
HAK SUBPOENA SEBAGAI INSTRUMEN PENDUKUNG PELAKSANAAN FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

ZAMRONY

Asisten Staf Khusus Presiden RI Bidang Hukum, HAM dan Pemberantasan KKN, Asisten Satgas Pemberantasan Mafia Hukum. Kantor Staf Khusus Presiden (Gedung Bina Graha Jl. Veteran 16 Jakarta Pusat)

Abstract

Rights of the house of representatives to present and give information to someone by force (subpoena rights), accompanied by sanctions hostage is controversial. On one side, the authorities forcibly required for the functions of the House to run well. But on other side, the force is potential to create uncertainty due to the arbitrariness of its implementation mechanisms. Parliament is not a law enforcement agency but a political institution. Ideally, the sactions also held political sactions. Moreover, subpoena rights design owned by Parliament can be used in every implementation the functions. Initially, the right to subpoena can only be used in the implementation of inquiry as the most special rights owned by the House of Representatives. But now, in legislation the right to subpoena expanded scope. The implication, in every forum session, the Parliament has the ultimate weapon that make it as a superior institution.

Keyword: Subpoena, The House of Representative, Contempt of Parliament.

I. PENDAHULUAN

Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 mengatur tiga fungsi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yakni, fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Pasal 70 UU No. 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3) mengatur lebih jauh fungsi-fungsi DPR tersebut. Fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk UU.

Fungsi anggaran dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diajukan oleh Presiden. Sedangkan fungsi pengawasan dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Dalam melaksanakan fungsinya, DPR dilengkapi dengan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat (Pasal 20A ayat (2) UUD 1945). DPR juga mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, hak imunitas (Pasal 20A ayat (3) UUD 1945) serta hak-hak lain yang ketentuan lebih lanjutnya diatur dalam Undang-Undang (UU).

Salah satu hak yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagaimana diatur oleh Pasal 72 ayat (1) UU MD3 adalah hak untuk meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara. Lebih lanjut ayat (2) mengatur bahwa setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat wajib memenuhi permintaan DPR.

Pada praktiknya, panggilan resmi DPR kepada pihak terkait pernah “bertepuk sebelah tangan”. Sejarah mencatat, Jenderal Banurusman, ketika menjabat Kapolri pernah tidak menghadiri panggilan DPR. Sewaktu Poerwoto S. Gandasoebrata menjadi Ketua Mahkamah Agung, ia juga enggan dimintai keterangan oleh DPR. Alasannya, DPR tak “selevel” dengan Mahkamah Agung. Sikap ini ternyata menular ke beberapa pengusaha, termasuk pengurus badan usaha milik negara yang, juga menolak memberikan keterangan di DPR. Ketika itu tidak ada sanksi apapun. (tempoonline, 29 Desember 1998).

Mengantisipasi hal demikian, UU MD3 kembali menegaskan kewajiban terhadap siapapun untuk hadir dan memberikan keterangan ketika diminta oleh DPR. Pasal 72 UU MD3 ayat (2) menyebutkan bahwa setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat wajib memenuhi permintaan DPR tersebut. Pasca berlakunya UU MD3, beberapa sanksi tegas juga dicantumkan. Pasal 72 ayat (3) UU MD3 menyebutkan: Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikenakan panggilan paksa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ayat (4) mengatur: “dalam hal panggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama 15 (lima belas) hari sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan paksa yang dimiliki DPR untuk menghadirkan dan memaksa seseorang memberikan keterangan tersebut dikenal dengan istilah hak subpoena, yang menjadi persoalan, sanksi sandera tersebut mengundang pertanyaan apakah tepat dimiliki oleh sebuah lembaga politik dan apakah kewenangan paksa DPR tersebut tidak berlebihan mengingat fungsi-fungsi DPR bukan dalam kerangka proses penegakan hukum (*pro justitia*).

II. PEMBAHASAN

Hak Subpoena

Tidak ada definisi resmi istilah subpoena dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Wikipedia misalnya menyebutkan bahwa: *Subpoena is a court summons ordering a named party to appear before the court and produce documents or other tangible evidence for use at a hearing or trial* (<http://en.wikipedia.org/wiki/Subpoena>, diakses 20 Februari 2011 pukul 21.00). Menurut Denny JA, istilah subpoena awalnya merujuk kepada hak yang dimiliki pengadilan. Demi mengungkapkan kebenaran, menghukum pembuat kriminal dan menegakkan keadilan, pengadilan diberikan hak subpoena, hak paksa. Seorang saksi yang menolak memberikan keterangan dapat dikirimkan ke penjara (Denny JA, 2006: 199).

Selain lembaga penegak hukum dan DPR, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) juga mempunyai hak subpoena sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 95 UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM: “apabila seseorang yang dipanggil tidak datang menghadap atau menolak memberikan keterangannya, Komnas HAM dapat meminta bantuan Ketua Pengadilan untuk pemenuhan panggilan secara paksa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun yang menjadi catatan, meski Komnas HAM diberikan wewenang untuk meminta bantuan pengadilan agar menghadirkan dan memaksa seseorang memberikan keterangan, tetapi tidak ada sanksi sandera yang diatur dalam UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM dan UU No. 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Namun demikian sanksi pidananya diatur dalam Pasal 224 Kitab Undang-undang Hukum Pidana, yaitu: “barang siapa dipanggil sebagai saksi, ahli atau juru bahasa menurut undang-undang dengan sengaja tidak memenuhi kewajiban berdasarkan undang-undang yang harus dipenuhinya, diancam: dalam perkara pidana, dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan”.

Poin pentingnya adalah pemberian sanksi pidana tersebut terkait dengan proses penyelidikan (*pro justitia*). Pasal 18 ayat (1) U No. 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM menyatakan: “penyelidikan terhadap pelanggaran HAM yang berat dilakukan oleh Komnas HAM.” Ini berbeda dengan hak subpoena yang dimiliki DPR yang dilakukan bukan dalam ranah *pro justitia*. DPR memang memiliki wewenang penyelidikan yang dikenal sebagai hak angket. Pasal 77 ayat (3) UU MD3 mendefinisikan: “Hak angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu UU dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Penyelidikan hak angket DPR tidak sama dengan penyelidikan sebagaimana dimaksud dengan Undang-undang No.8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana. Hasil penyelidikan Angket tidak dapat dijadikan dasar untuk meningkatkan suatu permasalahan atau kasus ke tahap penyidikan secara langsung. Sehingga dalam kasus Century misalnya, hasil penyelidikan angket DPR tidak langsung dinaikkan menjadi penyidikan oleh KPK, melainkan diselidiki ulang karena hasil penyelidikan DPR tidak mengikat aparat penegak hukum. Lain halnya dengan hasil penyelidikan Komnas HAM yang dapat dijadikan dasar sebuah penyidikan karena memang dalam rangka proses *pro justitia*.

Melihat penempatan pasal subpoena dalam UU MD3 khususnya di Bab III Bagian III Tugas dan wewenang, hal ini membuka kemungkinan hak subpoena dapat digunakan oleh DPR bukan hanya dalam penggunaan hak angket. Hak subpoena ini misalnya membuka kemungkinan dapat digunakan dalam rapat Panitia Kerja (Panja) atau Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU). Seharusnya, jika hak subpoena memang dikhususkan untuk pendukung pelaksanaan penyelidikan hak angket, seharusnya kewenangan paksa berikut

sanksi sandera juga dimasukkan dalam Bab III bagian kesepuluh tentang pelaksanaan hak DPR di bagian paragraf 2 tentang hak angket.

Faktanya, tidak ditemukan sanksi sandera dalam paragraf angket sebagaimana diatur dalam pasal 177-183 UU MD3. Pasal 180 ayat (3) UU MD3 hanya mengatur mekanisme pemanggilan paksa: “dalam hal warga negara Indonesia dan/atau orang asing tidak memenuhi panggilan setelah dipanggil 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah, panitia angket dapat memanggil secara paksa dengan bantuan Kepolisian Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Pasal 12 UU No. 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket DPR (UU Angket) sebelum dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusan No. 8/PUU-VIII/2010 tertanggal 26 Januari 2011, jauh setelah UU MD3 berlaku telah mengatur kewajiban dan sanksi pidana: (1) semenjak saat pengumuman tersebut pada Pasal 2 ayat (1), semua WNI dan semua penduduk serta orang-orang lain yang berada dalam wilayah Republik Indonesia diwajibkan memenuhi panggilan-panggilan Panitia Angket, dan wajib pula menjawab semua pertanyaan-pertanyaannya dan memberikan keterangan-keterangan selengkapnya; (2) Orang yang tidak memenuhi kewajiban yang tersebut pada Pasal 3 ayat (1) UU ini dapat dihukum menurut Pasal 224 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).

Sehingga jelaslah bahwa sanksi sandera 15 hari dalam UU MD3 seharusnya tidak berlaku terhadap pelaksanaan hak angket karena sanksi terkait angket mengacu kepada Pasal 12 UU No. 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket DPR (UU Angket). Maka, dapat disimpulkan bahwa sanksi sandera berlaku untuk penggunaan hak-hak DPR di luar hak angket. Padahal, hak-hak DPR lainnya bukanlah penyelidikan seperti halnya hak angket. Jadi, apakah tepat menyandera seseorang dalam kaitan proses *checks and balances*?

penyanderaan juga dilakukan di rumah tahanan. Sehingga, tempat penyanderaan dan paksa badan memiliki kesamaan, yakni di rumah tahanan, bukan di lembaga masyarakat. Namun, yang menjadi persoalan, dimana dasar hukum penerapan sanksi sandera terkait dengan penggunaan hak DPR, mengingat lembaga sandera sejatinya digunakan dalam hal perkara pajak, tentu tidak tepat jika persoalan hukum tata negara dianalogikan sebagai perkara perdata atau pajak. Kalaupun akan mengatur sanksi, sebenarnya konstruksi Pasal 224 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dapat digunakan sebagai alternatif untuk mengakomodasi.

Terkait dengan posisi sandera dalam rezim hukum, sanksi sandera juga tidak ditemukan dalam KUHP yang hanya mengenal dua jenis pidana, yakni pidana pokok dan pidana tambahan. Pidana pokok terdiri atas: pidana mati; pidana penjara; pidana kurungan; pidana denda; dan pidana tutupan. Sedangkan pidana tambahan terdiri atas pencabutan hak-hak tertentu; perampasan barang-barang tertentu; dan pengumuman putusan hakim (Pasal 10 KUHP).

Menurut Djangkung Sudjarwadi (2003:7) secara *de facto* dan *de jure*, *gijzeling* atau paksa badan itu lebih dekat ke pidana, walaupun bukan aturan berdasarkan pidana, tapi sudah lebih dekat *mutatis mutandis* seperti Pasal 1 butir 20 dan 21 KUHP mengenai penangkapan dan penahanan. Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana mendefinisikan: Penangkapan adalah suatu tindakan penyidik berupa pengkekangan sementara waktu kebebasan tersangka atau terdakwa apabila terdapat cukup bukti guna kepentingan penyidikan atau penuntutan dan atau peradilan dalam hal serta menurut cara yang diatur dalam UU ini. Penahanan adalah penempatan tersangka atau terdakwa di tempat tertentu oleh penyidik, atau penuntut umum atau hakim dengan penetapannya, dalam hal serta menurut cara yang diatur dalam UU ini.

Pelaksanaan paksa badan memang mengharuskan putusan pengadilan dalam perkara perdata untuk dapat dijalankan. Hal ini berbeda dengan tatacara penyanderaan yang dapat dilakukan tanpa melalui putusan pengadilan, melainkan melalui surat perintah pejabat yang berwenang. Lantas bagaimana dengan tatacara pelaksanaan hak subpoena yang dimiliki DPR, kecuali untuk hak angket, UU MD3 tidak mengatur lebih rinci mekanisme pelaksanaan hak subpoena. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat RI No.01/DPR RI/I/2009-2014 tentang Peraturan Tata Tertib DPR juga tidak mengatur lebih lanjut mekanisme pelaksanaan hak subpoena. Kedua aturan tersebut misalnya tidak mengatur secara detail siapa yang berhak melakukan sandera, siapa yang menentukan berapa lama (dari maksimal sandera 15 hari), dimana sandera dilakukan dan apakah ada mekanisme pembelaan diri, dan apakah dilakukan setelah dilakukan proses *pro justicia*.

Undang-undang Angket yang telah dibatalkan memang mengatur dalam Pasal 17 ayat (4) bahwa penyanderaan yang diperintahkan dengan putusan hakim dijalankan walaupun ada bantahan atau banding. Tapi hal itu hanya berlaku dalam hal penggunaan hak angket. Pasca UU angket dibatalkan oleh MK, maka mekanisme pelaksanaan hak subpoena kembali mengacu kepada UU MD3 yang tidak mengatur tata caranya. Pasal 72 ayat (4) hanya mengatur bahwa: “dalam hal panggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama 15 (lima belas) hari sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Permasalahannya, peraturan perundangan manakah yang diacu oleh UU MD3 tersebut, jika mengacu kepada KUHP, tentu tidak kompatibel mengingat status sanksi sandera yang tidak jelas apakah termasuk dalam hukum pidana atau bukan. Jika ternyata sanksi sandera tidak diatur dalam KUHP, apakah mekanismenya dipersamakan dengan

Standard Operational Procedure (SOP) penindakan hukum ke DPR dituding sebagai bentuk pelecehan parlemen (<http://www.mediaindonesia.com/read>, diakses 27 oktober 2010 pukul 21.05).

Contoh lain diungkapkan Febri Diansyah Peneliti *Indonesian Corruption Watch (ICW)* yang mengaku heran dengan Kepolisian dan Pejabat Publik yang sebelumnya mengatakan rekaman pembicaraan antara Ary Muladi dengan penyidik KPK Ade Raharja itu ada. Soalnya, belakangan para pejabat itu hanya mengatakan bukti yang disodorkan adalah *call data record (CDR)* komunikasi kedua orang itu. “Kami katakan ini bukan hanya pembohongan publik, tapi juga penghinaan parlemen. Bagaimana pejabat publik bisa mempertanggungjawabkan itu. Masak tidak bisa membedakan CDR dengan rekaman pembicaraan,” (tempointeraktif, 11 Agustus 2010).

Ketiadaan pengaturan tentang penghinaan parlemen bukan berarti tidak ada aturan atau etika dalam hal pelaksanaan rapat atau sidang DPR. Batasan-batasan ketika anggota DPR, seseorang atau lembaga menghadiri dan berbicara di dalam sidang DPR telah diatur dalam tata tertib DPR. Pasal 252 Tata Tertib DPR misalnya mengatur bahwa dalam setiap rapat di gedung DPR, setiap orang tidak diperkenankan untuk makan, merokok dan/ atau mengaktifkan nada dering atau berbicara dengan alat komunikasi seluler.

Terkait dengan ketentuan musyawarah, Pasal 262 ayat (1) Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat misalnya juga mengatur: Ketua rapat memperingatkan pembicara yang menggunakan kata-kata yang tidak layak, melakukan perbuatan yang mengganggu ketertiban rapat, atau menganjurkan untuk melakukan perbuatan yang bertentangan dengan hukum.

Selanjutnya, Pasal 263 ayat (2) dan (3) mengatur jika peringatan dan larangan tersebut masih juga tidak diindahkan oleh pembicara, ketua rapat meminta kepada yang

bersangkutan meninggalkan rapat. Dalam hal pembicara tersebut tidak mengindahkan permintaan tersebut, pembicara dikeluarkan dengan paksa dari ruang rapat atas perintah ketua rapat. Mekanisme dalam tata tertib inilah yang seharusnya menjadi panduan bagi pelaksanaan fungsi-fungsi DPR. Jika seseorang dianggap tidak sopan, maka tinggal dijalankan mekanisme yang sudah diatur dalam Tata Tertib. Tidak perlu menggunakan istilah penghinaan parlemen yang belum ada pengaturannya.

Lain halnya dengan penghinaan terhadap pengadilan (*contempt of court*). Dalam penjelasan umum butir keempat UU No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, disebutkan definisi tentang *contempt of court*: Selanjutnya untuk dapat lebih menjamin terciptanya suasana yang sebaik-baiknya bagi penyelenggaraan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, maka perlu pula dibuat suatu undang-undang yang mengatur penindakan terhadap perbuatan, tingkah laku, sikap dan/ atau ucapan yang dapat merendahkan dan merongrong kewibawaan, martabat, dan kehormatan badan peradilan yang dikenal sebagai “*Contempt of Court*”.

Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia berpendapat bahwa Pasal 218 KUHAP dianggap sebagai perbuatan yang dapat dikualifikasikan sebagai *contempt of court*, yakni: (2) Siapa pun yang di sidang pengadilan bersikap tidak sesuai dengan martabat pengadilan dan tidak mentaati tata tertib setelah mendapat peringatan dari hakim ketua sidang, atas perintahnya yang bersangkutan dikeluarkan dari ruang sidang. (3) Dalam hal pelanggaran tata tertib sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) bersifat suatu tindak pidana, tidak mengurangi kemungkinan dilakukan penuntutan terhadap pelakunya. Sehingga jelaslah, bahwa penghinaan terhadap parlemen belum menjadi hukum positif di negara kita. Lain halnya dengan penghinaan terhadap pengadilan yang telah melembaga.

III. PENUTUP

Kesimpulan

Fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR memiliki nilai strategis, utamanya sebagai perwujudan prinsip saling kontrol-saling imbang (*checks and balances*). Pemberian hak subpoena sebagaimana diatur dalam UU MD3 sebenarnya dalam rangka mendukung fungsi DPR agar lebih bergigi. Pengaturan lebih lanjut tentang hak subpoena masih belum sempurna, terdapat ketentuan yang menimbulkan multitafsir dan lubang-lubang yang menyulitkan penerapan hak subpoena. Sehingga revisi peraturan perundang-undangan terkait hak subpoena menjadi penting. Lebih jauh, revisi juga diperlukan guna merespon putusan MK yang membatalkan UU Angket DPR.

Saran

Sinkronisasi peraturan terkait hak subpoena memegang peranan kunci agar tidak saling tumpang tindih dan bertentangan. Sinkronisasi secara vertikal diperlukan guna menghindari pengujian peraturan perundangan dan sinkronisasi horizontal dibutuhkan agar tercipta satu sistem hukum yang komprehensif dan tidak parsial, yang tak kalah penting, pengaturan hak subpoena perlu memenuhi asas keadilan dan kepastian hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Denny JA, *Partai Politik Pun Berguguran*, LKIS, Yogyakarta, 2006.

Artikel:

“Djangkung Suwardi, Lembaga Paksa Badan Dalam Pengadilan Pajak”, dalam <http://www.pemantauperadilan.com>, diakses 20 Februari 2011 pukul 21.00.

“Pramono: Ketidakhadiran Tjiptardjo Penghinaan Pada Parlemen”, dalam <http://www.antaraneews.com/berita> diakses 20 Februari 2011 pukul 21.10.

“*Subpoena Duces Tecum*”, dalam http://en.wikipedia.org/wikisubpoena_duces_tecum, diakses 20 Februari 2011 pukul 21.30

“Tidak Juga Serahkan SOP, KPK Lecehkan Parlemen”, dalam <http://www.media-indonesia.com>, diakses 20 Februari 2011 pukul 21.15

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang No.6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat.

Undang-Undang No.14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

Undang-Undang No.19 tahun 1997 tentang Penagihan Pajak Dengan Surat Paksa

Undang-Undang No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang No.26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia

Undang-Undang No.27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2000 tentang Lembaga Paksa Badan

Peraturan DPR RI No:01/DPR RI/I/2009-2014 tentang Peraturan Tata Tertib DPR
Putusan Mahkamah Konstitusi No. 8/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang No.6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat

Keputusan Bersama Menteri Keuangan No. M-02.UM.09.01 tahun 2003 dan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia No. 291/KMK.03/2003 tentang Tata Cara Penitipan Penanggung Pajak Yang Disandera Di Rumah Tahanan Negara Dalam Rangka Penagihan Pajak Dengan Surat Paksa.