



JAKSA AGUNG MUDA TINDAK PIDANA UMUM

MENGELOLA HAK IMUNITAS WAKIL RAKYAT

Menurut C.F Strong, Negara Kesatuan ialah bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional/pusat. Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian besar kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi) tetapi tahap terakhir kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat. Dengan demikian, yang menjadi hakikat negara kesatuan ialah bahwa kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan perkataan lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, oleh karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain selain dari badan legislatif pusat.

Esensi dari lembaga perwakilan rakyat (DPR/DPRD) merupakan elemen penyelenggara pemerintahan negara yang bersifat kemitraan dengan lembaga eksekutif (Pemerintah) untuk melaksanakan amanat peraturan perundang-undangan berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat melalui produk lembaga legislatif. Lembaga legislatif (DPR/DPRD) dalam suatu negara hukum yang demokratis terinspirasi dari ajaran teori *trias politica* yang dikembangkan oleh Montesquieu yang di dalamnya membagi kekuasaan negara menjadi tiga macam, yakni Kekuasaan Legislatif, Kekuasaan Eksekutif dan Kekuasaan Yudikatif.

DPR dan DPRD merupakan organ atau lembaga sebagai wujud bangunan demokrasi di Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam sila keempat Pancasila. Dalam ruang lingkup yang berbeda, kedua lembaga ini menjadi wakil rakyat yang banyak kemiripannya dari segi kedudukan dan haknya sehingga seolah-olah DPR mutatis mutandis dengan DPRD. Dari perspektif kedudukannya, banyak pendapat yang berbeda dalam

memandang kedudukan DPR dan DPRD. Ada pendapat yang menganggap bahwa baik DPR maupun DPRD merupakan lembaga negara. Dari 34 lembaga negara yang keberadaannya diatur dalam UUD NRI tahun 1945, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten, DPRD Kota dan DPR diakui sebagai Lembaga Negara. DPRD Provinsi diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 sedangkan DPRD Kabupaten dan DPRD Kota masing-masing diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD NRI tahun 1945 dan Pasal 18 ayat (2), (3), (5) dan ayat (7) UUD NRI tahun 1945. DPR diatur dalam BAB VII UUD NRI tahun 1945 yang berisi Pasal 19 sampai dengan Pasal 22B. Di samping itu, ada juga pakar hukum yang menganggap bahwa DPRD adalah lembaga daerah sedangkan DPR merupakan lembaga tinggi negara.

Bertolak dari pendapat CF. Strong, kedudukan DPRD dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak berdiri sendiri menjadi lembaga legislatif layaknya badan legislatif pusat. Dalam hal ini, menempatkan DPRD sebagai bagian dari pemerintahan daerah atau sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah merupakan konsekuensi dari bentuk Negara Kesatuan sebagaimana yang dikemukakan oleh CF. Strong. Dengan kata lain Otonomi daerah Bertolak dari pendapat CF. Strong tersebut, kedudukan DPRD dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak berdiri sendiri menjadi lembaga legislatif layaknya badan legislatif pusat. Dalam hal ini, menempatkan DPRD sebagai bagian dari pemerintahan daerah atau sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah merupakan konsekuensi dari bentuk Negara Kesatuan sebagaimana yang dikemukakan oleh CF. Strong. Dengan kata lain Otonomi daerah yang bergulir hanya menyerahkan kewenangan eksekutif (pemerintah pusat) ke pemerintah daerah tidak termasuk kewenangan legislatifnya.

Satu-satunya pejabat negara yang secara konstitusional yang diberikan hak imunitas oleh negara hanya anggota DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 20A ayat (3) UUD 1945. Hak imunitas anggota DPR RI bertujuan untuk melindungi dan mendukung kelancaran tugas dan wewenang sebagai wakil rakyat. Hak imunitas diberikan kepada anggota legislatif dengan maksud untuk menjamin status anggota legislatif dan mencegah anggota legislatif untuk penyalahgunaan wewenang pihak penguasa dalam kegiatan para wakil rakyat. Namun secara sosiologis, makna dari hak imunitas anggota legislatif mempunyai nuansa yang masih

dipahami secara kabur oleh elemen masyarakat sehingga memberikan pengertian yang bermakna negatif dari segi fungsi hukum. Bahkan dapat dikatakan oleh sebagian kalangan masyarakat yang menempatkan hak imunitas itu sebagai sesuatu hak yang mengistimewakan para anggota legislatif yang tidak dapat dituntut secara hukum.

Dalam Pasal 28 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyebutkan bahwa Anggota DPR mempunyai hak:

1. mengajukan rancangan undang-undang;
2. mengajukan pertanyaan;
3. menyampaikan usul dan pendapat;
4. memilih dan dipilih;
5. membela diri;
6. imunitas;
7. protokoler; dan
8. keuangan dan administratif.

Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 28 huruf f disebutkan bahwa hak imunitas atau hak kekebalan hukum anggota DPR adalah hak untuk tidak dapat dituntut di muka pengadilan karena pernyataan dan pendapat yang disampaikan dalam rapat-rapat DPR dengan pemerintah dan rapat-rapat DPR lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003, telah menyebabkan perubahan kaitannya dengan hak imunitas anggota DPR. Perubahan Pasal yang mengatur tentang hak imunitas anggota DPR disebut sebagai perluasan hak imunitas karena batasannya telah diperluas. Dalam Pasal 196 Undang-Undang

Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD menentukan bahwa:

- (1) Anggota DPR mempunyai hak imunitas.
- (2) Anggota DPR tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulis di dalam rapat DPR ataupun di luar rapat DPR yang berkaitan dengan fungsi serta tugas dan wewenang DPR.
- (3) Anggota DPR tidak dapat diganti antarwaktu karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik di dalam rapat DPR maupun di luar rapat DPR yang berkaitan dengan fungsi serta tugas dan wewenang DPR.
- (4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam hal anggota yang bersangkutan mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal lain yang dimaksud dalam ketentuan mengenai rahasia negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tersebut di atas kemudian dicabut dan diganti oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dimana ketentuan mengenai hak imunitas tidak jauh berbeda dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang sebelumnya yakni Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009. Dalam Pasal 224 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 ditentukan bahwa :

- (1) Anggota DPR tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulis di dalam rapat DPR ataupun di luar rapat DPR yang berkaitan dengan fungsi serta wewenang dan tugas DPR.
- (2) Anggota DPR tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena sikap, tindakan, kegiatan di dalam rapat DPR ataupun di luar rapat DPR yang semata-mata karena hak dan kewenangan konstitusional DPR dan/atau anggota DPR.
- (3) Anggota DPR tidak dapat diganti antar-waktu karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik di dalam

rapat DPR maupun di luar rapat DPR yang berkaitan dengan fungsi serta wewenang dan tugas DPR.

- (4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam hal anggota yang bersangkutan mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal lain yang dinyatakan sebagai rahasia negara menurut ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemberian perlindungan hukum tersebut seharusnya dapat dipergunakan sebaik-baiknya, secara profesional dan proporsional. Namun, terkadang beberapa oknum anggota legislatif tidak mampu menggunakan hak tersebut secara profesional dan proporsional, sehingga dalam menyampaikan pertanyaan, pernyataan ataupun pendapat rapat maupun di luar rapat, baik itu tertulis maupun lisan, kurang mengindahkan tata tertib dan kode etik, sehingga oleh sebagian orang dianggap melecehkan.

Perlindungan hukum kepada anggota legislatif dalam menjalankan fungsi serta tugas dan wewenangnya pada hak imunitas yang melekat padanya tidak semata-mata mutlak kebal hukum. Dalam hak imunitas itu sendiri secara tegas juga menyebutkan batasan-batasan hak imunitas. Seperti dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, memberikan batasan bahwa hak imunitas tidak dapat digunakan di luar rapat DPR dengan Pemerintah atau rapat-rapat DPR lainnya. Itu artinya, hak imunitas itu hanya berlaku di dalam rapat. Dalam Undang-undang tersebut juga memberikan penegasan dalam klausul pasal yang berbeda (Pasal 103 ayat 1) yaitu sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik masing-masing lembaga.

Demikian pula halnya dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003. Hak imunitas itu juga yang memberikan batasannya sendiri, seperti yang tercantum dalam Pasal 196 ayat 2 yaitu di dalam rapat DPR ataupun di luar rapat DPR yang berkaitan dengan fungsi serta tugas dan wewenang DPR. Yang menjadi perhatian penulis adalah tidak adanya klausul yang menyatakan “sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik” seperti halnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003.

Namun, yang menjadi pembatasan hak imunitas adalah kewajiban anggota legislatif itu sendiri, yang tertuang baik dalam Undang-Undang maupun Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik. Dalam Pasal 79 huruf g Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 disebutkan bahwa kewajiban anggota DPR adalah menaati tata tertib dan kode etik. Batasan-batasan hak imunitas menurut Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 antara lain:

1. Mematuhi Peraturan tata tertib dan kode etik;
2. Menyangkut Pertanyaan, pernyataan, dan/atau pendapat yang disampaikan oleh anggota legislatif, baik lisan maupun tulisan yang disampaikan dalam ruang rapat dan/atau di luar rapat;
3. Sepanjang berkaitan dengan fungsi serta tugas dan wewenang DPR.

Apabila batasan-batasan tersebut dilanggar, maka hak imunitas anggota legislatif dapat dicabut, dan dilakukan penuntutan ke pengadilan.

Pelaksanaan hak imunitas sudah merupakan senjata efektif bagi legislator hampir di semua Parlemen di dunia untuk dapat melaksanakan tugas dan kewenangannya. Tidak hanya dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, namun juga untuk melaksanakan fungsi anggaran dan fungsi pengawasan terhadap eksekutif¹². Bertolak dari hal tersebut, menurut penulis, kekebalan hukum (hak imunitas) yang melekat pada posisi sebagai anggota DPR hanya berlaku sepanjang yang bersangkutan menjalankan tugas dan fungsinya. Jika dianalogikan dengan DPR maka hak imunitas DPRD juga berlaku hanya saat sedang bertugas menjalankan kewenangannya.

Menurut Munir Fuady, secara umum pengertian fungsi legislatif yang dilindungi berdasarkan konsep hak imunitas ini mencakup hal-hal sebagai berikut :

1. Kebebasan untuk berbicara dan berdebat di dalam sidang-sidang atau rapat-rapat di parlemen.
2. Pemungutan suara secara bebas di parlemen.
3. Penyediaan laporan-laporan fraksi, komisi atau pribadi anggota parlemen.

4. Partisipasi dalam *hearing*, rapat, sidang, di parlemen atau dalam tinjauan lapangan secara resmi oleh parlemen atau anggota parlemen.
5. Kebebasan untuk tidak ditangkap atau ditahan.
6. Kebebasan untuk tidak dituduh melakukan tindak pidana penghinaan atau penistaan¹³.

Dalam penjelasannya, Munir Fuady menegaskan bahwa hak imunitas hukum merupakan teori hukum yang berlaku umum diakui secara universal dengan penjelasan bahwa hak ini pada pihak legislatif berfungsi untuk:

1. Membuat kedudukan pihak legislatif lebih mandiri.
2. Membuat pihak legislatif lebih berani dalam memberikan pendapatnya, tanpa harus dibayang-bayangi oleh gugatan atau tuduhan hukum yang akan menimpanya.
3. Membuat pihak legislatif lebih dapat berkonsentrasi kepada tugas-tugasnya tanpa harus membuang waktu, tenaga, pikiran dan ongkos-ongkos untuk beracara di pengadilan.