



REKONSTRUKSI HAK SUBPOENA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

Satria Rangga Putra

Pusat Kajian Hukum dan Pembangunan Universitas Negeri Surabaya

Email: satriaranggaputra@gmail.com

Submitted:

15 Juli 2020

Revision Required:

3 Agustus 2020

Published:

15 November 2020

Abstrak

Hak subpoena merupakan instrumen DPR untuk mengawasi kebijakan pemerintah yang berpotensi merugikan kepentingan rakyat dan penggunaannya terbatas pada hak angket. Hak subpoena diatur dalam UU No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua UU MD3. Pengaturan hak subpoena dan sanksi penyanderaan pada Pasal 73 ayat (3), (4), (5), dan (6) menimbulkan kontroversi karena berpotensi digunakan dalam rapat-rapat DPR. Masyarakat kemudian menguji ke Mahkamah Konstitusi dan keluarlah Putusan 16/PUU-XVI/2018. MK dalam pertimbangannya menyatakan DPR dapat melakukan pemanggilan paksa dalam konteks hak angket, di sisi lain MK mengatakan Kepolisian hanya dapat melakukan pemanggilan paksa dalam tindakan yang berkaitan dengan proses penegakan hukum. Penulis mengajukan gagasan untuk melakukan “kriminalisasi” terhadap tindakan menolak memberi keterangan dan menolak hadir memenuhi panggilan DPR dalam konteks hak angket sebagai contempt of parliament dengan mengaturnya ke dalam UU MD3. Penulis mengajukan dua ide, pertama, menjadikan contempt of

parliament sebagai dasar melakukan pemanggilan paksa, kedua, menghapus ketentuan pemanggilan paksa.

Kata kunci: *DPR, Hak Subpoena, Contempt of Parliament*

PENDAHULUAN

Konstelasi ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi tahun 1998 mengalami perkembangan yang signifikan. Perkembangan diawali dengan diubahnya UUD 1945 secara bertahap selama empat kali dan empat tahun yang dimulai pada tahun 1999 hingga tahun 2002. Alasan perubahan UUD 1945 yang merupakan hasil karya pendiri bangsa salah satunya dikarenakan pemberian kekuasaan yang sangat besar kepada eksekutif (*executive heavy*) tanpa batas-batas kekuasaan yang jelas serta minus *check and balances* antara lembaga-lembaga negara (Isra, 2010). Kondisi itu diperparah dengan meletakkan pusat kekuasaan dan tanggung jawab penyelenggaraan negara di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the president*) (Isra, 2010).

Perubahan pesat UUD 1945 mengakibatkan skema dan format kelembagaan negara turut mengalami perubahan tak terkecuali lembaga eksekutif, legislatif serta lembaga Yudikatif. Pasca perubahan UUD 1945 kewenangan Presiden dalam membentuk undang-undang dialihkan sepenuhnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disingkat DPR), hal demikian merupakan angin segar mengingat inisiatif anggota DPR untuk mengajukan rancangan undang-undang mengalami mati suri sepanjang kekuasaan orde lama dan orde baru (Isra, 2010).

Penguatan mekanisme *check and balances* antara DPR dengan lembaga Yudikatif Pasca diubahnya UUD 1945 dituangkan dalam Pasal 24, Pasal 24A, Pasal 24C yang mengatur bukan semata pengujian secara materi, tetapi juga pengujian secara prosedur pembentukannya. Pengujian materi maupun prosedur dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi yang menguji undang-undang terhadap UUD, sedangkan Mahkamah Agung menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang (MD, 2013). DPR merupakan institusi perwakilan yang dipilih langsung oleh rakyat untuk menjalankan

fungsinya dalam rangka memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat (Huda, 2007).

Sebagai institusi perwakilan yang memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat, DPR memiliki tiga fungsi sebagaimana diatur dalam Pasal 20A ayat (1) UUD NRI 1945 yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. DPR dalam menjalankan fungsinya dilengkapi beberapa hak diantaranya hak interplasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. DPR juga memiliki hak untuk memanggil setiap orang secara paksa untuk diminta keterangannya dalam konteks pelaksanaan hak angket atau lebih dikenal sebagai hak *subpoena* (Susanto, 2018a). Setiap Anggota DPR juga memiliki hak untuk mengajukan rancangan undang-undang, hak untuk mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.

Pengaturan terkait hak DPR kemudian diatur lebih lanjut ke dalam undang-undang. Undang-undang yang mengatur mengenai susunan dan kedudukan DPR yakni Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (selanjutnya disebut UU MD3). Pada tahun 2018 perubahan kedua terhadap UU MD3 dilakukan oleh DPR. Pasca DPR mengesahkan rancangan undang-undang tentang perubahan kedua UU MD3, Presiden Joko Widodo menolak menandatangani karena dirasa menimbulkan keresahan di masyarakat. Pada tanggal 15 Maret 2018 undang-undang tentang perubahan kedua UU MD3 dinyatakan sah dan berlaku berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 menjadi UU No. 2 Tahun 2018. Salah satu pasal kontroversial dalam UU MD3 adalah Pasal 73 ayat (3), (4), (5), dan (6) UU No. 2 Tahun 2018 terkait pemanggilan paksa dan sandera oleh DPR dengan menggunakan Kepolisian Republik Indonesia.

Pemanggilan paksa atau *subpoena* yang bukan dalam konteks penegakan hukum, menurut beberapa kalangan, Kepolisian Republik Indonesia tidak wajib melaksanakan kewenangan atributif yang didasarkan pada pendelegasian kewenangan DPR sebagai lembaga politik (Saputra, 2020). Hadirnya ketentuan pasal *a quo* dirasa tidak tepat oleh masyarakat karena berpotensi digunakan secara semena-mena oleh DPR untuk memanggil setiap orang. Hal tersebut membuka peluang penggunaan hak *subpoena* dilakukan dalam rapat dengar

pendapat maupun rapat kerja yang sebenarnya tidak tepat terlebih dengan adanya sanksi penyanderaan tiga puluh hari bagi yang tidak memenuhi panggilan paksa.

Pasal 73 ayat (3), (4), (5), dan (6) UU No. 2 Tahun 2018 yang banyak mendapat penolakan dari masyarakat kemudian dilakukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi oleh Husdi Herman, Yudhistira Rifky Darmawan dan Forum Kajian Hukum dan Konstitusi (FKHK). Mahkamah Konstitusi kemudian melalui Putusan Nomor 16/PUU-XVI/2018 mengabulkan sebagian permohonan pemohon. Amar putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 73 ayat (3), (4), (5), dan (6) UU No. 2 Tahun 2018 bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XVI/2018 tersebut bukannya tanpa problematika. Salah satu problematika yang muncul adalah terkait pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi yang menjadi dasar dibatalkannya ketentuan Pasal 73 ayat (3), (4), (5), dan (6) UU No. 2 Tahun 2018.

Pada pertimbangan hukumnya Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa DPR dapat melakukan pemanggilan paksa dalam konteks hak angket. Pada sisi lainnya Mahkamah Konstitusi mengatakan bahwa Kepolisian hanya dapat melakukan pemanggilan paksa dalam tindakan yang berkaitan dengan proses penegakan hukum dan merupakan bagian dari kewenangannya yang secara *genuine* memang Kepolisian sedang melakukan proses penegakan hukum, bukan dalam konteks menerima kewenangan yang dilimpahkan dari lembaga lain yaitu DPR.¹

Problematika pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XVI/2018 khususnya terkait kewenangan DPR melakukan pemanggilan paksa dan terkait sanksi penyanderaan perlu dikaji secara lebih mendalam. Meskipun amar putusan Mahkamah Konstitusi membatalkan Pasal 73 ayat (3), (4), (5), dan (6) UU No. 2 Tahun 2018 namun *ratio decidendi* yang melatarbelakangi amar putusan tersebut tidak dapat dipisahkan. Tidak konsistennya pertimbangan hukum dalam putusan Mahkamah Konstitusi terkait pemanggilan paksa oleh DPR telah menimbulkan ambivalensi dimana implementasinya berpotensi memunculkan perbedaan tafsir tak berujung. Berdasarkan latar

¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XVI/2018, hal. 195-196.

belakang tersebut, penulis akan mengkaji dan mendalami bagaimana pengaturan sanksi penyanderaan dan hak *subpoena* DPR pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XVI/2018 dan bagaimana desain hak *subpoena* DPR ke depan?

Pembahasan

A. Pengaturan Hak *Subpoena* Dewan Perwakilan Rakyat

DPR merupakan institusi perwakilan rakyat memiliki tugas mulia untuk mewakili dan memperjuangkan aspirasi rakyat sebenarnya dibentuk untuk berhadapan dengan kekuasaan, bukan malah menjadi dewan yang mengebiri rakyat. DPR dilengkapi berbagai macam hak untuk menjalankan fungsinya dimana penggunaannya harus secara maksimal untuk mengawasi kekuasaan eksekutif dan memperjuangkan amanat rakyat (Muniri, 2017). Salah satu hak DPR tersebut adalah hak *subpoena* yaitu hak yang memberi kewenangan DPR melakukan pemanggilan paksa.

Instrumen pemanggilan paksa sebenarnya diberikan oleh rakyat untuk mengawasi kekuasaan yang sewaktu-waktu kebijakannya akan merugikan kepentingan rakyat dan itu sebatas melalui penggunaan hak angket dalam rangka fungsi pengawasan. Awal mula dijadikannya hak *subpoena* sebagai bentuk fungsi pengawasan DPR berawal dari diundangkannya UU No. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang mengatur pemanggilan paksa di Pasal 30 ayat (2), (3), dan (4). DPR bukan satu-satunya institusi diluar penegak hukum yang turut menerapkan hak *subpoena*. Institusi selain DPR yang juga menerapkan hak *subpoena* adalah Ombudsman dan Komnas HAM. Pada penjelasan umum UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dikatakan bahwa dalam melakukan pemeriksaan atas laporan yang diterimanya, Ombudsman dapat memanggil Terlapor dan saksi untuk dimintai keterangannya. Apabila Terlapor dan Saksi telah dipanggil tiga kali berturut-turut tidak memenuhi panggilan dengan alasan yang sah, Ombudsman dapat meminta bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk menghadirkan yang bersangkutan secara paksa (*subpoena power*).

Komnas HAM memiliki hak *subpoena* yang diatur dalam Pasal 95 UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM meskipun di dalam undang-undang HAM sendiri tidak mengatur sanksi di dalamnya. Penggunaan hak *subpoena* oleh Komnas HAM sebenarnya dapat membantu meningkatkan kinerja dalam menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran ham agar lebih efektif dan efisien. Hak *subpoena* Komnas HAM dapat memberi tekanan kepada orang-orang yang enggan untuk memberi keterangan dalam penyelesaian kasus ham. Kewenangan tersebut tetap harus digunakan Komnas HAM secara tepat dan terukur (Miladmahesi, 2019).

Ombudsman dan Komnas HAM meskipun bukan sebagai lembaga penegak hukum namun fungsinya masih relevan dikaitkan dengan proses penegakan hukum terkait penyelidikan dan penyidikan. Pada faktanya, pemanggilan yang dilakukan oleh kedua lembaga ini berkaitan dengan adanya laporan dari pihak lain yang merasa dirugikan atas perbuatan terlapor, karena kedua lembaga ini merupakan proses pemeriksaan dan rehabilitasi sebelum jalur hukum pidana diambil sebagai *ultimum remidium* (Putri, 2018). Pengaturan mengenai pemanggilan paksa atau yang lebih akrab disebut hak *subpoena* oleh DPR pada saat ini diatur di dalam UU No. 2 Tahun 2018. *Subpoena* atau pemanggilan paksa sebenarnya merupakan terminologi pidana formil atau hukum acara pidana yang merujuk pada ketentuan Pasal 112 ayat (2) KUHP. Hak *subpoena* secara historis hanya digunakan di depan sidang pengadilan dan dalam kerangka penegakan hukum (Chakim, 2018). Oleh karena itu setiap orang kemudian dapat dipaksa dalam rangka mendengarkan keterangannya di dalam pengadilan.

Eddy OS Hiariej menyatakan bahwa *subpoena* adalah konsepsi yang merupakan pengejawantahan *Ius Puniendi*, yaitu hak negara melakukan proses hukum terhadap pelanggar hukum, sehingga harusnya menjadi kewenangan aparat penegak hukum dan bukan kewenangan lembaga legislatif.² Menurut Black's Law Dictionary Rev. 4th Edition, hak *subpoena* diartikan sebagai "A process to cause a witness to appear and give testimony,

² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XVI/2018, hal. 33.

commanding him to lay aside all pretenses and excuses, and appear before a court or magistrate therein named at a time therein mentioned to testify for the party named under a penalty therein mentioned"(Black, 1968).

Pengaturan hak *subpoena* terbagi menjadi dua yakni sebagai penunjang penyelidikan hak angket DPR dan yang bukan sebagai penunjang. Hak angket merupakan hak yang dimiliki lembaga perwakilan rakyat untuk melakukan sebuah penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan kepentingan publik. Istilah yang sebangun dengan kata "penyelidikan" dalam arti "hak angket" yang dimiliki lembaga perwakilan rakyat atau parlemen adalah *enquete*, *inquiry*, dan *investigation*. Hal tersebut jelas berbeda dengan istilah "penyelidikan" dalam rangka penegakan hukum pidana (*pro justicia*) dimana padanan dalam bahasa Belandanya adalah *opsporing* (Susanto, 2018b). Perbedaan tersebut dilakukan agar tidak terjadi kesalahpahaman dalam memaknai "penyelidikan" dalam hak angket yang tidak dilakukan dalam rangka penegakan hukum pidana (Susanto, 2018b).

Definisi hak angket menurut Webster (M.Webster, n.d.) bahwa *"inquiry is examination into facts or principles, research or a request for information or a systematic investigation often of a matter of public interest"*. Penyelidikan atau angket adalah upaya untuk menguji fakta fakta atau prinsip-prinsip, penelitian atau sebuah permintaan atas informasi atau sebuah investigasi yang sistematis terkait dengan kepentingan publik, namun tidak langsung berkaitan dengan penegakan hukum. Pencampuradukan istilah penyelidikan di Indonesia, bisa dikarenakan praktik yang terjadi dimana hak angket digulirkan untuk menemukan bukti awal adanya dugaan telah terjadi suatu pelanggaran hukum pidana sebagaimana dalam hak angket DPR yang dipergunakan pada kasus *Bulloggate*, Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI), Semanggi I dan II, dan kasus Bank Century (Naswar, 2012).

Pengaturan hak *subpoena* sebagai penunjang penyelidikan dalam konteks pelaksanaan hak angket DPR terdapat dalam Pasal 204 ayat (3),(4),(5),(6),(7) dan (8) UU No. 2 Tahun 2018. Penyelidikan hak angket oleh DPR tidak seperti penyelidikan dalam

Undang-undang No. 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana. Hasil penyelidikan angket tidak dapat dijadikan dasar untuk meningkatkan suatu kasus ke tahap penyidikan secara langsung. Hasil penyelidikan angket DPR tidak langsung dinaikkan menjadi penyidikan oleh aparat penegak hukum, melainkan diselidiki ulang karena hasil penyelidikan DPR tidak mengikat aparat penegak hukum. Berbeda halnya dengan hasil penyelidikan Komnas HAM yang dapat dijadikan dasar sebuah penyidikan karena memang dalam rangka *pro justicia* (Zamrony, 2010).

Panitia angket dapat memanggil paksa WNI maupun WNA yang berdomisili di Indonesia dengan bantuan pihak Kepolisian. Bantuan pihak Kepolisian dalam proses pemanggilan paksa didasarkan atas permintaan pimpinan DPR. Kepolisian dapat melakukan penyanderaan paling lama 15 (lima belas) hari kepada pihak yang bersangkutan (badan hukum dan/atau masyarakat) apabila panggilan paksa tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah.

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 014/PUU-I/2003 menyatakan bahwa sesuai Pasal 30 ayat (2), (3), dan (4) UU No. 22 Tahun 2003 pemanggilan paksa maupun penyanderaan itu dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut menunjukkan bahwa tindakan pemanggilan paksa maupun penyanderaan tidaklah dilakukan sendiri oleh DPR, melainkan diserahkan kepada mekanisme hukum (*due process of law*). Kepentingan DPR hanyalah sebatas mengenai cara agar pihak-pihak yang diperlukan kehadirannya dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan DPR melalui penggunaan hak angket dapat benar-benar hadir dalam persidangan.³

Pengaturan hak *subpoena* yang bukan sebagai instrumen untuk menunjang hak angket DPR tercantum dalam Pasal 73 ayat (3), (4), (5), dan (6) UU No. 2 Tahun 2018. Penempatan pasal *subpoena* pada bagian tugas dan wewenang, membuka potensi penggunaannya keluar dari jalur yang telah digariskan yaitu hanya pada penyidikan dalam konteks angket DPR. Pasal 73 ayat (3), (4), (5), dan (6) UU No. 2 Tahun 2018 memberikan hak kepada DPR

³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 014/PUU-I/2003, hal. 34.

untuk melakukan pemanggilan paksa dengan menggunakan Kepolisian, sehingga banyak yang menganggap bahwa pasal tersebut dapat menjadikan DPR berubah fungsi menjadi lembaga penegak hukum.

Pada dasarnya hak *subpoena* atau pemanggilan paksa hanya diperuntukkan bagi penegak hukum untuk melakukan panggilan di depan persidangan pengadilan dan dilakukan dalam konteks penegakan hukum. Hal tersebut membuka peluang penggunaan hak *subpoena* dilakukan dalam rapat PANJA atau RDPU yang sebenarnya tidak tepat terlebih dengan adanya sanksi penyanderaan tiga puluh hari bagi mereka yang tidak mengindahkan panggilan paksa.

Ketentuan penyanderaan pada dasarnya merujuk kewenangan Kepolisian sebagai penegak hukum atau penyidik berdasarkan ketentuan Pasal 6 dan Pasal 7 KUHAP, namun dasar hukum Kepolisian menyandera seseorang dalam penegakan hukum belum ada hingga sekarang. Hal tersebut juga turut disampaikan Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya yang mempertanyakan rujukan dasar kewenangan Kepolisian untuk melakukan penyanderaan dalam proses penegakan hukum.

Konsep tentang hak *subpoena* yang semula digunakan dalam rangka fungsi yudisial, oleh DPR ingin digunakan untuk memanggil setiap orang, tentu konteksnya bukan pada rapat-rapat DPR tetapi melalui mekanisme penyelidikan dengan penggunaan hak angket. Hak *subpoena* tersebut digunakan untuk meminta bantuan Kepolisian guna mendatangkan pihak yang dimaksud secara paksa. Hal demikian karena DPR sebagai lembaga perwakilan tidak dilengkapi dengan berbagai unit kerja, staf, dan perangkat penyelidikan seperti BPK, PPATK, KPK, Kepolisian dan Kejaksaan sementara hak angket seringkali membutuhkan berbagai kegiatan penyelidikan. Penyelidikan yang dilakukan dapat dipahami berkaitan dengan pelanggaran yang ada hubungannya dengan kebijakan dan politik (Akbar, 2013).

Ketentuan Pasal 73 ayat (3), (4), (5), dan (6) UU No. 2 Tahun 2018 tersebut kemudian di-*judicial review* ke Mahkamah Konstitusi oleh Husdi Herman, Yudhistira Rifky Darmawan dan Forum Kajian

Hukum dan Konstitusi (FKHK). Mahkamah Konstitusi kemudian mengeluarkan Putusan Nomor 16/PUU-XVI/2018 menyatakan ketentuan Pasal 73 ayat (3), (4), (5), dan (6) UU No. 2 Tahun 2018 bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Salah satu pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi terkait dibatalkannya Pasal 73 ayat (3), (4), (5), dan (6) UU No. 2 Tahun 2018 karena pasal tersebut menjauhkan hubungan kemitraan secara horizontal antara DPR dengan rakyat sebagai konstituen.

Menurut Mahkamah Konstitusi pasal *subpoena* masih relevan sepanjang penggunaannya hanya untuk penyelidikan dengan hak angket, namun Mahkamah juga menyatakan Kepolisian hanya dapat melakukan panggilan paksa dalam tindakan yang berkaitan dengan proses penegakan hukum. Pernyataan Mahkamah Konstitusi tersebut terdapat pertentangan, di satu sisi menyatakan pemanggilan paksa bisa digunakan pada konteks hak angket sedangkan forum angket DPR bukanlah proses penegakan hukum. Terlepas dari adanya pertentangan dalam pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi tersebut, dibatalkannya Pasal 73 ayat (3), (4), (5), dan (6) UU No. 2 Tahun 2018 membuat kewenangan pemanggilan paksa secara normatif dimiliki DPR ketika menggunakan hak angket. Pembatalan Pasal 73 ayat (3), (4), (5), dan (6) UU No. 2 Tahun 2018 oleh Mahkamah Konstitusi telah menutup peluang penggunaan hak *subpoena* dilakukan di setiap kegiatan rapat-rapat DPR.

B. Sanksi Penyanderaan

Pengaturan mengenai lembaga penyanderaan atau paksa badan (*gijzeling*) sebenarnya sudah dikenal cukup lama di Indonesia sejak zaman penjajahan Belanda. *Gijzeling* diatur dalam Pasal 209 sampai 224 HIR atau pasal 242 sampai dengan 258 RBg. HIR mengatur bahwa jika tidak ada atau tidak cukup barang untuk memastikan pelaksanaan keputusan, maka Ketua Pengadilan Negeri dapat memberi perintah untuk melaksanakan surat sita guna menyendera debitur (Pudyamoko, 2007). Penyitaan yang dimaksud di sini bukanlah barang, tetapi orang dan berkaitan dengan hubungan antara debitur dan kreditur secara perdata.

HIR maupun RBg juga turut mengatur lama penyanderaan dapat ditentukan sesuai dengan besar kecilnya jumlah yang harus dipenuhi oleh debitur dan juga diatur mengenai persyaratan usia, kondisi, di mana seseorang tidak dapat disandera, tempat penyanderaan, wewenang penyanderaan, dan sebagainya (Pudyamoko, 2007). Berdasarkan ketentuan dalam HIR dan RBg di atas, dapat diambil unsur-unsur *gijzeling* sebagai berikut: a). Penyanderaan dilaksanakan dengan cara memasukkan/menahan pihak yang kalah ke dalam lembaga pemasyarakatan; b). Penyanderaan dilaksanakan dengan tujuan agar pihak yang kalah memenuhi putusan pengadilan; c). Penyanderaan dapat dilakukan apabila barang-barang untuk menjalankan pelaksanaan putusan pengadilan tidak ada atau tidak cukup (Hidayah & Mudawamah, 2015).

Pengertian *gijzeling* menurut PERMA No. 1 Tahun 2000 yaitu upaya paksa tidak langsung dengan memasukkan seseorang debitur beritikad tidak baik ke Rumah Tahanan Negara yang ditetapkan oleh Pengadilan, untuk memaksa yang bersangkutan memenuhi kewajibannya. Istilah *gijzeling* dalam hukum perpajakan disebut dengan penyanderaan. Penyanderaan merupakan pengekangan sementara waktu kebebasan Penanggung Pajak dengan menempatkannya di tempat tertentu.⁴ Lembaga Paksa Badan dihidupkan kembali dalam masalah perpajakan melalui UU No. 19 tahun 1997 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa sebagaimana diubah dengan UU No. 19 Tahun 2000. Sebagai pelaksanaannya, pemerintah membuat PP No. 13 Tahun 2000 Tentang Tempat dan Tata Cara Penyanderaan, Rehabilitasi Nama Baik Penanggung Pajak, dan Pemberian Ganti Rugi dalam Rangka Penagihan Pajak.

Tindakan penyanderaan atau *gijzeling* yang masih berlaku hingga saat ini adalah penyanderaan yang berada dalam ranah penegakan hukum privat, sebagaimana diatur di beberapa ketentuan undang-undang, antara lain yaitu: Pasal 209 dan Pasal

⁴ Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 137 Tahun 2000 tentang Tempat dan Tata Cara Penyanderaan, Rehabilitasi Nama Baik Penanggung Pajak, dan Pemberian Ganti Rugi dalam Rangka Penagihan Pajak dengan Surat Paksa

210 *Het Herziene Inlandsch Reglement* (HIR), Pasal 1 UU No. 49/Prp/1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara, Pasal 3 dan Pasal 33 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 19 Tahun 2000 tentang Penagihan Pajak Dengan Surat Paksa *jo.* PP No. 137 Tahun 2000, Pasal 93 UU No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XVI/2018 sanksi penyanderaan dalam UU MD3 menyisakan ketentuan Pasal 204 ayat (7) dan ayat (8) UU No. 2 Tahun 2018 yang merupakan instrumen penunjang pelaksanaan hak angket DPR. Penyanderaan dengan paksa badan sebenarnya tidak memiliki perbedaan yang signifikan dan memiliki persamaan yaitu sama-sama mengekang kebebasan individu. Perbedaannya terletak pada ruang lingkup dan tata caranya saja. Penyanderaan terkait dengan sengketa perpajakan antara negara dengan wajib pajak, sedangkan paksa badan terkait dengan perkara perdata (Zamrony, 2010).

Sanksi penyanderaan tidak ditemukan dalam KUHP yang hanya mengatur dua jenis pidana, yakni pidana pokok dan pidana tambahan. Mekanisme pelaksanaan hak *subpoena* DPR dan sanksi penyanderaan dalam UU MD3 tidak mengatur secara detail bagaimana proses tersebut dilakukan, dimana dilakukannya serta adakah mekanisme pembelaan diri dan apakah dilakukan setelah proses *pro justitia* (Zamrony, 2010). UU MD3 hanya menyebutkan ketentuan lebih lanjut mengenai pemanggilan paksa dan penyanderaan diatur dengan Peraturan Kepolisian Republik Indonesia.

Sampai saat ini Kepolisian belum menetapkan peraturan mengenai pemanggilan paksa dan penyanderaan sebagai tindak lanjut dari UU MD3. Kesimpulan sementara yang dapat ditarik adalah pemanggilan paksa dan sandera dalam UU MD3 tidak dapat dilakukan karena Kepolisian tidak memiliki dasar untuk mereka bertindak. Pada sisi lain Mahkamah Konstitusi juga telah menyatakan bahwa Kepolisian hanya dapat melakukan pemanggilan paksa dalam tindakan yang berkaitan dengan proses penegakan hukum. Oleh karena itu dapat dikatakan kewenangan

pemanggilan paksa DPR dan sanksi penyanderaan dalam UU MD3 berada pada status *quo*.

C. *Contempt of Parliament* Sebagai Dasar Pemanggilan Paksa

Pembahasan sebelumnya telah menggambarkan bagaimana pengaturan hak *subpoena* DPR beserta sanksi penyanderaan yang dapat dilakukan oleh pihak Kepolisian di dalam UU MD3 pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XVI/2018. Terdapat beberapa persoalan terkait hak *subpoena* DPR pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XVI/2018. Persoalan **pertama**, tentang pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi yang menyatakan DPR dapat melakukan pemanggilan paksa dalam konteks hak angket namun di sisi lain Mahkamah Konstitusi juga menyebutkan Kepolisian hanya dapat melakukan pemanggilan paksa berkaitan dengan proses penegakan hukum semata.

Kedua, terkait mekanisme pelaksanaan pemanggilan paksa dan sanksi penyanderaan oleh Kepolisian. Kepolisian hingga saat ini belum memiliki dasar kewenangan untuk melakukan penyanderaan dalam proses penegakan hukum. Hal tersebut juga diamini oleh Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya yang menyatakan “Mahkamah hingga saat ini belum mendapatkan rujukan dasar kewenangan Kepolisian untuk dapat melakukan penyanderaan dalam proses penegakan hukum”.

Ketiga, dikarenakan Mahkamah Konstitusi hanya membatalkan ketentuan hak *subpoena* DPR beserta sanksi penyanderaan yang tidak terkait dengan hak angket, maka ketentuan serupa masih berlaku dalam konteks hak angket dalam Pasal 204 UU No. 2 Tahun 2018. UU MD3 sendiri menegaskan ketentuan lebih lanjut tentang pemanggilan paksa dan penyanderaan diatur dengan Peraturan Kepolisian Republik Indonesia dimana peraturan tersebut sampai saat ini belum ada. Oleh karena itu dapat dikatakan kewenangan pemanggilan paksa DPR dan sanksi penyanderaan dalam UU MD3 berada pada status *quo*.

Untuk menjawab berbagai persoalan di atas, perubahan terhadap konsep pemanggilan paksa atau hak *subpoena* DPR mutlak diperlukan. Perubahan tersebut dapat dilakukan dengan

mendesain ulang konsep hak *subpoena*. Penulis mengajukan gagasan untuk melakukan “kriminilisasi” terhadap tindakan menolak memberi keterangan dan menolak hadir memenuhi panggilan DPR (dalam konteks hak angket) sebagai *contempt of parliament* dengan mengaturnya ke dalam UU MD3.

Penulis mengajukan dua tawaran gagasan terkait kewenangan pemanggilan paksa DPR, pertama, menjadikan *contempt of parliament* sebagai dasar untuk melakukan pemanggilan paksa, kedua, menghapus ketentuan mengenai pemanggilan paksa. Penulis juga akan memberikan beberapa perbandingan dengan negara lain dimana *contempt of parliament* terkait erat dengan dilaksanakannya pemanggilan paksa. Negara dengan tradisi Westminster (parlemen Inggris), wewenang (*power*) ini dikenal dengan nama wewenang untuk menghadirkan orang, dokumen, dan rekaman (*the power to send for persons, papers and records*). Amerika Serikat juga mengadopsi wewenang pemanggilan paksa ini yang dikenal dengan pemanggilan paksa oleh Kongres atau *congressional subpoena* (Bivitri Susanti, 2018).

Dasar *congressional subpoena* di Amerika Serikat adalah suatu perkara pada tahun 1821 dalam kasus Anderson v. Dunn. (Bivitri Susanti, 2018) Pemanggilan paksa tersebut ditujukan kepada mereka yang tidak menghadiri panggilan kongres maupun parlemen secara berturut-turut tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan. Parlemen maupun kongres harus menyepakati terlebih dahulu bahwa ketidakhadiran tersebut sebagai *contempt of parliament*, baru kemudian pemanggilan paksa dapat dilakukan (Bopp, Eyler, & Richardson, 2015).

Konteks *contempt of parliament* tersebut dapat dipahami sebagai tidak melaksanakan apa yang diminta oleh lembaga legislatif untuk menjalankan tugasnya dengan baik. Konsep ‘*contempt*’ ini berbeda dengan ‘penghinaan’ dalam arti harafiah, seperti menghina orang dengan kata-kata kasar. ‘*Contempt*’ mengandung makna pembangkangan, tidak mengikuti apa yang seharusnya diikuti (Bivitri Susanti, 2018). *Contempt of parliament* menurut D.C. Pearce (Pearce, 1969) didefinisikan sebagai:

“Any act or omission which obstructs or impedes either House of Parliament in the performance of its functions, or which obstructs or impedes any member or officer of such House in the discharge of his duty, or which has a tendency, directly or indirectly, to produce such results.”

Di Amerika Serikat, penghinaan terhadap lembaga perwakilan rakyat disebut sebagai *contempt of congress* atau penghinaan terhadap kongres. Pengaturan terkait *contempt of congress* di Amerika Serikat dijelaskan dalam *US Code Title. 2, Chapter. 6, Sect. 192*, yang berbunyi:

“Every person who having been summoned as a witness by the authority of either House of Congress to give testimony or to produce papers upon any matter under inquiry before either House, or any joint committee established by a joint or concurrent resolution of the two Houses of Congress, or any committee of either House of Congress, willfully makes default, or who, having appeared, refuses to answer any question pertinent to the question under inquiry, shall be deemed guilty of a misdemeanor, punishable by a fine of not more than (\$100,000) nor less than \$100 and imprisonment in a common jail for not less than one month nor more than twelve months.”⁵

Contempt of congress di Amerika Serikat menjadi sebuah dasar awal bagi kongres untuk melakukan sebuah pemanggilan paksa kepada seseorang yang sebelumnya telah diminta hadir untuk didengar keterangannya. Dengan kata lain, sebelum Senat ataupun HOR melakukan pemanggilan paksa kepada seseorang, harus ada mekanisme awal yang harus dilalui. Pemanggilan paksa baru bisa dilaksanakan setelah ada keputusan kongres mengenai adanya *contempt of congress*. Terdapat tiga syarat untuk melakukan pemanggilan paksa di Amerika Serikat. Pertama, penyelidikan dilakukan harus diotorisasi oleh komisi yang relevan. Kedua, penyelidikan harus mengarah pada “tujuan lembaga legislatif yang sah” (*a valid legislative purpose*) namun tidak membutuhkan legislasi khusus dan tidak perlu menjelaskan tujuan akhir Kongres.

⁵ *US Code Title. 2, Chapter. 6, Sect. 192.*

Ketiga, hal yang dipersoalkan harus sesuai dengan subjek atau isu yang telah disetujui untuk diselidiki.⁶

Bagi seseorang yang mengabaikan panggilan paksa, kongres dapat melakukan pemungutan suara untuk menyatakan orang tersebut bersalah telah melakukan *contempt of congress* atau tidak. Jika kongres memutuskan orang tersebut terbukti bersalah melakukan *contempt of congress*, Jaksa wilayah Distrik Columbia bertugas untuk menghadapkan orang tersebut kepada *Grand Jury*. *Contempt of congress* yang merupakan pidana ringan di tingkat federal dapat dihukum denda maksimum \$100.000 dan maksimum satu tahun penjara. Kesulitan terjadi apabila pihak yang menolak pemanggilan paksa adalah pejabat pemerintah yang berada di bawah Presiden secara langsung. Penolakan pejabat pemerintah terhadap pemanggilan paksa tersebut membuat kongres tidak dapat mengakses informasi penting yang diperlukan untuk kepentingan investigasi (Rahnama, 2019). Langkah yang dapat diambil adalah dengan mengutus pengacara menggugat secara perdata ke pengadilan untuk meminta hakim memutuskan pihak yang dipanggil paksa kongres mematuhi panggilan tersebut.

Kegagalan mematuhi perintah pengadilan dapat memunculkan potensi *contempt of court*. Hal tersebut sebagaimana *House Judiciary Committee* yang telah melayangkan pemanggilan paksa terhadap Jaksa Agung Amerika Serikat, William Barr untuk menjelaskan “*unredacted version*” dari laporan Mueller terkait campur tangan Rusia dalam pemilihan umum Amerika Serikat tahun 2016 dan Presiden Donald Trump. Posisi William Barr sebagai Jaksa Agung, tentu menyulitkan kongres ketika meminta Jaksa wilayah Distrik Columbia untuk memproses hukum atasannya sendiri dalam Departemen Kehakiman. Pengajuan gugatan perdata ke pengadilan untuk meminta hakim memutuskan bahwa William Barr harus mematuhi proses tersebut adalah solusi terakhir (Wolf, 2019).

Kongres sebenarnya memiliki kewenangan menangkap dan menahan seseorang yang mengabaikan pemanggilan paksa (*Inherent Contempt*) (Chafetz, 2012). Hal tersebut terjadi pada lebih

⁶ *Wilkinson v. United States*, 365 U.S. 399 (1961).

satu abad silam tepatnya tahun 1821. Peristiwa tersebut diawali ketika anggota DPR Amerika Serikat (*House of Representative*) HOR, Louis Williams menunjukkan surat dari John Anderson kepada HOR dimana surat tersebut ditafsirkan sebagai percobaan penyuaipan kepadanya (Garvey, 2017). John Anderson kemudian dipanggil oleh HOR dan memberikan keterangannya di kongres, namun oleh kongres John Anderson dinyatakan telah melakukan *contempt of congress* akibat tindakannya tersebut (Garvey, 2017). John Anderson kemudian diperintahkan ditahan oleh HOR melalui *sergeant at arms* Thomas Dunn, namun John Anderson melakukan perlawanan dengan menggugat Dunn ke Mahkamah Agung Amerika Serikat.

Pada Februari 1821, Mahkamah Agung Amerika Serikat akhirnya menolak gugatan John Anderson dan menyatakan kongres memiliki wewenang yang melekat untuk menghukum pelaku *contempt of congress* dan menolak segala tuduhan terhadap Thomas Dunn.⁷ Pada tahun 1927, kasus *contempt of congress* kembali terjadi, kali ini menimpa saudara kandung Jaksa Agung Amerika Serikat kala itu, Mally S. Daugherty. Dia menolak memenuhi panggilan paksa kongres untuk menjelaskan mengenai skema penyuaipan yang dikenal sebagai skandal *Teapot Dome*. Mally melalui pengacaranya melakukan gugatan ke Mahkamah Agung Amerika Serikat, namun pada akhirnya Mahkamah Agung menegaskan bahwa kongres berwenang untuk menangkap dan menahan orang yang menolak panggilan paksa.⁸ Pada konteks sekarang ini, hal tersebut sepertinya sulit dilakukan kembali (Wolf, 2019).

Inggris sebagai negara dengan supremasi parlemen, pengistimewaan parlemen (*parliamentary privileges*) adalah hal lumrah untuk membuat kerja lembaga perwakilan mengawasi kinerja pemerintahan menjadi efektif (Bivitri Susanti, 2018). Oleh karena itu, segala tindakan yang mencoba menghalangi parlemen meminta keterangan maupun data terkait suatu hal yang penting dapat dikategorikan sebagai suatu *contemp of parliament* (Bivitri

⁷ *Anderson v. Dunn*, 19 U.S. 204 (1821).

⁸ *McGrain v. Daugherty*, 273 U.S. 135 (1927).

Susanti, 2018). Pada 4 Desember 2018, untuk pertama kalinya pemerintah Inggris melakukan *contempt of parliament*. Hal tersebut setelah parlemen Inggris melakukan voting dengan 311 anggota menyatakan pemerintah Inggris telah menghina parlemen karena menolak untuk mengungkapkan alasan hukum di balik rencana Brexit sedangkan 293 anggota menyatakan sebaliknya (Child, 2018).

Pengistimewaan parlemen muncul karena dalam konteks perkembangan sejarah parlemen, pada masa-masa awal gagasan mengenai parlemen dimunculkan sebagai wakil rakyat yang menyelenggarakan pemerintahan di Inggris merasa ada kebutuhan untuk membuat kerjanya menjadi efektif. Pada tahun 1689, untuk menyeimbangkan kekuasaan monarki, konsep ini dimunculkan untuk membuat mereka efektif menjalankan fungsinya sebagai wakil rakyat sekaligus anggota lembaga legislatif, serta untuk menjaga kewibawaan. AV Dicey mengatakan sebagaimana dikutip Bivitri Susanti “*Nothing is harder to define than the extent of the indefinite powers or rights possessed by either House of Parliament under the head of privilege or law and custom of Parliament*” (Bivitri Susanti, 2018).

Serupa dengan Inggris, Australia sebagai negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer, mendefinisikan *contempt of parliament* dalam undang-undangnya yaitu *Parliamentary Privileges Act 1987* sebagai:

“*Conduct (including the use of words) does not constitute an offence against a House unless it amounts, or is intended or likely to amount, to an improper interference with the free exercise by a House or committee of its authority or functions, or with the free performance by a member of the member’s duties as a member.*”

Kesamaan model Amerika Serikat maupun model Westminster, *contempt of parliament* sama-sama dijadikan dasar oleh parlemen maupun kongres untuk dapat melakukan pemanggilan paksa (Bivitri Susanti, 2018). Meskipun di Indonesia belum mengatur *contempt of parliament*, ada sedikit persamaan dengan model Amerika Serikat maupun Westminster mengenai *contempt of parliament/congress* dimana ketidakhadiran seseorang

untuk memenuhi panggilan panitia angket dapat terkena sanksi badan.

Penulis mengajukan gagasan bahwa hak *subpoena* DPR dalam UU MD3 perlu diubah. Hak *subpoena* merupakan instrumen penting bagi DPR guna menunjang fungsi pengawasan ketika hak angket digulirkan. Pemanggilan paksa oleh DPR saat ini dikonstruksikan sebagai menghadirkan seseorang secara paksa dengan bantuan Kepolisian setelah dipanggil tiga kali berturut-turut tidak hadir. Kepolisian dalam hal ini dapat menyandera seseorang maksimal 15 (lima belas) hari ketika proses pemanggilan paksa. Penulis memberi saran pemanggilan paksa seharusnya dilakukan dengan melayangkan surat pemanggilan terakhir yang bersifat memaksa agar yang bersangkutan memberi keterangan di depan panitia angket. Dasar DPR melayangkan pemanggilan paksa tersebut yakni dengan terlebih dahulu mengatur mengenai *contempt of parliament* dalam UU MD3. DPR harus mengatur terlebih dahulu di dalam UU MD3 mengenai *contemp of parliament* dimana pihak yang dipanggil tiga kali berturut-turut tidak hadir (dalam konteks hak angket) dapat dikategorikan sebagai tindakan yang menghina parlemen.

Terkait mekanisme pemanggilan paksa, panitia angket dapat bermusyawarah terlebih dahulu untuk menentukan status pihak yang dipanggil tidak hadir tiga kali berturut-turut. Panitia angket dapat “menyematkan” *contempt of parliament* bagi pihak yang dipanggil tidak hadir tiga kali berturut-turut. Panitia angket kemudian mengirimkan surat pemanggilan paksa kepada pihak tersebut untuk terakhir kalinya agar memenuhi panggilan panitia angket.

Apabila pemanggilan paksa tersebut masih tidak dipenuhi maka panitia angket membuat rekomendasi mengenai adanya *contempt of parliament* dan meneruskannya ke sidang paripurna DPR untuk diambil keputusan secara kelembagaan bahwa telah terjadi *contempt of parliament*. Sanksi terhadap *contempt of parliament* juga harus diatur terlebih dahulu, menurut penulis sanksi tersebut dapat berupa denda dan/atau sanksi pidana penjara.

D. Penghapusan Kewenangan Pemanggilan Paksa Dewan Perwakilan Rakyat

Merujuk Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 014/PUU-I/2003 bahwa permohonan dihapuskannya pemanggilan paksa dan sandera dalam konteks hak angket tidak dapat diterima. Pada Putusan Nomor 16/PUU-XVI/2018 pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi justru menimbulkan penafsiran ganda. Pada pertimbangan hukumnya Mahkamah Konstitusi menyebutkan jika DPR ingin menggunakan kewenangannya untuk memanggil setiap orang, konteksnya bukan pada rapat DPR tetapi ketika akan menggunakan penyelidikan dengan hak angket. Pada sisi yang lain, Mahkamah Menyatakan Kepolisian hanya dapat melakukan panggilan paksa dalam tindakan yang berkaitan dengan proses penegakan hukum dan merupakan bagian dari kewenangannya yang secara *genuine* memang Kepolisian sedang melakukan proses penegakan hukum.

Pertanyaan penulis yang muncul kemudian, apakah Kepolisian bisa melakukan pemanggilan paksa dalam konteks pelaksanaan hak angket DPR sedangkan hak angket DPR bukan dalam tindakan yang berkaitan dengan proses penegakan hukum ?. Menurut penulis pada titik inilah pertimbangan Mahkamah Konstitusi seperti tidak konsisten. Di satu sisi menyatakan bahwa DPR bisa memanggil paksa setiap orang dalam konteks hak angket melalui bantuan Kepolisian, sedangkan dalam pertimbangannya terhadap Pasal 73 ayat (3), (4), (5), dan (6) menyatakan Kepolisian hanya dapat melakukan panggilan paksa berkaitan dengan proses penegakan hukum. Begitupun terkait penyanderaan dimana Mahkamah Konstitusi belum mendapatkan rujukan dasar kewenangan Kepolisian untuk melakukan penyanderaan dalam proses penegakan hukum.

Apabila ditafsirkan secara sederhana logika pertimbangan *a quo* harusnya berlaku secara *mutatis mutandis* terhadap pemanggilan paksa dan sandera dalam konteks hak angket DPR karena hak angket bukan proses penegakan hukum melainkan sebuah proses politik. Oleh karena itu penafsiran yang muncul dari pertimbangan *a quo* adalah Kepolisian tidak bisa melakukan

pemanggilan paksa dan sandera dalam konteks pelaksanaan hak angket sekalipun karena hak angket bukanlah proses penegakan hukum melainkan proses politik (Putra, 2019).

Akibat yang muncul adalah hak *subpoena* DPR yang sejatinya sebagai instrumen penunjang fungsi pengawasan ketika hak angket digulirkan, saat ini berada pada status *quo*. Hal tersebut berakibat tidak maksimalnya fungsi pengawasan yang dilakukan DPR terhadap Pemerintah. Salah satu implikasi yang muncul adalah ketidakberdayaan DPR ketika Pemerintah menolak pemanggilan secara patut panitia angket tiga kali berturut-turut tanpa alasan yang sah karena upaya pemanggilan paksa dengan bantuan Kepolisian tidak dapat dilakukan DPR.

Menurut Bivitri Susanti wewenang pemanggilan paksa yang dikonsepsikan lebih dari dua abad dipertanyakan relevansinya saat ini. Pertanyaannya, dengan sistem hukum dan demokrasi yang jauh lebih modern dan lengkap dengan perlindungan hak-hak tersangka (*habeas corpus*) seperti sekarang ini, masihkah relevan bagi Kongres untuk memaksa orang untuk hadir atau menyerahkan dokumen dengan sanksi badan seperti itu? (Bivitri Susanti, 2018). Ketidakjelasan mengenai *contempt of parliament* di Indonesia, menurut Bivitri Susanti membuat Pasal 73 Ayat (3), (4), dan (5) akan menimbulkan masalah karena ketidakjelasan mekanisme dan pengawasannya (Bivitri Susanti, 2018).

Menurut penulis, catatan Bivitri Susanti terkait ketidakjelasan *contempt of parliament* dalam Pasal 73 Ayat (3), (4), dan (5) yang akan menimbulkan masalah dalam hal ketidakjelasan mekanisme dan pengawasannya, seharusnya juga berlaku pada Pasal 204 ayat (3), (4), (5), (6), dan (7) terkait pemanggilan paksa dalam konteks hak angket DPR. Tawaran ide penulis yakni pemanggilan paksa DPR harusnya dihapuskan dan diganti sanksi pidana dan/atau denda bagi mereka yang menolak memberi keterangan dan menolak hadir memenuhi panggilan DPR (dalam konteks hak angket) secara berturut-turut tanpa alasan yang sah sehingga mereka dapat dianggap telah melakukan *contempt of parliament*.

Konsep pemanggilan paksa di Amerika Serikat bukan kongres langsung menyuruh *sergeant at arms* untuk menghadirkan orang

tersebut secara paksa, melainkan dengan melayangkan surat pemanggilan terakhir bersifat memaksa agar yang bersangkutan memberi keterangan di kongres. Ketika pemanggilan paksa tersebut tidak ditaati pihak yang dipanggil paksa, ada tiga hal yang dapat dilakukan kongres (Peterson, 2011).

Pertama, jika Senat atau HOR memutuskan orang tersebut terbukti bersalah melakukan *contempt of congress*, Jaksa wilayah Distrik Columbia bertugas untuk menghadapkan orang tersebut kepada *Grand Jury* untuk diadili. *Contempt of congress* sesuai ketentuan *US Code Title. 2, Chapter. 6, Sect. 192* merupakan tindak pidana ringan. Kedua, jika yang menolak pemanggilan paksa adalah pejabat pemerintahan, langkah yang dapat diambil adalah dengan mengutus pengacara mengajukan gugatan perdata ke pengadilan untuk meminta hakim memutuskan pihak yang dipanggil paksa kongres mematuhi proses tersebut. Kegagalan mematuhi perintah pengadilan dapat memunculkan potensi "*contempt of court*", dimana pihak yang bersalah akan dikenakan denda harian dan bahkan hukuman penjara. Ketiga, kongres melalui *sergeant at arms* dapat menangkap dan menahan orang yang melakukan *contempt of congress*.

Berbeda dengan Amerika Serikat, di Indonesia pemanggilan paksa dikonstruksikan sebagai menghadirkan seseorang secara paksa oleh DPR dengan bantuan Kepolisian setelah dipanggil tiga kali berturut-turut tidak hadir. Kepolisian dalam hal ini dapat menyandera seseorang maksimal 15 (lima belas) hari ketika proses pemanggilan paksa. Penulis mengajukan konsep bahwa pemanggilan paksa oleh DPR dalam konteks hak angket harus dihapuskan karena sebelum dilakukan pemanggilan paksa ada prosedur memanggil seseorang sebanyak tiga kali berturut-turut. Hal demikian menurut penulis sudah menjadi kewajaran dalam proses pemanggilan seseorang. Apabila seseorang setelah dipanggil tiga kali berturut-turut namun tidak hadir dan tidak memberi keterangan bahkan dokumen yang diminta DPR maka orang tersebut dapat dikenakan *contempt of parliament*.

Keputusan mengenai adanya *contempt of parliament* terhadap seseorang harus dimusyawarahkan oleh panitia angket yang terkait

terlebih dahulu. Setelah disepakati, panitia mengeluarkan sebuah rekomendasi bahwa telah terjadi *contempt of parliament* dan kemudian meneruskan rekomendasi tersebut ke sidang paripurna DPR untuk diambil keputusan secara kelembagaan. Setiap orang yang terbukti melakukan *contempt of parliament* dapat dikenai sanksi hukum dengan membayar denda dan/atau pidana penjara.

Pengaturan tentang *contempt of parliament* dalam UU MD3 harus dikonsepsi secara matang baik norma terkait hukuman bagi pelaku *contempt of parliament* maupun kriteria apa saja yang dapat dikategorikan sebagai *contempt of parliament*. Prosedur DPR dalam menentukan seseorang telah melakukan *contempt of parliament* dan bagaimana prosedur penegakan hukumnya harus dikonsepsi secara proporsional dan matang terlebih dahulu. Semua langkah tersebut harus dipikirkan DPR ketika hendak memasukkan ketentuan mengenai *contempt of parliament* ke dalam UU MD3. Hal tersebut bertujuan agar saat UU MD3 diubah tidak menimbulkan kontroversi karena dianggap menjauhkan DPR dari pemilihnya atau bahkan dianggap menakut-nakuti masyarakat.

KESIMPULAN

Hak *subpoena* DPR beserta sanksi penyanderaan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XVI/2018 hanya dapat digunakan ketika hak angket digulirkan. Mahkamah Konstitusi telah menutup peluang penggunaan hak *subpoena* beserta sanksi penyanderaan dilakukan di setiap kegiatan rapat-rapat DPR. Hingga kini Kepolisian belum menetapkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut dari UU MD3 oleh karena itu pemanggilan paksa dan sandera dalam hak angket sekalipun tidak dapat dilakukan karena Kepolisian tidak memiliki dasar bertindak. Mahkamah Konstitusi juga menyatakan bahwa Kepolisian hanya dapat melakukan pemanggilan paksa dalam tindakan yang berkaitan dengan proses penegakan hukum, sedangkan hak angket bukanlah proses penegakan hukum melainkan proses politik.

Terdapat dua desain terkait pemanggilan paksa, pertama, menjadikan *contempt of parliament* sebagai dasar untuk melakukan pemanggilan paksa, kedua, menghapus ketentuan pemanggilan paksa. Konsep pemanggilan paksa diubah dari sebelumnya menggunakan bantuan Kepolisian untuk menghadirkan seseorang menjadi pemanggilan

terakhir yang bersifat memaksa melalui surat resmi DPR. Kedua desain tersebut menghendaki “kriminalisasi” terhadap tindakan menolak memberi keterangan dan menolak hadir memenuhi panggilan DPR (dalam konteks hak angket) sebagai *contempt of parliament* yang harus diatur ke dalam UU MD3.

DAFTAR PUSTAKA

- Akbar, P. (2013). *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI 1945*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Bivitri Susanti. (2018). *Mengembalikan Lembaga Legislatif pada Kedudukan dan Fungsinya yang Sejati*. Jakarta.
- Black, H. C. (1968). *Black's Law Dictionary* (Rev. 4th). Saint Paul, Minnesota: West Publishing Co.
- Bopp, M. D., Eyler, G. W., & Richardson, S. M. (2015). Trouble Ahead, Trouble Behind: Executive Branch Enforcement Of Congressional Investigations. *Cornell Journal of Law And Public Policy*, 25(2), 454–498.
- Chafetz, J. (2012). Congress's Constitution. *University of Pennsylvania Law Review*, 160(3), 715–778.
- Chakim, L. (2018). Subpoena. *Majalah Konstitusi No. 137*, 78.
- Child, D. (2018). In Historic First, UK Government Found in Contempt of Parliament. Retrieved February 8, 2020, from <https://www.aljazeera.com/news/2018/12/historic-uk-government-contempt-parliament-181204171119741.html>
- Garvey, T. (2017). *Congress's Contempt Power and the Enforcement of Congressional Subpoenas: Law, History, Practice, and Procedure*. Washington D.C: Congressional Research Service.
- Hidayah, K., & Mudawamah. (2015). *Gijzeling dalam Hukum Pajak di Indonesia, Kajian Peraturan Perundang-undangan dan Integrasi Islam*. Malang: UIN Maliki Press.
- Huda, N. (2007). *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press.
- Isra, S. (2010). *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- M.Webster. (n.d.). Inquiry. Retrieved February 5, 2020, from <https://www.merriam-webster.com/dictionary/inquiry>
- MD, M. M. (2013). *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Miladmahesi, R. (2019). Tantangan Reformulasi Pada Peran Komnas

- Ham Dalam Penegakan Hukum Hak Asasi Manusia Di Indonesia. *Jurnal Peradilan Indonesia*, 7, 1–20.
- Muniri, M. (2017). Penerapan Hak Imunitas Anggota DPR RI Berdasarkan UU No. 17 Tahun 2014. *Jurnal Yustitia*, 18(1), 38–45.
- Naswar. (2012). Hak Angket dalam Konstelasi Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, 1(1), 1–13.
- Pearce, D. C. (1969). Contempt of Parliament—Instrument of Politics or Law?”. *Federal Law Review*, 3(2), 241–270.
- Peterson, T. D. (2011). Contempt Of Congress V. Executive Privilege. *Journal of Constitutional Law*, 14(1), 77–159.
- Pudyamoko, Y. S. (2007). *Penegakan dan Perlindungan Hukum di Bidang Pajak*. Jakarta: Salemba.
- Putra, S. R. (2019). *Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XVII/2018 Terkait Perluasan Kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan dan Hak Pemanggilan Paksa Dewan Perwakilan Rakyat*. Universitas Negeri Surabaya.
- Putri, M. C. (2018). Ambiguitas Hak Subpoena Di Parlemen. *Majalah Konstitusi No. 137*, 8–9.
- Rahnama, K. (2019). Restoring Effective Congressional Oversight : Reform Proposals for the Enforcement of Congressional Subpoenas. *Journal of Legislation*, 45(2), 235–252.
- Saputra, A. (2020). MK Tegaskan Pemanggilan Paksa Hanya untuk Kasus Pidana, Bukan Hak Angket. Retrieved September 18, 2020, from <https://news.detik.com/berita/d-4859639/mk-tegaskan-pemanggilan-paksa-hanya-untuk-kasus-pidana-bukan-hak-angket>
- Susanto, M. (2018a). Hak Angket DPR, KPK dan Pemberantasan Korupsi. *Jurnal Antikorupsi Integritas*, 4(2), 99–127.
- Susanto, M. (2018b). Hak Angket Sebagai Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat, Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017. *Jurnal Yudisial*, 11(3), 385–406.
- Wolf, J. (2019). Explainer: How hard-hitting are U.S. Congress Subpoenas, Contempt Citations ? Retrieved February 7, 2020, from <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-congress-subpoena-explainer/explainer-how-hard-hitting-are-u-s-congress-subpoenas-contempt-citations-idUSKCN1SC1YE>
- Zamrony. (2010). Hak Subpoena Sebagai Instrumen Pendukung Pelaksanaan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat. *Jurnal Keadilan Progresif*, 1(1), 15–22.