²

Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia berpijak pada Pancasila sebagai dasar ideologi dan dasar falsafah negara. Menurut pendapat Phillipus M. Hadjon mengenai prinsip dalam perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia, adalah: "...mempunyai arti prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila dan prinsip negara hukum yang berdasarkan Pancasila"²³. Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara penghargaan terhadap manusia dengan memandang mereka sebagai manusia merupakan salah satu tujuan nasional bangsa Indonesia.

3.1. Akibat Hukum Pelaksanaan Wewenang DPR

Wewenang DPR untuk meminta keterangan diatur di dalam Pasal 35 UU Nomor 4 Tahun 1999 yang berbunyi:

²² Huijbers, Theo, Filsafat Hukum Dalam Lintas Sejarah, Kanisius, Bandung 1982, hal. 82

²³ Opcit, hal 20

- (1) DPR dan DPRD, dalam melaksanakan fungsinya dengan tigkatannya masing-masing berhak (berwenang-pen) meminta pejabat negara, pejabat pemerintahan, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintahan, dan pembangunan.
- (2) Pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat yang menolak permintaan sebagaimana dimaksud ayat (1) diancam karena merendahkan martabat dan kehormatan DPR dan DPRD dengan pidana kurungan paling lama 1 tahun.
- (3) Pelaksanaan hak (wewenang-pen) sebagaimana dimaksud ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR dan DPRD.

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan wewenang DPR untuk meminta keterangan dilengkapi dengan pengenaan sanksi selama kurungan paling lama 1 tahun. Hal tersebut menunjukkan adanya kewajiban bagi individu untuk mematuhi keinginan DPR untuk memberikan keterangan berkaitan dengan permasalahan yang sedang ditangani DPR.

Penjatuhan sanksi sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) diatas dilakukan melalui proses peradilan. Hal tersebut sesuai dengan sistem pembagian kekuasaan yang terdapat dalam UUD 1945 yang menyerahkan kekuasaan mengadili kepada Mahkamah Agung sebagai badan peradilan yang merdeka dan bebas. Sehingga yang berwenang untuk menjatuhkan sanksi kepada individu yang menolak memenuhi permintaan DPR untuk memberikan keterangan adalah lembaga peradilan.

Ketentuan Pasal 35 UU Nomor 4 Tahun 1999 belum mengatur mengenai bagaimana prosedur pelimpahan kewenangan penjatuhan sanksi tersebut pada lembaga peradilan. Hal tersebut menimbulkan tarik menarik

kepentingan, bilamana kewenangan tersebut menjadi wewenang lembaga peradilan. Melihat keberadaan wewenang meminta keterangan yang diatur oleh Undang-undang dan dilaksanakan oleh DPR yang mempunyai hubungan tidak langsung dengan Mahkamah Agung sebagai lembaga tinggi negara yang mempunyai wewenang mengadili maka peralihan wewenang penjatuhan sanksi tersebut secara otomatis akan beralih kepada lembaga peradilan dan menjadi kewenangan Mahkamah Agung untuk menunjuk peradilan mana yang berwenang memeriksa.

Ketentuan Pasal 172 ayat (1) Peraturan Tata Tertib DPR yang merupakan aturan pelaksanaan wewenang DPR untuk meminta keterangan menyebutkan: "DPR mengundang pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat secara tertulis...". Berkaitan dengan Pasal 201 ayat (1) mengenai surat keluar disebutkan: " Semua surat keluar, termasuk surat undangan rapat DPR, ditandatangani oleh salah seorang anggota Pimpinan DPR atau Sekretaris Jenderal atas nama Pimpinan DPR". Hal tersebut menunjukkan bahwa yang mengundang individu adalah DPR sebagai sebuah institusi sehingga peralihan wewenang dalam penjatuhan sanksi seharusnya dilakukan oleh DPR sebagai institusi.

Syarat penjatuhan sanksi tersebut yaitu penolakan terhadap permintaan DPR tersebut dianggap telah merendahkan martabat dari DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Ketentuan di dalam KUHP yang

mengatur mengenai tindakan-tindakan yang dianggap merendahkan martabat diuraikan di dalam Bab II Buku Kedua Pasal 130-Pasal 139, yang secara khusus mengatur mengenai tindakan yang dianggap merendahkan martabat terhadap Presiden dan Wakil Presiden.

Berkaitan dengan wewenang DPR untuk meminta keterangan, dimana penolakan terhadap keinginan DPR tersebut dianggap telah merendahkan harkat dan martabat DPR diatur di dalam penjelasan Pasal 35 ayat (1) yang berbunyi: "DPR dan DPRD adalah lembaga yang merefleksikan kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, setiap warga negara wajib menjunjung tinggi kehormatan dan martabat DPR/DPRD dengan memenuhi permintaan lembaga tersebut...". Uraian tersebut merupakan dasar penjatuhan sanksi terhadap individu atau warga masyarakat yang menyatakan penolakan terhadap pelaksanaan wewenang DPR tersebut.

Akibat hukum yang muncul berkaitan dengan dijatuhkannya putusan pengadilan yang menghukum seorang terpidana dengan pidana kurungan dalam Pasal 22 ayat (1) KUHP terjemahan Moeljatno disebutkan: "terpidana yang sedang menjalani pidana hilang kemerdekaan (garis bawah) di suatu tempat yang digunakan untuk menjalani pidana penjara atau kurungan, atau kedua-duanya,...". Uraian tersebut menunjukkan bahwa individu atau warga masyarakat yang dijatuhi hukuman kurungan akan

kehilangan kemerdekaanya. Lebih lanjut Moeljatno mengatakan, dalam Pasal 35 ayat (1) KUHP tentang pencabutan hak terpidana melalui keputusan hakim berdasarkan hal-hal yang ditentukan oleh KUHP atau aturan umum lainnya, yaitu:

- ke-1.hak memegang jabatan pada umumnya atau jabatan tertentu;
- ke-2.hak memasuki angkatan bersenjata;
- ke-3.hak memilih dan dipilih dalam pemilihan yang diadakan berdasarkan aturan-aturan umum;
- ke-4.hak menjadi penasihat (raadman) atau pengurus menurut hukum (gerechtelijke bewindvoerder) hak menjadi wali, wali pengawas, pengampu, atau pengampu pengawas, atau orang yang bukan anak sendiri;
- ke-5.hak menjalankan kekuasaan bapak, menjalankan perwalian atau pengampuan atas anak sendiri;
- ke-6.hak menjalankan pencaharian (beroep) yang tertentu.

Berdasarkan penolakan terhadap pelaksanaan wewenang DPR tersebut diatas, hal-hal yang telah diuraikan diatas dapat dipakai sebagai dasar akibat hukum apa yang menyertai penjatuhan sanksi pidana.

3.2. Bentuk Perlindungan Hukum

Pembagian kekuasaan dalam sistem pemerintahan negara Indonesia tidak menganut pemisahan kekuasaan seperti yang diuraikan oleh Montesqieu yang membagi kekuasaan negara dalam; kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudisial. Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan hukum tertinggi Indonesia tersirat adanya pembagian kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif yang dipegang oleh DPR,

kekuasaan eksekutif yang dipegang oleh pemerintah dengan membentuk Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaan Undang-undang, dan kekuasaan yudisial yang dipegang oleh Mahkamah Agung.

DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif, mempunyai kekuasaan membuat Undang-undang (Pasal 20 ayat (1) Perubahan Pertama UUD 1945) ataupun dengan kata lain melaksanakan fungsi mengatur. Pelaksana dari Undang-undang tersebut adalah pemerintah dalam hal ini dipegang oleh Presiden sebagai kepala tinggi pemerintahan (Pasal 4 ayat (1) UUD 1945). Berkaitan dengan wewenang DPR untuk meminta keterangan kepada pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat terlihat bahwa DPR melaksanakan Undang-undang atau dengan kata lain DPR telah melaksanakan fungsi pemerintahan yang seharusnya dilakukan oleh Presiden sebagai kepala pemerintahan tertinggi. Hal tersebut bertentangan dengan jiwa UUD 1945 dan hal tersebut telah menimbulkan adanya kekuasaan berlebihan dari DPR.

Pengakuan dan perlindungan hukum terhadap rakyat sangat dibutuhkan bila rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam sebuah negara mengalami tekanan oleh penguasa. Dalam kaitannya dengan tindakan pemerintah kepada rakyat, untuk menjamin perlindungan hukum bagi rakyat, rakyat mempunyai dua hak yaitu secara preventif dan represif. Tindakan preventif dapat berupa kesempatan untuk mengajukan keberatan

atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Tujuan dari tindakan preventif adalah untuk mencegah terjadinya sengketa sedangkan tindakan represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa.

Berkenaan dengan tindakan pemerintah terhadap rakyat yang dikaitkan dengan asas "*freies ermessen*", tindakan preventif sangat berguna sekali dalam memberikan perlindungan hukum bagi rakyat. Asas "*freies ermessen*" mengandung arti bahwa pemerintah dapat bebas bertindak, tetapi asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan suatu pembatasan-pembatasan yang bertujuan untuk melindungi kepentingan rakyat.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan Council of Europe (1975) arti penting "*the right to be heard*" adalah individu yang terkena tindakan pemerintahan dapat mengemukakan hak-haknya dan kepentingannya yang akan sangat berguna dalam menumbuhkan rasa saling percaya antara yang memerintah dengan yang diperintah.

Terhadap perlindungan hukum represif, dapat melalui proses litigasi atau peradilan. Dalam sistem hukum Indonesia proses litigasi yang biasanya dilakukan adalah dengan melakukan gugatan secara perdata dan gugatan TUN. Kedua proses litigasi tersebut mempunyai pengaturan yang berbeda yaitu; dalam peradilan umum untuk gugatan perdata dengan alasan adanya

kerugian yang ditimbulkan oleh tindakan pemerintah tersebut dan dalam PTUN yang berwenang memeriksa dan memutus sengketa TUN yaitu sengketa yang didasarkan adanya KTUN yang merugikan kepentingan individu.

Pengaturan wewenang DPR untuk meminta keterangan yang diatur di dalam Pasal 35 UU Nomor 4 Tahun 1999 hanya mengatur mengenai wewenang DPR sebagai sebuah lembaga perwakilan yang mencerminkan kedaulatan rakyat. Penolakan terhadap wewenang DPR tersebut akan dijatuhi hukuman pidana dengan kurungan 1 tahun. Ketentuan tersebut belum cukup untuk memberlakukan wewenang sebagaimana diamanatkan oleh Undang-undang, sebab UU Nomor 4 Tahun 1999 belum mengatur secara tuntas mengenai pelaksanaan wewenang tersebut. Pelaksanaan wewenang DPR untuk meminta keterangan didelegasikan kepada Peraturan Tata Tertib DPR yang pada kenyataannya mengikat orang diluar lembaga dan tidak mengatur mengenai tata cara pemanggilan terhadap orang yang dimaksudkan oleh Pasal 35 ayat (1) UU Nomor 4 Tahun 1999.

Permasalahan perlindungan hukum kepada rakyat (warga masyarakat) yang dipanggil DPR untuk diminta keterangan berkaitan dengan permasalahan yang sedang ditangani oleh DPR berkenaan dengan kepentingan negara, bangsa, masyarakat, dan pembangunan sangat berkaitan dengan syarat pelaksanaan wewenang DPR tersebut. Pada Bab II

telah diuraikan mengenai syarat pelaksanaan wewenang DPR untuk meminta keterangan yaitu demi kepentingan negara, bangsa, masyarakat, dan pembangunan.

Pelaksanaan wewenang DPR mendasarkan pada masuknya aspirasi dan pengaduan dari masyarakat, yang dirugikan oleh tindakan pejabat negara, pejabat pemerintahan, atau warga masyarakat. Berpijak pada teori asal mula negara yang telah diuraikan diatas (pendapat John Locke) bahwa negara merupakan akumulasi dari hak-hak individu sehingga negara punya kewajiban untuk melindunginya. Perlindungan hukum bagi rakyat dalam sebuah negara dengan sistem hukum tertulis diletakkan di dalam konstitusi negara yang bersangkutan.

Perlindungan hukum bagi orang yang dimintai keterangan oleh DPR belum diatur di dalam Pasal 35 UU Nomor 4 Tahun 1999 dan Pasal 171 dan 172 Peraturan Tata Tertib sebagai aturan pelaksanaan dari wewenang DPR untuk meminta keterangan. Hal tersebut terlihat dari belum diaturnya upaya hukum yang dapat dilakukan oleh orang yang bersangkutan terhadap pelaksanaan wewenang DPR.

Permasalahan tersebut sangat berkaitan dengan alasan mengapa DPR memanggil seseorang seperti yang telah diuraikan diatas. Berdasarkan beberapa kasus yang dapat dipakai sebagai contoh telah dilakukannya wewenang DPR untuk meminta keterangan yang diuraikan di dalam Bab II dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa tindakan DPR melaksanakan

wewenang untuk meminta keterangan dalam rangka melindungi kepentingan rakyat.

Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 memiliki dua badan perwakilan rakyat yaitu MPR dan DPR. Di dalam Pasal 2 UUD 1945 mengenai keanggotaan MPR disebutkan bahwa: "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang". Mengacu pada ketentuan tersebut dapat terlihat bahwa DPR adalah lembaga yang merefleksikan kedaulatan rakyat. Anggota DPR terdiri dari: anggota yang melalui jalur pemilihan umum dan jalur pengangkatan. Komposisi anggota DPR berdasarkan UU Nomor 4 Tahun 1999 adalah 462 anggota yang melalui jalur pemilihan umum dan 38 yang melalui pengangkatan (anggota ABRI). Dari komposisi keanggotaan DPR tersebut sangat tampak sekali bahwa DPR merupakan perwakilan dari rakyat Indonesia.

Dengan kedudukan DPR yang demikian maka DPR harus dapat memberikan perlindungan dan jaminan kepada rakyat yang telah memilihnya. Kewajiban DPR untuk melindungi rakyat sangat terlihat di dalam fungsi pengawasan terhadap pemerintah dan juga fungsi legislatif yaitu di dalam membuat suatu peraturan perundang-undangan.

Bila dikaitkan dengan Pasal 35 UU Nomor 4 Tahun 1999 mengenai wewenang meminta keterangan, sangat terlihat bahwa DPR memiliki

kedudukan bukan hanya sebagai legislatif atau pembuat peraturan perundang-undangan. Seperti yang diutarakan oleh Moch Kusnardi:

....bahwa UUD 1945 tidak menganut asas pemisahan kekuasaan, dengan tidak menunjuk kepada kerja sama antara DPR dengan pemerintah dalam tugas legislatif saja. Juga jumlah organ-organ negara yang ditentukan oleh UUD 1945 tidak terbatas pada 3 saja melainkan lebih daripada itu sehingga timbul kemungkinan, bahwa suatu organ mempunyai fungsi lebih daripada satu atau sebaliknya.²⁴

Jadi selain fungsi legislatif DPR dapat mempunyai fungsi lain seperti fungsi pengawasan sebagaimana telah diatur di dalam Pasal 33 UU Nomor 4 Tahun 1999

Tarik menarik kepentingan untuk memberikan perlindungan hukum bagi rakyat menimbulkan suatu permasalahan tersendiri, hal itu diakibatkan oleh adanya pelaksanaan wewenang DPR untuk meminta keterangan. Hak orang yang dipanggil oleh DPR harus tetap dihargai dan dilindungi oleh peraturan perundang-undangan.

Upaya hukum preventif dan represif yang telah diuraikan diatas berlaku terhadap tindakan pemerintah yang merugikan kepentingan individu maupun masyarakat. Tetapi terhadap tindakan DPR yang memanggil individu untuk memberikan keterangan, tidak bisa digunakan dengan alasan DPR menjalankan kedaulatan rakyat banyak dan DPR tidak

²⁴ Moch. Kusnardi & Bintan R. Saragih, Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945, (Jakarta: Gramedia, 1989), hal. 32 dikutip dari Azhary, Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya, UI pers, 1995-97, hal. 97

menjalankan fungsi pemerintahan. Sehingga perlindungan hukum atau upaya hukum yang dapat dilakukan oleh individu atau warga masyarakat yang dipanggil DPR untuk memberikan keterangan belum diatur secara tuntas dan jelas dalam peraturan perundang-undangan.

BAB IV
PENUTUP

BAB IV

PENUTUP

1. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di dalam Bab II, dan Bab III dapat disimpulkan bahwa:

1. UU Nomor 4 Tahun 1999 belum secara jelas dan tuntas mengatur mengenai pelaksanaan wewenang DPR untuk meminta keterangan terhadap pejabat negara, atau pejabat pemerintahan, atau warga masyarakat;
2. Keputusan DPR RI Nomor 16/DPR RI/I/1999-2000 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI yang mengatur mengenai kewajiban bagi individu yang dipanggil untuk hadir telah melampaui substansi terutama berkaitan dengan Pasal 172 Peraturan Tata Tertib yang merupakan aturan pelaksanaan dari wewenang DPR meminta keterangan;
3. Pelaksanaan wewenang DPR untuk meminta keterangan warga masyarakat berbenturan dengan wewenang kepolisian sebagai lembaga yang menjalankan fungsi pemerintahan;
4. Terhadap pelaksanaan wewenang DPR untuk meminta keterangan belum memberikan perlindungan hukum kepada orang yang dipanggil

untuk dimintai keterangan dengan alasan bahwa tindakan DPR memanggil orang didasarkan kepentingan rakyat banyak yang dirugikan.

2. SARAN

Berdasarkan kesimpulan yang telah diuraikan diatas, maka untuk dapat menjamin adanya kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi rakyat:

1. UU Nomor 4 Tahun 1999 harus dengan jelas dan tuntas mengatur mengenai pelaksanaan wewenang DPR untuk meminta keterangan terutama yang berkaitan dengan kewajiban yang harus dipenuhi oleh orang yang dipanggil;
2. Diadakan perubahan terhadap ketentuan Pasal 172 Peraturan Tata Tertib DPR sebagai aturan pelaksana dari UU Nomor 4 Tahun 1999 dengan mengatur hal-hal formil yang mengikat anggota DPR.

DAFTAR BACAAN

DAFTAR BACAAN

A. Buku-buku

Azhary, Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang

Unsur-unsurnya, UI pers, 1995.

Black's Law Dictionary, sixth edition, centennial edition 1981-1991, 1990.

Hadjon, Philipus.M , Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi

Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945, PT. Bina ilmu,

1987.

-----, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, P.T. Bina Ilmu,

1987.

Huijbers, Theo: Filsafat Hukum dalam Lintas Sejarah, Kanisius, 1982.

Purbopranoto, Kuntjoro: Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan

dan Peradilan Administrasi Negara, Bandung, Alumni, 1981.

Marbun, B.N: DPR-RI Pertumbuhan dan Cara Kerjanya, Gramedia

Pustaka Utah, 1992.

Ranggawidjaja, Rosjidi: Pengantar Ilmu Perundang-undangan, Mandar
Maju, 1998.

Sidharta, Arief: Refleksi Tentang Hukum, PT. Citra Aditya Bakti, 1996.

B. Koran:

1. DPR akan Adili 3 Tersangka BB. Surya, Sabtu, 28 Agustus 1999, hal. 7
2. Menegakkan HAM, Mengadili Para Jendral, Jawapos, Kamis Wage, 25
November 1999, hal. 3
3. Ambon Meletus, 19 Perwira Dipanggil DPR, Jawa Pos, Selasa Legi, 7
Desember 1999, hal. 8

LAMPIRAN

SABTU, 28 AGUSTUS 1999 • SURYA • 7

DPR akan adili 3 tersangka BB

Jakarta, Surya

Komisi VIII DPR tidak kehilangan akal dalam membongkar skandal Bank Bali (BB). Komisi yang membidangi masalah keuangan-perbankan ini telah memutuskan untuk memanggil bekas direksi BB Rudy Ramly, direksi PT EGP Djoko Tjandra dan Setya Novanto.

Komisi VIII juga akan memanggil Pricewater Cooper (PWC), Menkeu Bambang Subianto, Gubernur BI Syahril Sabirin, Kepala BPPN Glenn Yusuf dan Meneg Pembinaan BUMN Tanri Abeng.

"Ya, kami akan panggil dan adili orang-orang yang terkait skandal BB dalam waktu dekat. Ini merupakan terobosan politik agar skandal BB cepat terungkap," kata Wakil Ketua Komisi VIII Lily Asjudiredja didamping anggota Usman Ermulan di gedung DPR, Jumat (27/8).

Dua anggota Komisi VIII Sulaiman Biyahimo (FPP) dan Usman Ermulan (FKP) mengatakan, sebelum Rudy, Djoko Tjandra dan Setya Novanto memberikan keterangan, mereka akan diminta untuk mengucapkan sumpah, kalau perlu disumpah pocong sehingga keterangannya tidak *mencla-men-cle*. Dalam pengertian, supaya mereka tidak menyangkal di

kemudian hari.

"Kita akan usulkan agar disumpah pocong. Kalau disetujui, saya siap melaksanakannya termasuk mempersiapkan segala sesuatunya itu. Dengan begitu mereka tidak bisa main-main dalam memberikan penjelasan kepada anggota DPR," kata Sulaiman.

Menurut Sulaiman, penjelasan yang jujur dari mereka sangat dibutuhkan dalam rangka mengungkap tuntas skandal yang memalukan bangsa ini.

Lily menjelaskan, Komisi VIII akan lebih pro-aktif menuntaskan skandal BB. Artinya, jika dalam penjelasan orang-orang tersebut ada kasus pidananya, akan diteruskan kepada aparat yang berwenang untuk diproses hukum.

Misalnya, jelas dia, dalam rapat paruh kedua dengan Menkeu, Gubernur BI, Kepala BPPN dapat diungkap keterlibatan mereka seperti kabar yang berkembang di masyarakat, Komisi VIII tak segan-segan meneruskan permasalahan pidananya kepada polisi.

"Begitu juga jika Meneg BUMN Tanri Abeng yang selama ini disebut-sebut terlibat dalam skandal ini, kita akan usulkan agar yang bersangkutan diusut," tambah Usman.

Menurut jadwal, Rudy Ramli akan dipanggil Komisi VIII 13

September, PWC 6 September, Djoko Tjandra dan Setya Novanto 14 September malam, karena siang harinya Komisi VIII rapat dengan direksi Bank Rekapitulasi, dalam hal ini Bank Bukopin, Bank Lippo dan Bank Universal.

Ditegaskan, pemanggilan Rudy Ramli ini sangat penting mengingat selain selain sebagai tokoh kunci, Rudy ibarat sebuah anak wayang yang dimainkan seorang dalang, sehingga keterangannya di tempat terhormat ini sangat diperlukan.

"Bukan tidak mungkin para anggota Dewan akan menanyakan apakah selama ini Rudy ditekan sehingga menandatangani pengakuan yang kemudian dia bantah sendiri setelah dokumen pengakuannya itu tersebar luas di masyarakat. Komisi VIII akan menanyakan, apa latar belakang dari pembuatan pernyataan bantahannya itu," katanya.

Ditanya, kalau Rudy Ramly dan Djoko Tjandra tak mau dipanggil karena nasehat pengacaranya bagaimana, Lily mengatakan, sesuai UU No 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan anggota MPR/DPR/DPD, seseorang yang tidak mengindahkan undangan DPR dapat dijatuhi hukuman 1 tahun penjara. (as/ars)

Menegakkan HAM, Mengadili Para Jenderal

Langkah strategis dilakukan DPR. Merespons tuntutan referendum masyarakat Aceh yang makin kencang, DPR memutuskan untuk memanggil para mantan panglima ABR (Pangab) yang diduga ikut bertanggung jawab atas pelaksanaan daerah operasi militer (DOM) di Aceh. Para wakil rakyat berpikir, kalau pelanggaran HAM diusahakan tuntas, maka tuntutan referendum bisa direm. Bukankah tuntutan referendum itu muncul karena pelanggaran HAM tidak pernah diadili? Tapi, bagaimana mekanisme pengadilan para jenderal itu?

ASUMSINYA, pemanggilan adalah. Apalagi yang disidang para mantan jenderal itu, sedikit adalah para komandan atau para banyak, membuka ruang gerak para jenderal yang berkuasa saat DOM penyelesaian kasus Aceh. Bila para mantan Pangab saja bisa "diadili". Masyarakat Aceh percaya para DPR, apalagi prajurit pelaksana-prajurit yang disidang hanya nya. Sekilas, upaya DPR itu men-jalankan perintah atasan, mang terkasan *lips service*. De- Karena itu, pemanggilan terhadap ngan memanggil -apalagi jika para mantan petinggi militer dan sampai ke proses pengadilan- para sipil selama pemberlakuan DOM jenderal, rakyat Aceh bisa terse- tersebut memberikan harapan lain. nyum bahagia. Setelah itu, jalan Masyarakat akan tahu siapa se- dialog akan lebih lancar.

Tapi, akankah skenario itu ber- atas keputusan dan kebijakan jalan mulus? Atau, akankah rakyat DOM Aceh. Aceh yang kadang sudah *mutung* itu tetap menuntut referendum. militer dan sipil bisa membuka Jika ini yang terjadi, upaya pe- secara transparan apakah kebijakan nyelesaian kasus Aceh bisa di- para jenderal itu yang memang telah pastikan akan tetap buntu. Meski menyebabkan terjadinya pelan- demikian, bukan berarti upaya gan HAM di Aceh, tegasnya. DPR itu sia-sia. Langkah DPR Kalau benar, siapa pun dia, dan apa akan tetap berharga. Bahkan, pun diangkat dan kedudukannya mungkin, jadi catatan emas bahwa harus diajukan ke pengadilan.

DPR serius menangani pelanggaran HAM. Siapa pun orangnya, termasuk para jenderal. Bahkan, terdjo Soejioguritno menyebut presiden sekalipun. pemanggilan L.B. Moerdani dan kawan-kawan itu tidak bisa lang- kung, dikaitkan dengan dugaan keterlibatan mereka dalam DOM. Pemanggilan itu baru proses awal penyelidikan politis karena yang bersangkutan dulu memegang po- sisi kunci di militer.

Untuk sementara, Pansus DPR akan memanggil tiga mantan Pangab, yaitu Jenderal TNI (pur) L.B. Moerdani (1983-1988), Jenderal TNI (pur) Try Sutrisno (1988-1993), dan Jenderal TNI (pur) Feisal Tanjung. Antara Try dan Feisal, sebenarnya, tongkat komando ABR pernah dipegang Jenderal TNI (pur) Edi Sudrajat. Tapi, ketika

umum DPP PKP ini menjabat Pangab hanya tiga bulan. Selanjutnya, dia mengispos Menhankam. Setelah Feisal Tanjung, pos Pangab diisi Jenderal TNI Wiranto. Saat Wiranto berkuasa inilah DOM Aceh dicabut. Bersamaan dengan itu, nama ABR diubah kembali menjadi TNI. Tapi, baik Edi maupun Wiranto tidak termasuk dua petinggi militer yang akan dipanggil Pansus DPR. Meski demikian, keduanya sewaktu-waktu bisa dipanggil jika memang diperlukan. Begitu pun dengan mantan presiden Soeharto.

Soetardjo yang juga ketua Pansus Masalah Aceh DPR itu menjamin, kalau nantinya terungkap adanya keterlibatan para mantan jenderal dalam pelanggaran HAM, DPR akan merekomendasikan agar dilakukan proses hukum. DPR juga akan memperjuangkan proses pengadilan se- bagaimana diinginkan masyarakat Aceh. Sebab, proses pengadilan terhadap para petinggi militer merupakan salah satu *entry point* penyelesaian kasus Aceh selanjutnya.

Tapi, pengadilan yang mana? Pengamat militer Dr. Indria Samego menyebut sulit ditemukan pengadilan militer yang transparan. Dalam konteks Indonesia, bentuk pengadilan militer masih sulit mem- buka kasus-kasus militer. Secara empins pengadilan di militer tidak pernah memusikan.

"Karena itu, perlu suatu terobosan baru dalam pengadilan militer. Supremasi antara sipil dan hukum di Indonesia itu masih belum ada. Sekarang ini, masih ada suatu eksklusivisme di dalam tubuh TNI. Khususnya dalam hal penegakan hukum. Saat ini masih belum ada *military justice*," jelas Indria. Lain dengan di Amerika Serikat. Kasus yang melibatkan atasan dan bawahan diselesaikan secara pengadilan militer. Sementara itu, kalau melakukan pelanggaran yang tidak mengenakan *uniform* militer, tidak perlu pengadilan militer.

Dalam struktur militer, para jenderal tentu tidak akan memerintah anak buahnya memkos, memeras, dan tidak pelanggaran HAM lain. Tapi, prajurit tidak bergerak begitu saja. Komandan, para jenderal, bahkan panglima tertinggi ABR (presiden) tentu tahu persis operasi militer bawahannya. (nev/deo)

vinsi Seribu Pulau itu boleh dibidang relatif aman. Tapi, begitu mereka menyelesaikan tugasnya, ternyata kerusuhan terjadi lagi, bahkan semakin meluas ke hampir semua daerah di Maluku. "Tentunya, DPR sangat berkepentingan mendengarkan penjelasan Tim 19 itu berkaitan dengan kerusuhan yang masih terjadi hingga kini di Maluku," katanya.

Selain 19 perwira TNI/Polri, kemungkinan juga akan dipanggil Menko Polkam Wiranto. Soalnya, pembentukan Tim 19 dilakukan Wiranto yang saat itu menjabat sebagai panglima TNI. "Pokoknya, mereka yang dianggap pernah terlibat dalam penyelesaian kerusuhan Maluku akan kita panggil," tegas Soetardjo.

Wakil ketua DPR itu memastikan, pembentukan Panitia Kerja (Panja) DPR yang didasarkan atas aspirasi masyarakat Maluku itu akan segera terealisasi dalam pekan ini juga. Dan begitu terbentuk, diharapkan panja bisa segera memanggil terhadap siapa saja yang dianggap terkait dengan penyelesaian kerusuhan di Maluku.

Ketua DPR Akbar Tanjung memastikan bahwa pada prinsipnya, keberadaan panja tak jauh berbeda dengan pansus. Mungkin, jumlah komisinya memang relatif lebih sedikit dibandingkan unsur-unsur fraksinya. Kendati demikian, Akbar menjamin, penelusuran persoalannya akan lebih terfokus.

Menurut Akbar, dalam masalah

Maluku, memang perlu perhatian serius dari pemerintah pusat. Sebab, diakui atau tidak, persoalan di Maluku bisa merembes ke daerah-daerah lain di Indonesia karena basis masalahnya adalah SARA. "Kenyataan ini sudah tak bisa ditutup-tutupi lagi meskipun ada yang masih berusaha untuk menutup-nutupi akar persoalan yang sebenarnya," tandasnya.

Akbar mengakui, penanganan pemerintah terhadap persoalan di Maluku relatif lebih kecil dibandingkan Aceh. Padahal, seharusnya Maluku harus mendapat perhatian yang sama seperti yang diberikan kepada Aceh.

Sementara itu, kabarnya pencopotan para pejabat militer dan sipil di Maluku yang dianggap tidak mampu mengatasi kerusuhan di daerah tersebut semakin santer terdengar. Setelah usul pencopotan digulirkan Komisi Gabungan DPR pekan lalu, Presiden Gus Dur kabarnya, dalam waktu dekat akan mengganti gubernur, Pangdam, dan para bupati/walikota setempat.

Menanggapi rencana pencopotan itu, Akbar mengatakan, kalau memang itu dianggap sebagai salah satu cara terbaik penyelesaian kasus Maluku, tak perlu ada yang risau. Yang penting sekarang ini adalah menyelesaikan pertikaian di Maluku yang sudah memakan banyak korban jiwa. "Untuk itu, semua pihak harus bahu-membahu menyelesaikannya," tegasnya lagi. (nev/wto)