



SALINAN

PUTUSAN
Nomor 37/PUU-XV/2017

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA

MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:



Nama : **Horas A.M. Naiborhu**
Pekerjaan : Swasta
Alamat : Kantor DPP LIRA, Graha Perwira, Gedung Gajah Blok AQ, Jalan Dr. Sahardjo, S.H. Nomor 111, Tebet, Jakarta Selatan, Provinsi DKI Jakarta, 12810

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon;**

- [1.2] Membaca permohonan Pemohon;
Mendengar keterangan Pemohon;
Membaca dan mendengar keterangan Presiden;
Membaca dan mendengar keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;
Mendengar dan membaca keterangan ahli Presiden;
Memeriksa bukti-bukti Pemohon;

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 22 Juni 2017 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 22 Juni 2017 berdasarkan Akta

Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 72/PAN.MK/2017 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 37/PUU-XV/2017 pada tanggal 12 Juli 2017, yang telah diperbaiki dengan perbaikan permohonan bertanggal 25 Juli 2017, yang pada pokoknya sebagai berikut:

A. TENTANG WEWENANG MAHKAMAH KONSTITUSI:

1. bahwa, Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, "*Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi*";
2. bahwa, wewenang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.*";
3. bahwa, Pasal 10 ayat (1) huruf a UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi *juncto* Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 3a. bahwa, Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan: "Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi".

4. bahwa, sesuai ketentuan Pasal 51 ayat (3) UU 24/2003 sebagaimana telah diubah dengan UU 8/2011, pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 terdiri dari pengujian materil dan pengujian formil;
5. bahwa, pengujian materil adalah pengujian tentang kesesuaian antara materi muatan suatu undang-undang dengan materi muatan undang-undang dasar. Adapun pengujian formil sebagaimana dikemukakan oleh Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., ---Guru Besar Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia---, (lihat, Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., Hukum Acara Pengujian Undang-Undang. Jakarta: Yarsif Watampone, 2006, hal. 51-60) meliputi:
 - a. pengujian atas pelaksanaan tata cara atau prosedur pembentukan undang-undang, baik dalam pembahasan maupun dalam pengambilan keputusan atas rancangan suatu undang-undang;
 - b. pengujian atas bentuk, format, atau struktur undang-undang;
 - c. pengujian yang berkenaan dengan keberwenangan lembaga yang mengambil keputusan dalam proses pembentukan undang-undang; dan
 - d. pengujian atas hal-hal lain yang tidak termasuk pengujian materil;
6. bahwa, objek pengujian yang diajukan dalam permohonan ini adalah Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3. Oleh karena itu, Pemohon merasa perlu menyajikan beberapa pendapat tentang bagian penjelasan dari suatu undang-undang yang akan memperjelas keabsahan dilakukannya pengujian materil terhadap Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 tersebut;
7. bahwa, menyangkut bagian penjelasan suatu undang-undang, Prof. Dr. Maria Farida Indrati Soeprato, S.H., ---Guru Besar Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia---, menyatakan: "*Penjelasan merupakan suatu kesatuan penjelasan resmi dari pembentuk peraturan perundang-undangan yang dapat membantu untuk mengetahui maksud latar belakang peraturan perundang-undangan itu diadakan, serta untuk menjelaskan segala sesuatu yang dipandang masih memerlukan penjelasan.*" (lihat, Maria Farida Indrati Soeprato, S.H., M.H., Ilmu

Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya. Yogyakarta: Kanisius, 1998, 174);

8. bahwa, Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H. menyatakan: "*Lazim dipahami bahwa yang dimaksud dengan isi atau materi undang-undang adalah pasal-pasal dan termasuk penjelasan undang-undang itu sebagai bagian yang tak terpisahkan dari pasal-pasal undang-undang tersebut dan karenanya bersifat mengikat pula secara hukum.*" (lihat, Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., Hukum Acara Pengujian Undang-Undang. Jakarta: Yarsif Watampone, 2006, hal. 60);
9. bahwa, dari paparan pendapat para ahli hukum tersebut di atas menjadi terang-benderang betapa permohonan pengujian atas Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 adalah sah untuk diajukan kepada Mahkamah Konstitusi.

B. TENTANG KEDUDUKAN HUKUM PEMOHON

- 1.0a. bahwa yang dimohonkan untuk dilakukan pengujian dalam permohonan pengujian undang-undang ini adalah Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 yang berbunyi, "Pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah dapat berupa kebijakan yang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian";
- 1.0b. bahwa ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK menyatakan, "Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu (a) perorangan WNI; (b) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan RI yang diatur dalam undang-undang; (c) badan hukum publik dan privat; dan (d) lembaga negara".
- 1.0c. bahwa menyangkut kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang menjadi dasar bagi seseorang untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang diperinci dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 010/PUU-III/2005, yakni:

- a. adanya hak konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
 - b. hak konstitusional para Pemohon tersebut dianggap oleh para Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;
 - c. kerugian konstitusional para Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik atau khusus dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 - d. adanya hubungan sebab akibat antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji;
 - e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;
1. bahwa Pemohon dalam mengajukan permohonan pengujian undang-undang ini bertindak dalam kedudukan sebagai warga negara Indonesia perseorangan pemegang Nomor Induk Kependudukan 3175030104700015 sebagaimana dibuktikan oleh Kartu Tanda Penduduk yang dikeluarkan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta (bukti P-2);
 2. bahwa kerugian konstitusional Pemohon dengan keberlakuan Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 adalah hak konstitusional Pemohon atas kepastian hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 28E ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.";
 3. bahwa kepastian hukum adalah suatu asas dalam gagasan negara hukum (*rule of law*) yang pada intinya menghendaki bahwa hukum harus dirumuskan secara jelas dan pasti, sedemikian sehingga setiap orang mampu memahami aturan-aturan yang mengatur hidup mereka sehari-hari dan yang melindungi mereka dari penggunaan kekuasaan publik secara sewenang-wenang (lihat, Mark Fenwick & Stefan Wrba, "The Shifting Meaning of Legal Certainty", dalam Mark Fenwick & Stefan Wrba, (eds.), Legal Certainty in a Contemporary Context: Private and

Criminal Law Perspectives. Singapore: Springer, 2016, hal. 1-2; lihat juga, James R. Maxeiner, "Legal Certainty: A European Alternative to American Legal Indeterminacy?", dalam Tulane Journal of International & Comparative Law, vol 15:541 (2007);

4. bahwa Penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf a UU 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengartikan asas kepastian hukum sebagai: "...asas dalam *negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan*";
5. bahwa dalam hukum positif Indonesia, yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berbunyi, "*Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d. Peraturan Pemerintah; e. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; dan g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.*", di mana menurut Pasal 7 ayat (2) UU 12/2011: "*Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).*";
6. bahwa, dari pengertian yang terkandung dalam Pasal 7 ayat (1) *juncto* Pasal 7 ayat (2) UU 12/2011 tersebut di atas adalah betapa kepastian hukum hanya mungkin tercipta apabila perumusan suatu peraturan perundang-undangan senantiasa dilakukan dalam rangka pelaksanaan lebih lanjut dari dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
 - 6a. bahwa dalam pemahaman Pemohon, kepastian hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28E ayat (1) UUD 1945 adalah syarat yang diperlukan bagi terwujudnya konstitusionalisme dalam praktek kehidupan bernegara, di mana konstitusionalisme itu sendiri adalah gagasan tentang pembatasan-pembatasan kekuasaan sedemikian

rupa sehingga kekuasaan yang diperlukan untuk menjalankan kekuasaan negara tidak justru disalah-gunakan oleh mereka yang mendapat giliran untuk menjalankan kekuasaan negara. (Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*. Boston: Ginn & Co., 1950, hal. 35);

6b. bahwa pembatasan-pembatasan kekuasaan sebagaimana dikehendaki oleh gagasan konstitusionalisme sangat diperlukan dalam rangka mencegah hadirnya kekuasaan yang tanpa batas (kekuasaan yang absolut); sebab sebagaimana diperingatkan oleh Lord Acton betapa kekuasaan cenderung untuk disalahgunakan, dan kekuasaan yang absolut akan disalahgunakan secara absolut pula, tidak peduli kekuasaan itu berada di tangan legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Kiranya tidak perlu penjelasan yang bersifat panjang-lebar untuk mengatakan betapa kekuasaan yang absolut pada akhirnya akan menjadi kekuasaan yang menindas. Sedangkan kekuasaan yang menindas, menurut Kong-hu Chu, jauh lebih mengerikan dari harimau (lihat Mochtar Lubis, "Kata Pengantar", dalam Bertrand Russell, *Kekuasaan: Sebuah Analisis Sosial Baru*. (terj.). Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1988, hal. vii);

7. bahwa rumusan hak angket dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 sesungguhnya cukup jelas yakni hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah;
8. bahwa namun demikian Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 yang berbunyi: "*Pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah dapat berupa kebijakan yang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian*" telah membuka kemungkinan munculnya tafsir seolah-olah hak angket dapat menjangkau badan/institusi yang mempunyai fungsi melaksanakan undang-undang tanpa memperhatikan apakah badan/institusi yang

bersangkutan terlibat dalam hubungan-hubungan ketatanegaraan dengan lembaga perwakilan;

9. bahwa pelaksanaan hak angket yang didasarkan pada tafsir yang dibimbing oleh Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 tersebut di atas tidak hanya mengakibatkan ketidak-jelasan jangkauan hak angket itu sendiri, melainkan berpotensi untuk mengakibatkan kegaduhan politik bahkan kebuntuan ketatanegaraan yang akan bermuara pada instabilitas sosial-politik;
10. bahwa apabila terjadi kegaduhan politik bahkan kebuntuan ketatanegaraan yang akan bermuara pada instabilitas sosial-politik sebagai akibat dari pelaksanaan hak angket yang didasarkan pada tafsir atas Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3, maka hak konstitusional Pemohon sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menyatakan, "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan **kepastian hukum** yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*" niscaya akan terganggu;
 - 10a. bahwa, dalam kerangka Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 010/PUU-III/2005, kerugian konstitusional Pemohon dapat diperinci sebagai berikut:
 - a. hak konstitusional Pemohon yang dimaksudkan dalam permohonan pengujian undang-undang ini adalah hak atas kepastian hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*".
 - b. Pemohon menganggap bahwa hak konstitusional tersebut telah dirugikan oleh keberlakuan Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3, ---setidak-tidaknya secara potensial---, mengingat tafsir atas hak angket DPR yang dibimbing oleh Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 berpotensi mengakibatkan hadirnya kekuasaan

yang tanpa batas dalam praktek kehidupan bernegara di Indonesia;

- c. Adanya hubungan sebab akibat antara kerugian tersebut dengan keberlakuan Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3, di mana rumusan tentang hak angket DPR yang sesungguhnya telah cukup jelas baik dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 maupun dalam Pasal 79 ayat (3) UU MD3 itu sendiri; namun Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 telah mengakibatkan terbukanya tafsir yang memperluas jangkauan hak angket DPR dari apa yang sesungguhnya dimaksudkan oleh Pasal 20A ayat (2) UUD 1945;
- d. Apabila permohonan Pemohon dikabulkan, maka tafsir hak angket DPR yang berpotensi mengakibatkan hadirnya kekuasaan yang tanpa batas, ---pada gilirannya akan merugikan hak konstitusional Pemohon---, tidak akan terjadi lagi;

11. bahwa oleh karena itu, hak-hak konstitusional Pemohon berpotensi dirugikan dengan keberlakuan Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 tersebut di atas, sehingga oleh karena itu Pemohon sungguh-sungguh mempunyai kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan uji materi ini.

C. TENTANG DASAR-DASAR PERMOHONAN:

1. bahwa Pasal 79 ayat (1) UU Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU MD3) menyatakan, "*DPR mempunyai hak: a. interpelasi; b. angket; dan c. menyatakan pendapat.*";
2. bahwa menyangkut pengertian hak angket, Pasal 79 ayat (3) UU MD3 menyatakan: "*Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPR untuk melakukan **penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang 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”.

3. bahwa hak angket sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79 UU MD3 mendapatkan landasan konstitusionalnya pada Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, “*Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, **hak angket**, dan hak menyatakan pendapat.*”
4. bahwa hal-hal yang dimaksud dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 tersebut di atas, ---termasuk hak angket---, adalah hak-hak konstitusional Dewan Perwakilan Rakyat dalam rangka hubungannya dengan Pemerintah, di mana **hubungan-hubungan itu sendiri adalah hubungan-hubungan ketatanegaraan**. Oleh karena itu, keberadaan dan pelaksanaan hak-hak tersebut harus dipahami dalam kerangka dan konteks sistem ketatanegaraan yang berlaku di Indonesia saat ini sebagaimana diatur dalam UUD 1945;
5. bahwa sebagaimana diteorikan oleh Prof. Dr. A. Hamid S. Attamimi, S.H., ---perintis Ilmu Perundang-undangan di Indonesia yang semasa hidupnya pernah menjadi Guru Besar Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia---, Dewan Perwakilan Rakyat adalah lembaga yang mewakili rakyat sebagai yang pihak diperintah (lihat, A. Hamid S. Attamimi, “Peranan Keputusan Presiden dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara”, Disertasi Doktor, Universitas Indonesia, 1990, hal. 134). Oleh karena itu, fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 tertuju kepada pemerintah;
6. bahwa Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, “*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.*” Makna yang terkandung dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 ini adalah bahwa **sistem pemerintahan menurut UUD 1945**

adalah sistem presidensial, di mana kekuasaan dan tanggung jawab pemerintahan berada di tangan Presiden;

7. bahwa pendapat yang kurang lebih sama juga dikemukakan oleh Prof. Dr. Harun Alrasid, S.H., ---semasa hidupnya pernah menjadi Guru Besar Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia--- ketika mengatakan: "*Pemerintah adalah presiden sendiri, bukan presiden plus menteri. Tanggung jawab tentang kebijakan pemerintah tidak terpusat pada menteri, tetapi pada presiden (concentration of power and responsibility upon the president)*". Istilah yang diberikan oleh Asaat ialah "*stelsel tanggung jawab presiden*". (lihat, Prof. Dr. H. Harun Alrasid, Pengisian Jabatan Presiden. Jakarta: Grafiti Pers, 1999, hal. 15);
8. bahwa sebagai konsekuensi dari ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 tersebut di atas, ---dalam konteks hubungan-hubungan ketatanegaraan dan/atau hubungan-hubungan antar-lembaga negara---, maka yang berwenang mewakili pemerintah dalam berhubungan dengan DPR sesungguhnya adalah presiden. Adapun **badan-badan dan/atau jabatan-jabatan di bawah presiden tidak mempunyai kapasitas untuk berhubungan atas nama dan untuk kepentingannya sendiri dengan DPR maupun dengan lembaga-lembaga negara lainnya**, kecuali apabila badan-badan dan/atau jabatan-jabatan tersebut diberi kuasa oleh presiden untuk bertindak atas nama dan untuk kepentingan presiden;
9. bahwa Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 berbunyi, "*Pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah dapat berupa kebijakan yang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian.*"telah **mengaburkan esensi hak angket sebagai wujud hubungan antar-lembaga negara yang berlangsung pada tingkat ketatanegaraan**. Hal itu dikarenakan Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 tersebut telah menarik badan-badan dan/atau jabatan-jabatan pemerintahan di bawah presiden ke dalam ranah jangkauan hak angket oleh DPR. Padahal, sebagai

konsekuensi dari sistem pemerintahan presidensial; maka penggunaan hak angket oleh DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 semestinya **hanya dapat ditujukan kepada presiden dalam kedudukan sebagai kepala pemerintahan;**

9a. bahwa menyangkut penjelasan suatu undang-undang, Prof. Dr. Maria Farida Indrati Soeprapto, S.H. menyatakan, "Penjelasan merupakan suatu kesatuan penjelasan resmi dari pembentuk peraturan perundang-undangan yang dapat membantu untuk mengetahui maksud latar belakang peraturan perundang-undangan itu diadakan, serta menjelaskan segala sesuatu yang dipandang masih memerlukan penjelasan". (Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya. Yogyakarta: Kanisius, 1998, hal. 174). Akan tetapi, dalam kenyataannya, Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 bukannya membuat makin jelas sifat-hakekat hak angket sebagai hak konstitusional DPR yang berada pada tingkat hubungan ketatanegaraan dengan Pemerintah; Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 malah memperluas cakupan hak angket sedemikian sehingga seolah-olah badan-badan dan/atau jabatan-jabatan yang secara hirarkis lebih rendah dari presiden dapat dikenai hak angket oleh DPR;

9b. bahwa menurut hemat Pemohon, pokok soalnya bukan apakah penyebutan dalam Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 bersifat limitatif ataukah bersifat enumeratif. Pokok soalnya adalah bahwa Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 telah memperluas jangkauan hak angket DPR sedemikian rupa sehingga menjangkau juga badan-badan dan/atau jabatan-jabatan yang sesungguhnya tidak terlibat hubungan ketatanegaraan dengan DPR. Padahal, hak angket itu sendiri adalah hak konstitusional DPR dalam konteks hubungan ketatanegaraannya dengan Pemerintah. Mengingat ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, "Presiden Republik Indonesia

memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”, maka yang berwenang untuk mewakili Pemerintah dalam hubungan ketatanegaraan dengan DPR adalah Presiden. Penggunaan hak angket oleh DPR kepada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), ---di mana KPK tidak disebut secara tegas-tegas dalam Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3---, menjadi bukti betapa keberlakuan Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 tidak hanya memperluas jangkauan penggunaan hak angket dari yang seharusnya, tetapi Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 ternyata telah menjadi “pintu” untuk suatu tafsir seolah-olah hak angket DPR mencakup segala atau dengan kata lain menjadi seolah-olah kekuasaan yang tanpa batas;

10. bahwa oleh karena itu, Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 tersebut di atas nyata-nyata telah bertentangan dengan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 berbunyi: “*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*”; sebab Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 tersebut secara yuridis sesungguhnya telah me-negasi-kan kedudukan presiden sebagai kepala pemerintahan yang nota bene adalah satu-satunya yang berhak mewakili pemerintah dalam hubungan-hubungan ketatanegaraan antar-lembaga-lembaga negara, termasuk dalam rangka penggunaan hak angket oleh DPR;
11. bahwa sebagai konsekuensi dari sistem pemerintahan presidensialisme, badan-badan dan/atau jabatan-jabatan seperti: Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian sesungguhnya tidak mempunyai kedudukan hukum untuk berhubungan atas nama dan untuk kepentingannya sendiri dengan DPR. Badan-badan dan/atau jabatan-jabatan tersebut hanya dapat berhubungan dengan DPR atas nama dan untuk kepentingan presiden sebagai kepala pemerintahan;
12. bahwa dalam praktik penyelenggaraan kekuasaan negara di Indonesia sepanjang Era Reformasi dikenal adanya lembaga-lembaga disebut

sebagai *non-elected agencies* atau *quasi-governmental agencies* (lihat, Gerry Stoker, The Politics of Local Government. London: MacMillan, 1988; lihat juga, Jonathan G.S. Koppell, The Politics of Quasi-Government: Hybrid Organizations and the Dynamics of Bureaucratic Control. Cambridge, UK.: Cambridge University Press, 2003), yakni lembaga seperti KPK, KPU, KPPU, Komnas HAM, Ombudsman Republik Indonesia dan lain-lain lembaga sejenisnya. Lembaga-lembaga tersebut **sejatinya menjalankan fungsi-fungsi tertentu dari pemerintahan** walau dengan karakteristik yang berbeda. Demi mendapatkan gambaran tentang *quasi-governmental agencies* atau *non-elected agencies*, ada baiknya kita mendengar Gerry Stoker ketika mengatakan, “*These quasi-governmental agencies are set up as independent organisations, free from direct government control, although they are subject to influence from Whitehall.*” (Gerry Stoker, The Politics of Local Government. London: MacMillan, 1988, hal. 57). Perlu kiranya mendapat perhatian bahwa “*Whitehall*” merujuk pada pemerintah pusat Britania Raya;

13. bahwa dengan memahami keberadaannya sebagai *quasi-governmental agencies* atau *non-elected agencies* sebagaimana dirumuskan di atas, dengan mudah kita memahami betapa **KPK, KPU, KPPU, Komnas HAM, Ombudsman Republik Indonesia dan lain-lain lembaga sejenisnya dalam ketatanegaraan Indonesia sesungguhnya berada di luar jangkauan penggunaan hak angket oleh DPR**, kecuali apabila lembaga-lembaga tersebut dilihat dan dipahami sebagai bagian integral dari pelaksanaan kebijakan pemerintah yang sedang berjalan sesuai bidang tugas lembaga-lembaga tersebut masing-masing;

- 13a. bahwa, mengeluarkan badan-badan dan/atau jabatan-jabatan seperti KPK, KPU, KPPU, Komnas HAM, Ombudsman Republik Indonesia dan lain-lain lembaga sejenisnya dari jangkauan penggunaan hak angket oleh DPR tentu saja tidak didasarkan pada suatu sikap bahwa badan-badan dan/atau jabatan-jabatan tersebut terbebas sama sekali dari kontrol. Hal yang hendak dikemukakan

oleh Pemohon dalam permohonan pengujian ini adalah bahwa kontrol terhadap badan-badan dan/atau jabatan-jabatan tersebut bukanlah kontrol ketatanegaraan seperti hak angket, karena memang badan-badan dan/atau jabatan-jabatan tersebut tidak terlibat dalam hubungan-hubungan ketatanegaraan dengan DPR. Kontrol terhadap badan-badan dan/atau jabatan-jabatan tersebut di atas adalah kontrol administratif dan kontrol birokratik yang pembahasannya berada di luar jangkauan permohonan pengujian undang-undang ini. (Tentang bentuk-bentuk kontrol administratif dan kontrol birokratik, lihat! Jonathan G.S. Koppell, *The Politics of Quasi-Government: Hybrid Organizations and the Dynamics of Bureaucratic Control*. Cambridge, UK.: Cambridge University Press, 2003).

14. bahwa demi mempertegas hak angket sebagai wujud hubungan DPR dan Pemerintah yang berlangsung pada tingkatan hubungan ketatanegaraan, sangat beralasan dan berdasar hukum apabila Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 dinyatakan batal dan tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum.

D. TENTANG HAL-HAL YANG DIMOHONKAN

Berdasarkan pada hal-hal tersebut di atas, Pemohon memohon kepada Ketua Mahkamah Konstitusi untuk memberikan putusan atas permohonan ini sebagai berikut:

1. Menerima permohonan Pemohon;
2. Menyatakan batal Penjelasan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, karena bertentangan dengan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945;
3. Menyatakan Penjelasan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum, karena bertentangan dengan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945;

4. Memerintahkan pemuatan putusan atas permohonan ini di Berita Negara sebagaimana mestinya;

Atau, apabila Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia berpendapat lain, mohon putusan yang adil dan bermanfaat (*ex aequo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk menguatkan dalilnya, Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-3 yang telah disahkan dalam persidangan tanggal 27 Juli 2017, sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk Atas Nama Horas A.M. Naibohru;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

[2.3] Menimbang bahwa Presiden telah menyampaikan keterangan lisan dalam persidangan Mahkamah tanggal 21 Agustus 2017 dan telah pula menyampaikan keterangan tertulis, yang pada pokoknya sebagai berikut.

I. POKOK PERMOHONAN PARA PEMOHON

Bahwa pada pokoknya Pemohon memohon untuk menguji:

Ketentuan hak angket DPR pada Pasal 79 ayat (3) beserta penjelasannya UU MD3, yang berbunyi sebagai berikut:

“Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang 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.”

Penjelasan:

“Pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah dapat berupa kebijakan yang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian.”

bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 4 ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, berbunyi sebagai berikut:

Pasal 1 ayat (3)

“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”

Pasal 4 ayat (1)

“Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”.

Pasal 28D ayat (1)

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.

II. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON

Sehubungan dengan kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon, Pemerintah berpendapat sebagai berikut:

1. Bahwa berdasar Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang.
2. Bahwa selanjutnya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 kerugian hak ditentukan dengan lima syarat yaitu:
 - a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang diberikan oleh UU 1945;

- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut dianggap telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
 - c. kerugian hak dan/atau kewenangan tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 - d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dengan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
 - e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional tersebut tidak akan atau tidak lagi terjadi.
3. Bahwa pengujian kelima syarat tersebut terhadap posita para pemohon adalah sebagai berikut :
- a. Bahwa para Pemohon perkara Nomor 36/PUU-XV/2017 adalah Forum Kajian Hukum dan Konstitusi (disingkat FKHK) yang telah disahkan selaku Badan Hukum Perkumpulan FKHK dengan Surat Nomor AHU-220.AH.01.07. Tahun 2012 yang dalam hal ini diwakili oleh pengurusnya yaitu Acmad Saifudin Firdaus, S.H., dan Bayu Segara, S.H., sebagai Pemohon I, dan Selanjutnya Pemohon II dan III adalah perorangan warga negara Indonesia atar nama Yudhistira Rifky Darmawan dan Tri Susilo SH., MH.
 - b. Bahwa Pemohon perkara Nomor 37/PUU-XV/2017 bertindak dalam kedudukannya sebagai warga Negara Indonesia perseorangan pemegang Nomor Induk Kependudukan 3175030104700015.
 - c. Bahwa Pemohon I pada perkara Nomor 36/PUU-XV/2017 mendalilkan bahwa yang bersangkutan sangat concern memperjuangkan kepentingan umum (*public interest advocacy*), serta aktif melakukan perlindungan serta penegakan nilai-nilai konstitusionalisme dan pernah menjadi pemohon dalam berbagai perkara pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi diantaranya perkara Nomor 4/PUU-X/2012, perkara Nomor 97/PUU-XI/2013, perkara Nomor 66/PUU-XII/2014, perkara Nomor 118/PUU-XII/2014 serta Nomor 25/PUU-XIII/2015.

- d. Bahwa Pemohon II dan Pemohon III pada perkara Nomor 36/PUU-XV/2017 secara berturut turut adalah mahasiswa Fakultas Hukum pada Universitas Sahid dan Universitas Sebelas Maret (UNS) yang aktif sebagai anggota tim peliput persidangan di pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) serta Pemohon III selain sebagai mahasiswa program Doktor juga sebagai Dosen di STISIP Bina Marta yang aktif dalam kegiatan-kegiatan ilmiah seperti forum-forum akademik serta aktif dalam upaya pengembangan hukum di Indonesia (vide permohonan perkara Nomor 36/PUU-XV/2017 huruf A angka 13 dan 14).
- e. Bahwa para Pemohon pada perkara Nomor 36/PUU-XV/2017 mendalilkan kerugian Pemohon yakni dengan memandang norma Pasal 79 UU *a quo* menimbulkan ancaman dalam bernegara karena hak angket yang diberikan oleh Konstitusi dan UU kepada DPR ternyata telah dalam melaksanakannya DPR memperluas lingkup dari ketentuan yang telah diatur oleh norma *a quo* dan penjelasannya (vide permohonan perkara Nomor 36/PUU-XV/2017 huruf B angka 1).
- f. Bahwa Pemohon pada perkara Nomor 37/PUU-XV/2017 mendalilkan kerugian konstitusionalnya yakni dengan memandang bahwa Penjelasan Pasal 79 UU *a quo* multi tafsir yang berpotensi untuk mengakibatkan kegaduhan politik bahkan kebuntuan ketatanegaraan yang akan bermuara pada instabilitas sosial-politik yang kemudian menyebabkan hak konstitusional Pemohon sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum", niscaya akan terganggu (vide Permohonan Nomor 37/PUU-XV/2017 hal. 6)
- g. Bahwa Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) *a quo* tidak mengatur secara khusus mengenai hak dan/atau kewenangan konstitusional warga negara berkenaan dengan pelaksanaan hak angket DPR tetapi mengatur bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum, dan mengatur tentang hak warga negara yakni bahwa setiap orang berhak atas pengakuan,

jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum

- h. Bahwa pengaturan mengenai hak angket dalam Pasal 79 UU MD3 tidaklah mengakibatkan pengakuan hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menjadi terabaikan, justru dengan adanya pengaturan mengenai hak angket DPR dalam UU yang diuji itulah memberikan jaminan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama, mengingat bahwa pengaturan hak tersebut berlaku sama untuk seluruh WNI yang berkedudukan sebagai anggota DPR RI.
- i. Bahwa Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 20/PUU-V/2007 berpendirian bahwa pengertian “perorangan warga negara Indonesia” dalam Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK tidak sama dengan warga negara Indonesia yang berkedudukan sebagai anggota DPR, sebab perorangan warga Negara Indonesia yang tidak berkedudukan sebagai anggota DPR tidak mempunyai hak konstitusional yang dijadikan dasar atau dalil kerugian hak konstitusional Pemohon, yaitu hak konstitusional dalam Pasal 11 ayat (2) dan Pasal 20A ayat (2) UUD 1945. UUD 1945 secara eksplisit telah menentukan hak konstitusional bagi warga negara Indonesia anggota DPR, maupun DPR selaku lembaga.
- j. Bahwa benar para Pemohon memiliki hak konstitusional yang dijamin dan dilindungi oleh UUD 1945, yakni hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil sebagaimana dimaksud oleh Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, tetapi undang-undang yang dimohonkan pengujian adalah Undang-Undang mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang didalamnya mengatur antara lain mengenai hak dan kewajiban, susunan, kedudukan, tugas, kewenangan, alat kelengkapan, dan keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan

Perwakilan Daerah. Pasal-pasal/materi muatannya mengikat anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah. Hal demikian bukan berarti UU MD3 tidak bisa dipersoalkan konstusionalitasnya oleh warga negara Indonesia pada umumnya, UU *a quo* tetap dapat dipersoalkan konstusionalitasnya sepanjang warga Negara yang bersangkutan tersangkut kepentingan hukumnya baik langsung maupun tidak langsung terhadap undang-undang *a quo*. Sementara menurut Pemerintah, seandainya pun menurut pendapat para Pemohon terdapat multi tafsir dalam tataran pelaksanaan Pasal 79 UU *a quo* tetapi hal demikian menurut Pemerintah sama sekali tidak mengurangi, mengabaikan, dan melanggar hak-hak konstusional para Pemohon. Dengan kata lain para Pemohon sebagai Warga Negara Indonesia tidak mempunyai kepentingan hukum yang langsung maupun tidak langsung dengan materi muatan dalam Undang-Undang *a quo* khususnya terhadap Pasal mengenai Hak Angket anggota DPR.

- k. Bahwa UUD 1945 telah menentukan hak konstusional anggota DPR sebagaimana termaktub dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, "Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat."
- l. Bahwa mengingat Hak Angket merupakan hak khusus bagi anggota DPR RI yang dijamin oleh Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 maka Pemerintah berpendapat bahwa para Pemohon yang mana tidak berkedudukan sebagai anggota DPR RI serta tidak ada satu pun kerugian kerugian konstusional yang dialami oleh para Pemohon dari berlakunya pasal *a quo*, dan karenanya para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam perkara *a quo*.
- m. Pandangan Pemerintah tersebut telah sejalan pula dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XIII/2015 yang dalam pertimbangan hukumnya menyatakan "Hak-hak konstusional Pemohon

sebagaimana tercantum dalam Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 27, dan Pasal 28H UUD 1945, yang dijadikan dasar pengajuan permohonan, sama sekali tidak dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana diuraikan diatas. Oleh karena tidak terdapat kerugian Konstitusional Pemohon yang memenuhi kualitas kerugian sebagaimana dimaksud dalam paragraph [3.7] di atas, dan berdasarkan Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat merupakan hak yang bersifat khusus (spesifik) yang dimiliki oleh anggota DPR sebagaimana ditentukan dalam Putusan Mahkamah Nomor 151/PUU-VII/2009, bertanggal 3 Juni 2010, sehingga dalil Pemohon *a quo* bukan mengenai kerugian konstitusional Pemohon. Dengan demikian Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*. (vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XIII/2015 paragraf [3.10] huruf b halaman 38).

- n. Sejalan dengan hal tersebut, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 23-26/PUU-VIII/2010 antara lain menyatakan “[3.7] Menimbang bahwa terkait dengan kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon sebagai anggota DPR dalam Permohonan ini, Mahkamah berpendapat bahwa objectum litis permohonan para Pemohon adalah Pasal 184 ayat (4) UU 27/2009 yang menentukan batas minimum jumlah quorum adalah 3/4 dari jumlah anggota DPR dan untuk pengambilan keputusan harus disetujui oleh paling sedikit 3/4 dari anggota DPR yang hadir sebagai syarat agar secara institusional DPR dapat menggunakan hak menyatakan pendapat. Menurut Mahkamah “hak menyatakan pendapat” dalam ketentuan *a quo* terkait dengan hak konstitusional yang melekat hanya pada anggota DPR dan tidak merupakan hak warga negara yang lainnya. Dengan kata lain, DPR sebagai institusi dapat menggunakan hak

tersebut, hanya dengan persetujuan para anggota DPR yang masing-masing memiliki hak yang dijamin oleh konstitusi untuk mengontrol jalannya pemerintahan negara. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, para Pemohon selaku anggota DPR di samping memiliki hak yang secara tegas diatur dalam Pasal 20A ayat (3) dan Pasal 21 UUD 1945 juga memiliki hak-hak konstitusional yang melekat pada hak DPR sebagai institusi. Konstruksi ini menjadi sangat wajar apabila dikaitkan dengan prinsip bahwa jabatan anggota DPR adalah jabatan majemuk yakni jabatan dalam suatu institusi yang keputusannya harus ditetapkan secara kolektif melalui mekanisme dan *quorum* tertentu. Dalam kaitan dengan permohonan ini, hak konstitusional untuk ikut memutuskan penggunaan “hak menyatakan pendapat” sebagai mekanisme kontrol DPR atas suatu kebijakan pemerintah, dapat terhalang atau tidak dapat dilaksanakan dengan adanya ketentuan Pasal 184 ayat (4) UU *a quo*. Apalagi jika dikaitkan dengan posisi para Pemohon sebagai anggota DPR yang jumlahnya minoritas dalam kaitan dengan hal-hal tertentu yang harus diputuskan oleh DPR seperti dalam hak menyatakan pendapat menjadi tidak mungkin diloloskan dengan persetujuan 3/4 anggota DPR, padahal hak menyatakan pendapat adalah dalam rangka berjalannya sistem demokrasi yaitu *check and balance* antara lembaga DPR dan Pemerintah. Jika demikian maka tidak akan ada suatu mekanisme untuk meluruskan jalannya sistem demokrasi melalui lembaga DPR karena syarat persetujuan dan *quorum* menjadi sangat tinggi (mayoritas mutlak yaitu 3/4 anggota DPR). Dengan demikian, dalam kasus ini, posisi anggota DPR berbeda dengan posisi anggota DPR dalam Putusan Mahkamah Nomor 20/PUU-V/2007, bertanggal 17 Desember 2007 dan Putusan Nomor 151/PUU-VII/2009, bertanggal 3 Juni 2010, karena dalam perkara ini yang dipersoalkan adalah hak eksklusif yang hanya dimiliki oleh para anggota DPR. Oleh sebab itu, menurut Mahkamah, para Pemohon sebagai anggota DPR khusus dalam permohonan ini memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*.” (vide

Putusan MK Nomor 23-26/PUU-VIII/2010 bagian Pertimbangan Hukum paragraf [3.7]).

- o. Dengan mendasarkan pada Putusan MK tersebut diatas, maka semakin terang benderang bahwa terkait dengan hak-hak konstitusional yang secara eksklusif melekat pada anggota DPR yang terdiri atas hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas sebagaimana diatur dalam Pasal 20A ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, maka yang memiliki *legal standing* untuk dapat melakukan pengujian norma hak eksklusif anggota DPR terhadap UUD 1945 adalah anggota DPR. Lebih lanjut Pemerintah sampaikan bahwa dapat saja perorangan WNI memiliki *legal standing* atas hak-hak konstitusional yang secara eksklusif melekat pada anggota DPR sepanjang para Pemohon dapat membuktikan adanya kerugian konstitusional, yang mana dalam Putusan MK Nomor 23-26/PUU-VIII/2010 berupa terhalangnya pelaksanaan hak-hak kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat dalam mengawasi jalannya pemerintahan Negara (vide Putusan MK Nomor 23-26/PUU-VIII/2010 bagian Pertimbangan Hukum paragraf [3.5.5]).
- p. Dari uraian permohonan para Pemohon, Pemerintah tidak melihat adanya fakta para Pemohon adalah sebagai pihak yang terhalangi tugas dan kegiatannya sehari hari termasuk kegiatan para Pemohon yang *concern* terhadap perkembangan hukum tata Negara maupun persoalan penegakan hukum dan konstitusi serta pemberantasan korupsi di Indonesia (vide Permohonan Perkara Nomor 36/PUU-XV/2017 bagian II huruf A angka 6 dan 7) dengan demikian menurut Pemerintah pada kenyataannya para Pemohon tidak dalam posisi yang terganggu, berkurang atau setidaknya terhalang-halangi aktifitasnya untuk mengawal hukum dan konstitusi di Indonesia melalui berbagai sarana yang tersedia sebagaimana dijamin oleh konstitusi maupun peraturan perundang-undangan lainnya. Menurut Pemerintah, tidak ada kerugian konstitusional yang spesifik dan aktual yang dialami

oleh para Pemohon dan tidak ada hubungan sebab akibat antara kerugian yang dialami para Pemohon dengan berlakunya Pasal 79 UU MD3 dan penjelasannya. Dapat Pemerintah sarankan agar para Pemohon menyampaikan perhatiannya terhadap perkembangan hukum tata Negara maupun persoalan penegakan hukum dan konstitusi serta pemberantasan korupsi di Indonesia sebagai mana tersebut di atas kepada DPR.

- q. Pemerintah juga tidak melihat adanya ketidakpastian hukum dari norma *a quo* sebagaimana disampaikan Pemohon pada perkara nomor 37/PUU-XV/2017 yang antara lain menyatakan bahwa “hak konstitusional Pemohon sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 niscaya akan terganggu (vide permohonan *a quo* huruf B angka 10 hal. 6)”, dengan demikian sekali lagi Pemerintah sampaikan bahwa Para Pemohon tidak memiliki kualifikasi sebagai pihak yang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya ketentuan *a quo* karena dalam permohonannya Pemohon hanya mendalilkan bahwa Pasal *a quo* bersifat multi tafsir dan menimbulkan ketidakpastian hukum, yang mana menurut Pemerintah dalil para Pemohon adalah keliru atau tidak berdasar dan jika pun ada perbedaan tafsir dalam pelaksanaan norma *a quo*, maka hal tersebut hanya merupakan asumsi Para Pemohon tanpa didukung oleh bukti dan penjelasan yang jelas, hal ini menurut Pemerintah bukan suatu kerugian konstitusional yang spesifik (khusus) dan aktual sehingga tidak menimbulkan causal verband antara kerugian konstitusional dengan UU *a quo*, atau tidak terdapat kondisi nyata (*conditio sine quanon*) mengenai kerugian yang didalilkan dengan pemberlakuan Pasal 79 UU *a quo*, dengan demikian dalil yang dikemukakan hanya merupakan asumsi Pemohon, sesungguhnya Pemohon sama sekali tidak mengalami kerugian konstitusional. Dan jika pun benar asumsi Pemohon bahwa terdapat beberapa tafsir dalam pelaksanaan hak angket maka hal tersebut bukanlah persoalan inkonstitusionalitas norma, melainkan masalah penerapan norma.

- Pemerintah juga tidak melihat kerugian konstitusional para Pemohon akibat dilaksanakannya Hak Angket oleh DPR sebagai lembaga Negara.
- r. Bahwa para Pemohon pada Perkara Nomor 36/PUU-XV/2017 dalam permohonannya acapkali menyebut terkait pelaksanaan hak Angket terhadap KPK (vide Permohonan Bag IV huruf B angka 8 dan angka 9 huruf C, huruf D, dan huruf E) Pemerintah berpendapat bahwa hal tersebut semakin menunjukkan ketidakjelasan *legal standing* pra Pemohon, apakah para Pemohon mewakili KPK? Mengingat tidak setiap warga negara Indonesia dapat begitu saja menyatakan mempunyai hak mengatasnamakan kepentingan KPK. Setiap warga negara Indonesia yang mengatasnamakan kepentingan KPK perlu memenuhi persyaratan kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai dasar hukum yang dapat digunakan mewakili dan bertindak untuk dan atas nama kepentingan KPK, termasuk para Pemohon.
- s. Bahwa selain itu, menurut Mahkamah Konstitusi, Pasal 28D ayat (1) yang memuat pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil sebagai hak asasi yang dilindungi oleh UUD 1945 tidaklah bersifat mutlak akan tetapi pembatasan tertentu yang dibenarkan sebagaimana diatur dalam Pasal 28J ayat (2) yang menentukan bahwa: "Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama keamanan, dan ketertiban umum dalam satu masyarakat demokratis. [vide Putusan Mahkamah dalam perkara Nomor 055/PUU-II/2005 dan perkara nomor 14-17/PUU-V/2007].
- t. Dengan demikian berkenaan dengan *legal standing* para Pemohon dapatlah Pemerintah simpulkan bahwa Pasal 79 UU MD3 sama sekali tidak mengatur hak konstitusional para Pemohon, tetapi merupakan ketentuan yang mengatur hak dan/atau kewenangan konstitusional DPR

untuk menggunakan hak angket dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasan sebagaimana diatur dalam Pasal 20A ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Sehingga hal ini jelas tidak terdapat *causal verband* antara kerugian sebagaimana yang didalilkan oleh para Pemohon dengan Undang-Undang yang dimohonkan pengujian dalam perkara *a quo*;

- u. Bahwa dikabulkan atau tidaknya permohonan para Pemohon *a quo*, sesungguhnya tidak menimbulkan kerugian konstitusional bagi para Pemohon, karena sama sekali tidak terdapat relevansinya antara hak konstitusional yang didalilkan para Pemohon dengan Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, sehingga para Pemohon tetap dapat melaksanakan hak konstitusionalnya seperti hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Berdasarkan pertimbangan di atas, maka dalil Pemohon atas hak dan/atau kewenangan konstitusional pada Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 adalah tidak berdasar dan/atau keliru, sehingga Pemerintah berpendapat Pemohon tidak memenuhi syarat kedudukan hukum (*legal standing*) dan adalah tepat jika Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi secara bijaksana menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*).

III. PENJELASAN PEMERINTAH TERHADAP MATERI YANG DIMOHONKAN OLEH PARA PEMOHON

Terhadap materi yang dimohonkan oleh para Pemohon, Pemerintah menyampaikan keterangan sebagai berikut:

1. Bahwa salah satu lembaga negara yang sangat penting adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan, hal mana diatur dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, "Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan".

2. Bahwa dalam melaksanakan fungsinya DPR memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Hal mana diatur dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi: “Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.”
3. Bahwa bekerjanya institusi DPR dalam melaksanakan fungsinya sangatlah penting untuk memastikan pemerintahan dilaksanakan sesuai prinsip dan ketentuan hukum yang berlaku sehingga benar-benar bias mendatangkan manfaat yang baik bagi rakyat dan dapat mensejahterakan rakyat.
4. Bahwa semakin kuat DPR secara institusi adalah gambaran semakin sehatnya demokrasi dan semakin terjaminnya penerapan prinsip *check and balance* dalam pelaksanaan pemerintahan.
5. Bahwa pembentukan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dimaksudkan pula sebagai upaya untuk meningkatkan kinerja masing-masing lembaga perwakilan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya berdasarkan prinsip saling mengimbangi *checks and balances*, yang dilandasi prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa serta sekaligus meningkatkan kewibawaan dan kepercayaan masyarakat terhadap fungsi representasi lembaga perwakilan yang memperjuangkan aspirasi masyarakat.
6. Bahwa sejak dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945, telah terjadi perubahan yang mendasar dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Perubahan dilakukan agar prinsip *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dapat diwujudkan secara optimal, sehingga terjelma kesetaraan kedudukan diantara lembaga negara;
 - a. Bahwa dengan terjadinya perubahan dan penataan ulang sistem ketatanegaraan negara tersebut, maka telah pula terjadi perubahan dan peningkatan terhadap fungsi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), utamanya fungsi pengawasan terhadap jalannya roda pemerintahan secara efektif;

b. Bahwa hak-hak parlemen atau lembaga perwakilan rakyat dapat dibedakan antara hak kelembagaan atau hak institusional parlemen dan hak individual anggota parlemen. Hak-hak parlemen sebagai lembaga perwakilan dilaksanakan oleh alat-alat kelengkapan parlemen sedangkan hak-hak individual dilaksanakan sendiri-sendiri oleh anggota parlemen sebagai pejabat negara. Hal-hal yang biasanya dikaitkan sebagai hak kelembagaan parlemen adalah hak yang dibutuhkan untuk melaksanakan kewenangan yang terkait dengan fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi penganggaran. Secara yuridis UUD 1945 memberikan jaminan yang sangat kuat bagi kedudukan DPR, dalam melaksanakan fungsi-fungsi tersebut. UUD 1945 Pasal 20A ayat (2) dan ayat (3) menyediakan instrumen berupa hak-hak yang dapat digunakan oleh DPR dalam menjalankan fungsi tersebut, yakni:

1. hak interpelasi
2. hak angket
3. hak menyatakan pendapat;
4. hak mengajukan pertanyaan;
5. hak menyampaikan usul dan pendapat, serta
6. hak imunitas

7. Bahwa Hak Angket adalah hak dan/atau kewenangan konstitusional DPR yang dapat digunakan dalam rangka menjalankan fungsi pengawasan untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu Undang-Undang 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. Hak dan/atau kewenangan konstitusional DPR tersebut diatur secara tegas dalam Pasal 20A ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi "Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat".

8. Hak angket dalam Pasal 20A ayat (2) merupakan hak DPR dalam rangka melaksanakan fungsinya sebagaimana disebutkan diatas yakni dalam Pasal 20A ayat (1), yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dengan demikian, hak angket merupakan salah satu hak DPR yang dapat dijadikan sebagai sarana dalam melaksanakan fungsinya mewujudkan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang demokratis menurut UUD 1945.
9. Bahwa diberikannya hak angket kepada DPR oleh UUD 1945 dimaksudkan agar prinsip *checks and balances* dan prinsip kesetaraan kedudukan diantara lembaga negara terjaga dengan baik, sehingga DPR dapat melakukan pengawasan terhadap Pemerintah. Sejalan dengan prinsip *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dianut pula prinsip demokrasi dan *accountability*. Prinsip *accountability* berarti adanya pertanggungjawaban dari pihak yang diberi mandat untuk memerintah, kepada mereka yang memberi mandat. Dalam hal ini rakyatlah yang memberikan kekuasaan kepada Pemerintah untuk memerintah dan karenanya bertanggung jawab kepada rakyat. Dalam konteks ini DPR sebagai lembaga yang merupakan representasi dari kedaulatan rakyat. Dalam pandangan Meriam Budiardjo, *accountability* atau pertanggungjawaban dari pihak yang atau pertanggungjawaban dari pihak yang memerintah kepada rakyat merupakan suatu keharusan, bahkan sebagai syarat mutlak dari konsep kedaulatan rakyat. Dengan demikian, dalam suatu negara yang menganut paham atau asas kedaulatan rakyat (negara demokrasi), terselenggaranya *accountability* menjadi suatu keniscayaan memerintah kepada rakyat merupakan suatu keharusan, bahkan sebagai syarat mutlak dari konsep kedaulatan rakyat.
10. Dengan demikian dapat Pemerintah tegaskan bahwa hak angket sebagai perwujudan prinsip *checks and balances* bertujuan agar DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat dapat mengawasi jalannya Pemerintahan. Dan terhadap dalil Para Pemohon yang menyatakan bahwa “bagaimana jika suatu saat DPR membentuk Pansus Angket untuk lembaga Yudikatif seperti

Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya, Pemerintah berpendapat:

- a. Mendasarkan pada Pasal 24 ayat (1) UUD 1945, maka kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.
- b. Dengan demikian jelas bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka, maka tentunya hak angket sebagaimana diatur dalam Pasal 79 *a quo* tidak dilaksanakan dalam rangka menyelidiki pelaksanaan kekuasaan kehakiman tersebut, atau dengan kata lain hak angket tidak ditujukan untuk membentuk Pansus Hak Angket terhadap Mahkamah Agung misalnya.
- c. Lebih lanjut dapat Pemerintah sampaikan bahwa, para Pemohon dalam Permohonannya banyak menyebut contoh kasus pembentukan Pansus hak angket terhadap KPK (*vide* Permohonan perkara Nomor 36/PUU-XV/2017 angka 8 sampai dengan 19 serta Permohonan perkara Nomor 37/PUU-XV/2017 angka 13), maka menurut Pemerintah, kedudukan KPK tidaklah dapat disejajarkan dengan badan kekuasaan kehakiman seperti Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. MA dan MK diatur dalam UUD 1945 yakni dalam BAB IX Kekuasaan Kehakiman, sedangkan KPK tidak diatur dalam UUD 1945.
- d. Dan jika pun terdapat keberatan para Pemohon terhadap pembentukan Pansus hak angket terhadap KPK, maka hal tersebut bukanlah persoalan konstitusionalitas norma, melainkan persoalan penerapan norma, yang mana juga diakui oleh Para Pemohon dalam dalil-dalilnya, antara lain menyebutkan “namun dalam pelaksanaannya DPR RI memaknai lain dari apa yang telah dijelaskan dalam bagian penjelasan norma *a quo*” (*vide* Permohonan perkara Nomor 36/PUU-XV/2017)
- e. Hal tersebut juga terlihat pada Petitum Pemohon perkara Nomor 36/PUU-XV/2017 angka 2 yakni “Menyatakan bahwa Pasal 79 ayat (3) UU MD3 terhadap frasa “pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah” bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak

mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat yaitu sepanjang tidak dimaknai lain selain yang secara eksplisit termaktub dalam norma *a quo* dan Penjelasannya.

- f. Dengan demikian menurut Pemerintah semakin jelas bahwa yang dipersoalkan oleh para Pemohon adalah dalam tataran pelaksanaan norma, mengingat jika pun petitum *a quo* dikabulkan, maka tidak membawa dampak apa pun terkait penormaan hak angket pada Pasal 79 ayat (3) tersebut. Justru petitum Pemohon semakin menguatkan bahwa norma Pasal 79 ayat (3) tersebut sudah tepat dan konstitusional dengan hanya meminta agar pasal *a quo* tidak dimaknai lain selain secara eksplisit termaktub dalam norma *a quo* dan Penjelasannya.

11. Bahwa teori Trias politika yang digagas oleh Montesque menawarkan suatu konsep mengenai kehidupan bernegara dengan melakukan pemisahan kekuasaan yang diharapkan dapat saling lepas dan dalam tingkat yang sama. Hal ini berarti bahwa lembaga-lembaga negara dipisahkan sehingga dapat saling mengawasi dan mengontrol satu sama lain. *Trias politika* sendiri yang kini banyak diterapkan adalah pemisahan kekuasaan kepada 3 (tiga) lembaga berbeda yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dari lembaga itu masing-masing mempunyai peranan dan tanggung jawab sendiri dalam mengemudikan jalannya suatu pemerintahan yang berdiri di suatu negara. Dengan harapan jalannya pemerintahan negara tidak timpang, terhindar dari korupsi, dan akan memunculkan mekanisme *check and balances* (saling mengoreksi dan saling mengimbangi) dengan mewujudkan supremasi hukum dan keadilan serta menjamin dan melindungi hak-hak asasi manusia.

12. Bahwa selanjutnya menurut A.D. Belinfante, agar suatu negara dapat disebut sebagai negara demokrasi, maka pengorganisasiannya harus memenuhi beberapa aturan dasar (*grondregels*). Salah satu diantaranya, tidak ada seorangpun dapat melaksanakan suatu kewenangan tanpa dapat mempertanggungjawabkannya atau pelaksanaan kewenangan itu tidak dapat dilaksanakan tanpa ada kontrol. Dalam makna kontrol itu sendiri

terkandung makna pertanggungjawaban, artinya, setiap penyelenggara negara harus dapat mempertanggungjawabkan tindak tanduknya. Hal demikian merupakan salah satu asas penting dalam negara demokrasi, yaitu setiap orang yang diberi kekuasaan oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan hal-hal yang dilakukannya dan yang tidak dilakukannya. Untuk mendapatkan suatu tatanan kehidupan ketatanegaraan yang demokratis, maka DPR merupakan pemegang kedaulatan tertinggi bagi terselenggaranya *accountability*, karena melalui DPR-lah kekuasaan rakyat dioperasikan. Pengoperasian kekuatan rakyat itu tercermin antara lain dari fungsi pengawasan yang dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dengan demikian, hak angket yang dimiliki oleh DPR merupakan salah satu wujud dari penyelenggaraan prinsip *accountability* yang dilaksanakan oleh DPR dalam negara yang berkedaulatan rakyat (demokrasi).

13. Secara yuridis UU MD3 Pasal 79 ayat (3), merumuskan pengertian Hak Angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang 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. Kamus Besar Bahasa Indonesia merumuskan pengertian hak angket dalam cakupan yang sangat luas, meliputi seluruh kegiatan pemerintah dan Ensiklopedi Indonesia, merumuskan pengertian hak angket hanya terbatas hal-hal yang sebelumnya telah disepakati bersama, antara DPR dan Pemerintah yang dalam pelaksanaannya dilakukan dengan cara menyimpang oleh Pemerintah.
14. Dalam kaitannya dengan permohonan para Pemohon maka dapat Pemerintah tegaskan bahwa secara yuridis pengertian hak angket mencakup atas 2 hal, yakni pertama, berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang, kedua berkaitan dengan kebijakan Pemerintah berkaitan dengan hal (penting, strategis dan berdampak luas pada kehidupan

bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan).

15. Terhadap dalil Pemohon perkara Nomor 37/PUU-XV/2017, yang antara lain menyatakan “bahwa, Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 berbunyi: “Pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah dapat berupa kebijakan yang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian”, telah mengaburkan esensi hak angket sebagai wujud hubungan antar-lembaga Negara yang berlangsung pada tingkat ketatanegaraan. Hal itu dikarenakan penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 tersebut telah menarik badan-badan dan/atau jabatan-jabatan pemerintahan di bawah presiden ke dalam ranah jangkauan hak angket oleh DPR. Padahal, sebagai konsekuensi dari sistem pemerintahan presidensial; maka penggunaan hak angket oleh DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 semestinya hanya ditujukan kepada Presiden dalam kedudukan sebagai kepala pemerintahan”, Pemerintah berpendapat:

- a. Bahwa seperti telah Pemerintah sebutkan di atas, Pasal 79 ayat (3) UU MD3 secara jelas mengatur bahwa hak angket merupakan hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap:
 - 1) pelaksanaan suatu undang-undang; dan/atau
 - 2) kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- b. Dari Pasal 79 ayat (3) tersebut di atas, sudah sangat terang dan jelas bahwa Penjelasan *a quo* dimaksudkan untuk menerangkan bahwa terhadap penyelidikan atas pelaksanaan kebijakan Pemerintah, maka pihak yang dapat diselidiki melalui penggunaan hak angket bukan terbatas pada Presiden selaku kepala Pemerintahan, tapi juga dapat meliputi seluruh jajaran pemerintahan lainnya yakni Wakil Presiden,

menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian, dengan demikian dalil Para Pemohon yang menyatakan bahwa Penjelasan *a quo* telah mengaburkan esensi hak angket sebagai wujud hubungan antar-lembaga Negara yang berlangsung pada tingkat ketatanegaraan adalah tidak berdasar dan keliru, mengingat telah tegas Penjelasan *a quo* hanya memberi penerangan kepada siapa saja pihak yang dapat diselidiki melalui hak angket terhadap pelaksanaan kebijakan Pemerintah. Penjelasan *a quo* justru sama sekali tidak memberikan pengaturan mengenai pelaksanaan hak angket terhadap apa yang disebut oleh para Pemohon sebagai *quasi-governmental agencies* atau *non-elected agencies* KPK, KPU, KPPU, Komnas HAM, Ombudsman Republik Indonesia dan lain-lain lembaga sejenisnya dalam ketatanegaraan Indonesia sebagaimana dinyatakan oleh Permohonan para Pemohon (vide Permohonan Pemohon perkara Nomor 37/PUU-XV/2017 angka 13 halaman 10) sehingga sangat tidak relevan dalil para Pemohon yang menyatakan penjelasan *a quo* telah mengaburkan esensi hak angket sebagai wujud hubungan antar-lembaga Negara yang berlangsung pada tingkat ketatanegaraan.

16. Bahwa UUD 1945 Pasal 20A telah memberikan kewenangan yang bersifat *open legal policy* kepada Pemerintah dan juga DPR untuk mengatur mengenai hak angket DPR. UUD 1945 tidak memberikan batasan atau limitasi mengenai pihak mana saja yang dapat diselidiki melalui penggunaan hak angket tersebut sepanjang dalam rangka melaksanakan kepentingan bangsa dan Negara serta sejalan dengan UUD 1945. Dengan demikian pilihan kebijakan Pemerintah dan DPR berkenaan hak angket merupakan pilihan hukum (*legal policy*) dari Pemerintah dan DPR dan pilihan kebijakan yang demikian tidaklah dapat diuji, kecuali dilakukan secara sewenang-wenang (*willekeur*) dan melampaui kewenangan pembuat Undang-Undang (*detournement de pouvoir*).

IV. PETITUM

Berdasarkan keterangan tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua/Anggota Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian Pasal 79 ayat (3) beserta Penjelasannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, untuk memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menolak permohonan pengujian Pemohon seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian Pemohon tidak dapat diterima (*niet onvankelijk verklaard*);
2. Menerima keterangan pemerintah secara keseluruhan.

Namun apabila Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain mohon kiranya dapat memberikan putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

Selain itu, Presiden mengajukan satu orang ahli yang telah menyampaikan keterangan lisan dalam persidangan tanggal 25 Oktober 2017 dan telah pula menyampaikan keterangan tertulis, yang pada pokoknya sebagai berikut.

MARUARAR SIAHAAN

Mauro Capeletti mengutip Juvenal:

Sed quis custodiet ipsos custodes-

Who watches the watch man?

Pendahuluan

Perbincangan tentang Pansus hak Angket DPR terhadap KPK pasti menimbulkan pertanyaan di mana posisi berdiri setiap orang yang ikut serta berpendapat tentang KPK. Sangat jelas bahwa ahli berdiri dari pihak Pemerintah, dan posisi pemerintah telah tegas berada dalam sikap memperkuat KPK dan tidak pernah akan melemahkan. Dalam kondisi Indonesia yang masih berada dalam posisi yang sangat tinggi peringkat/tingkat korupsi, dan korupsi merupakan kejahatan yang harus ditangani secara luar biasa, maka melihat frekuensi OTT, dan kemampuan serta kinerja KPK saat ini, jelas keberadaannya perlu

dipertahankan. Tetapi kedudukan KPK yang memungkinkannya melakukan penanganan secara luar biasa, yang terlihat dalam kewenangannya yang sangat berbeda jauh dengan penyidik/penyidik Polri dan penuntut umum Kejaksaan, merupakan kewenangan yang besar. Jikalau diharapkan KPK menjadi lebih efektif dalam penanggulangan korupsi dibandingkan dengan Polri dan Kejaksaan dengan kewenangan demikian, maka adagium yang telah menjadi baku bahwa kekuasaan yang bertambah juga memerlukan pengawasan yang lebih kuat. Pertambahan kekuasaan selalu berbanding lurus dengan akuntabilitas yang bertambah.

Pembicaraan dari segi uji konstitusionalitas norma hak angket DPR dan ruang lingkupnya apakah meliputi KPK sebagaimana dalam proses yang terjadi saat ini di MK, tetap relevan, meskipun misalnya Pansus Hak angket DPR terhadap KPK telah habis masa kerjanya, karena *judicial review* norma tidak boleh terpaku pada peristiwa kongkrit yang dihadapi dalam implementasi norma. Lepas dari tegangnya suasana yang dihadapi yang timbul akibat dibentuknya Panitia Khusus Hak Angket DPR terhadap KPK, maka masalah pengujian konstitusionalitas norma yang dimohonkan untuk diuji, harus dapat melepaskan diri dari suasana sesaat di mana masing-masing pihak yang berhadapan menempatkan diri sebagai lawan terhadap yang lain. Perbedaan pandangan senantiasa dalam demokrasi harus dapat memperoleh tempat dalam proses pembentukan hukum, dengan kesiapan semua pihak untuk merespon perubahan-perubahan yang terjadi.

Dinamika hukum senantiasa berada dalam dua kutub, yaitu di satu sisi menuntut stabilitas atau keadaan yang pasti, tetapi di sisi lain dinamika masyarakat yang berubah, juga menuntut perubahan bahkan transformasi masyarakat, bangsa dan negara di mana hukum mengabdikan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, negara dan bangsa itu sendiri. Perubahan boleh jadi didorong oleh tuntutan keadilan yang senantiasa bersaing dengan kepastian dan kemanfaatan, yang dipengaruhi perubahan lingkungan strategis nasional, regional dan global. Dimensi perubahan tersebut juga meliputi sosial, politik, ekonomi, kultural dan teknologi dan ilmu pengetahuan. Kemajuan kinerja ekonomi Indonesia disertai dengan iklim demokrasi yang semakin baik tetapi tidak dibarengi oleh

corruption perception indeks yang semakin baik (Fred Ben-Simon S. Ola, 2017). Korupsi dipandang sudah menjadi budaya. Hal ini menjadi suatu parameter dalam melihat KPK di tengah bangsa.

Separation of Powers dan Checks and Balances

Ketika KPK dibentuk dari suatu kondisi yang menunjukkan ketidakmampuan instansi yang berwenang untuk memberantas tindak pidana korupsi yaitu kepolisian dan kejaksaan, maka secara historis tugas lembaga negara kepolisian dan kejaksaan yang diberi fungsi penyelidikan, penyidikan dan penuntutan di bagikan kepada lembaga independen KPK. Sudah barang tentu hal ini menjadi bagian yang membentuk konteks interpretasi lembaga negara KPK tersebut. Berdiri dalam kelompok manakah KPK diletakkan, baik dari segi pemisahan kekuasaan atau *separation of powers* yang termasuk dalam doktrin *trias politica* John Locke dan Montesqieu, *duo politico* maupun catur praja yang disebut Logeman. Karakter lembaga dan latar belakang historis merupakan bagian yang ditampilkan dalam upaya memahami suatu makna dalam norma dan kelembagaan yang terbentuk dalam tranformasi sosial politik.

Doktrin *checks and balances* merupakan buah teori pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) yang pada awalnya diperkenalkan oleh John Locke. Dia mengatakan bahwa sebelum terbentuknya masyarakat, maka dalam keadaan alamiah dengan hukum alam yang mengatur semua orang untuk tunduk padanya, semua terlahir bebas dan setara. Oleh karenanya tidak seorangpun boleh merugikan orang lain, dan tidak seorangpun boleh merampas milik manusia bebas lainnya. Setelah terbentuknya masyarakat sipil, maka masyarakat tersebut diperkuat dengan pemberlakuan hukum positif yang dapat ditegakkan aparatur hukum, karena menurut Locke tujuan manusia memasuki masyarakat sipil tersebut adalah untuk menikmati kehidupan dan hak miliknya dengan jaminan keamanan yang diberikan masyarakat sipil tersebut yang ditetapkan oleh lembaga pembuat aturan atau kekuasaan legislatif yang merupakan kekuasaan tertinggi masyarakat tersebut (*commonwealth*). Locke mengemukakan bahwa berfungsinya kekuasaan ini secara layak berdasar konsep kepercayaan (*trust*), dimana legislatif sebagai kekuasaan tertinggi yang memperoleh kekuasaan secara fidusiair (*fiduciary*

power), namun kekuasaan masih tetap berada ditangan rakyat sebagai "*supream power*" yang dapat memecat atau merubah legislatif jikalau legislatif bertindak bertentangan dengan kepercayaan yang diletakkan padanya. Itu berarti dibelakang kekuasaan legislatif masih ada kekuasaan penting yang tertinggi yang berada di tangan rakyat sendiri, yang sekarang kita sebut sebagai kedaulatan rakyat (*popular sovereignty*).

Namun menurut pendapat Locke, kekuasaan membuat undang-undang tersebut tidak boleh tanpa batas atau semaunya, melainkan harus diawasi oleh batasan-batasan tertentu, pertama tidak boleh menjadi kekuasaan sekehendak sendiri secara absolut, karena aturan keadaan alamiah yang mensyaratkan kebebasan yang setara dari manusia tersebut tidak hilang dengan terbentuknya masyarakat sipil, melainkan diperkuat dengan berlakunya hukum positif. Pembatasan kedua, pembuat undang-undang harus memberlakukan peraturan secara adil, dengan perantaraan Hakim yang berwenang. Kemudian pada akhirnya ditulis bahwa pemerintah harus memperlakukan hukum secara sama bagi semua orang. Sifat terbatas kekuasaan legislatif ini yang diperkuat melalui doktrin *separation of powers* dan *checks and balances*, umumnya dianggap berasal dari Montesquieu, ketika dia mengamati sistem hukum dan tatanegara Inggris pada abad kedelapan belas, dan menuliskannya dalam karyanya *The Spirit of Laws*. Menurut John Locke, maka kekuasaan negara dipisahkan dalam tiga cabang besar, yang masing-masing disebutnya kekuasaan legislatif (*legislative power*), kekuasaan eksekutif (*executive power*) dan yang terakhir, apa yang disebut Locke sebagai kekuasaan federatif (*federative power*). Dikatakan bahwa kekuasaan legislatif adalah lembaga yang membuat undang-undang dan peraturan fundamental lainnya. Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan yang melaksanakan undang-undang dan peraturan-peraturan hukum yang dibuat oleh kekuasaan legislatif. Sementara itu kekuasaan federatif adalah kekuasaan yang berkaitan dengan masalah luar negeri, kekuasaan menentukan perang, perdamaian, liga dan aliansi antarnegara, dan transaksi dengan negara asing. Ketiga kekuasaan itu harus terpisah satu sama lain, baik yang berkenaan dengan tugas maupun fungsinya dan mengenai alat perlengkapan yang menyelenggarakannya.

Berdasarkan pengamatan Montesquieu atas konstitusi dan sistim pemerintahan Inggris, secara berbeda dengan praktek yang terjadi, dia menyimpulkan bahwa kebebasan bangsa Inggris bersandar antara lain pada dukungan utama dari pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif dan-dengan mengabaikan kekuasaan yang disebut Locke sebagai kekuasaan federatif, dia justru menyebutnya sebagai kekuasaan judikatif, yang tugasnya menghukum kejahatan-kejahatan, dan mengadili perselisihan orang perorang. Kekuasaan itu disebutnya kekuasaan mengadili (*the power of judging*).

Prinsip *separation of powers* atau pemisahan kekuasaan negara diantara legislatif, eksekutif dan judikatif dirumuskan bahwa seluruh kekuasaan yang dipercayakan kepada pemerintah, dibagi kedalam tiga bidang utama sebagaimana disebut di atas. Fungsi-fungsi yang sesuai dengan bidang pemerintahan ini harus diberikan kepada satu lembaga negara yang terpisah, dan untuk kesempurnaan sistem ini diperlukan penentuan batas-batas yang luas dan tegas yang memisahkan dan membagi bidang-bidang ini. Diuraikan lebih lanjut bahwa untuk kesempurnaan sistim ini, penting bahwa orang-orang yang disertai kekuasaan dalam masing-masing bidang tidak boleh melanggar batas-batas kekuasaan yang ditetapkan untuk masing-masing bidang. Konsep ini mendalilkan bahwa ketiga bidang kekuasaan itu dapat ditentukan sebagai tiga fungsi negara yang dikoordinasikan secara berbeda. Tetapi deskripsi pemisahan kekuasaan, dikatakan sesungguhnya keliru, karena fungsi-fungsi yang semula menyatu dalam pribadi raja tidak dipisah, melainkan masing-masing dibagi diantara raja, parlemen dan pengadilan. Prinsip ini berfungsi menentang suatu pemusatan kekuasaan, yang menjadi suatu *check and balance* diantara legislatif, eksekutif dan judikatif.

Istilah *checks and balances* itu sendiri, menurut sejarah frasanya, pertama sekali digunakan oleh John Adams, Presiden Amerika Serikat kedua (tahun 1735-1826), ketika mengucapkan pidatonya "*Defense of the Constitution of the united States*" pada tahun 1787, meskipun sejarahnya dapat ditelusuri lebih jauh sebelumnya. Kekuasaan negara haruslah sedemikian rupa dibagi-bagi dan diseimbangkan diantara beberapa badan sehingga tidak satu badanpun yang melampaui batas kewenangannya tanpa pengawasan dan pembatasan yang

memadai dari badan-badan lainnya. Atas dasar demikian, legislatif, eksekutif dan yudikatif harus terpisah dan berbeda, sehingga tidak satupun yang melaksanakan kekuasaan lebih dari satu pada saat yang sama. Dalam keadaan terpisah dan berbeda tersebut, tidak terdapat satu garis batas yang dapat diletakkan diantara ketiganya, yang memisahkan secara tegas kekuasaan yang satu dari yang lainnya. *Checks and Balances* sekarang telah merupakan frasa yang dipergunakan secara luas untuk menguraikan proses yang wajar dalam penyelenggaraan kekuasaan negara, dimana kekuasaan digunakan untuk mengawasi kekuasaan.

Kata *balance* yang kita pahami sebagai keseimbangan, tidak selalu diartikan bahwa kekuasaan negara harus dibagi secara sama atau seimbang diantara ketiga kekuasaan negara. Justru hal itu merupakan soal tersendiri, bagaimana menyeimbangkan tiga kekuasaan yang tidak sama. Pada pertengahan abad 18, terdapat dua pemikiran tentang *balance of powers* tersebut. Satu pemikiran menekankan pembentukan aliansi diantara dua kekuasaan untuk mengimbangi kekuasaan ketiga, sedang pemikiran yang lain lebih menekankan kemandirian (*independency*) kekuasaan-kekuasaan itu. Sedangkan kata *checks* seringkali dipadankan dengan kata pengawasan (*control*), yang diartikan sebagai pencegahan satu perbuatan atau menggunakan veto. Tetapi *to checks* juga diartikan sebagai menguji. Arti lain yang pernah diberikan kepada *checks* itu adalah sebagai penundaan, menghambat dan mengerem. Adagium bahwa *power tends to corrupt* dapat diartikan bahwa untuk kekuasaan yang cenderung dapat menyebabkan orang baik menjadi buruk atau jahat, memerlukan rem untuk menghambat terjadinya keputusan-keputusan yang melanggar hak-hak asasi warganegara dan kebebasan-kebebasan yang dilindungi konstitusi. Prinsip Pemerintahan berdasarkan *checks and balances*, merupakan prinsip dengan mana cabang kekuasaan yang terpisah, diberdayakan untuk dapat mencegah cabang kekuasaan lainnya bertindak melampaui kewenangan sendiri dengan suatu mekanisme yang mampu mendorong keseimbangan. Prinsip ini merupakan mekanisme yang tersusun dalam pemerintahan berdasarkan konstitusi, dan secara pokok melunakkan atau memodifikasi sistem yang membagi dan memisahkan kekuasaan negara dalam bidang eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Suatu uraian tentang konsep *checks and balance* ini yang secara populer dirumuskan oleh James Madison, ketika dia menguraikan bagaimana konstitusi bekerja untuk mewujudkannya dengan mengatakan “*ambition must be made to counteract ambition*”. Tiap cabang yang oleh konstitusi diberikan kekuasaan dan tanggung jawab secara terpisah, mengandung satu pengawasan dan keseimbangan terhadap “ambisi” cabang yang lainnya, sehingga dapat dicegah satu cabang kekuasaan menjadi terlalu kuat atau otokratis.

Negara Kesejahteraan dan Pertumbuhan Lembaga Independen

Doktrin *checks and balances* klasik yang merupakan pertumbuhan awal ketatanegaraan modern, dalam perkembangannya kemudian mengalami tahap yang lebih kompleks. Model pemisahan kekuasaan negara yang klasik atau konvensional dengan tiga cabang kekuasaan negara – eksekutif, legislatif dan federatif/judikatif – seperti yang dianut oleh John Locke dan Montesqieu –tidak lagi memadai, berkenaan dengan pertumbuhan tugas negara dalam konsepsi negara kesejahteraan yang menyebabkan kelembagaan negara yang timbul semakin beragam dan kompleks. Teori klasik pemerintahan menganut pendirian bahwa pemerintahan itu harus terbatas dan ramping, karena tujuannya adalah untuk melindungi hak-hak individu. Teori klasik tentang pemisahan yang membagi kekuasaan dalam tiga cabang kekuasaan negara untuk mencegah adanya cabang kekuasaan negara yang memiliki kewenangan atau kekuasaan yang terlalu besar. Perkembangan pemikiran kenegaraan pada awal abad dua puluh berubah, dengan munculnya konsepsi negara kesejahteraan yang menuntut peran negara yang lebih besar dari hanya sekedar menjamin hak-hak dan kebebasan individu, sehingga menyebabkan tumbuhnya lembaga-lembaga negara baru yang juga memiliki kewenangan mengatur.

Perkembangan demikian juga kemudian menolak konsepsi pemisahan kekuasaan secara kaku, dan menghimpun kewenangan yang bersifat legislatif, eksekutif dan judikatif dalam badan-badan administratif yang sekarang dikenal komisi-komisi independen. Komisi-komisi independen ini yang memiliki kewenangan regulasi oleh Peter L. Strauss disebut sebagai *headless “fourth branch” of government*, atau cabang pemerintahan keempat tanpa kepala. Dalam

perenungan kembali model *separation of powers* yang dianut Amerika dan pola perkembangan komisi-komisi independen, Bruce Ackerman mempertanyakan apakah terdapat alasan yang bagus untuk berpikir bahwa satu pemerintahan modern yang cerdas harus membagi kekuasaan hanya diantara tiga atau empat cabang kekuasaan. Dia mengatakan bahwa:

"After all, the American system contains (at least) five branches : House, Senate, President, Court, and independent agencies such as the Federal Reserve Board. Complexity is compounded by the bewildering institutional dynamics of the American federal system. The crucial vestion is not complexity, but whether... Americans are separating power for the right reason".

Pertanyaan selalu muncul, apa yang menjadi pembenar atau tujuan dari pemisahan kekuasaan. Dikatakan bahwa terdapat tiga alasan atau cita-cita pemisahaan kekuasaan. Pertama, alasan demokrasi. Dengan satu atau lain cara, pemisahan kekuasaan boleh melayani atau menghalangi upaya pemerintahan sendiri dari rakyat. Cita-cita kedua adalah kompetensi profesional. Hukum yang demokratis tetap hanya simbolik kecuali pengadilan dan birokrasi dapat mengimplementasikannya dalam satu cara yang relatif imparsial. Cita-cita yang ketiga adalah perlindungan dan peningkatan hak-hak dasar. Tanpa itu, pemerintahan yang demokratis dan administrasi yang professional dapat menjadi mesin tirani.

Disamping perkembangan konsepsi pembagian kekuasaan dan/atau pemisahan kekuasaan klasik yang dianut dalam UUD 1945 sebelum dan sesudah perubahan, maka pertumbuhan komisi independen dengan kewenangan regulasi juga terjadi di Indonesia secara pesat. UUD 1945 sebelum perubahan mengenal organ-organ konstitusi yang terdiri dari, Presiden, MPR, DPR, Mahkamah Agung DPA dan BPK, yang disusun secara vertikal hierarkis, dimana MPR merupakan lembaga tertinggi negara, yang menjalankan pemerintahan menurut UUD, merupakan mandataris MPR. Dengan komposisi anggota MPR yang terdiri dari anggota DPR dan utusan golongan serta utusan daerah, yang dalam Undang-Undang tentang Susunan, Kedudukan MPR, ditetapkan oleh Presiden, dan adanya anggota DPR dari fraksi TNI Polri dimasa lalu yang ditunjuk Presiden, dapat

diperkirakan bahwa terjadinya proses *checks and balances* tidak efektif. Mahkamah Agung dengan kewenangan pengawasan yang sangat minim hanya menyangkut pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, juga tidak memiliki kekuatan pengawasan yang efektif. Penyelenggaraan pemerintahan juga terpusat pada satu tangan. Kemerdekaan pers pada masa pemerintahan orde lama dan orde baru sangat terbatas. Semua keadaan ini berubah setelah reformasi, yang diikuti dengan perubahan UUD 1945. Perubahan UUD 1945 dalam 4 (empat) tahap, menciptakan pergeseran-pergeseran dan perubahan organisasi kekuasaan yang memungkinkan terjadinya *checks and balances* diantara lembaga kekuasaan secara horizontal. Terbentuknya Mahkamah Konstitusi dan Dewan Perwakilan Daerah, melengkapi organ konstitusi dalam kerangka *checks and balances* yang diharapkan.

Gejala yang terjadi dalam pemerintahan modern berupa bertumbuhnya komisi-komisi negara dan komisi independen, juga dialami di Indonesia. Komisi-komisi tersebut umumnya lahir dari hilangnya kepercayaan terhadap aparat pemerintahan yang sudah ada (*public distrust*). Dalam pelaksanaan tugas-tugas dan kewenangannya, tampaknya komisi-komisi tersebut bersaing dengan birokrasi yang ada. Kita dapat melihat semacam persaingan antara Kepolisian dan Kejaksaan Agung dengan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Konsideran Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, memang secara jelas menyatakan bahwa aparat penegak hukum yang ada tidak efektif melaksanakan tugasnya, sehingga diperlukan suatu Komisi khusus yang independen yang menjadi trigger pemberantasan tindak pidana korupsi. Untuk memungkinkan KPK melakukan tugasnya tersebut, dia dilengkapi dengan kewenangan-kewenangan yang dipandang luar biasa. Hal itu dimaksudkan sebagai pengawasan dan penyeimbang terhadap aparat penegak hukum yang sudah ada, dan sekaligus mendorong aparat yang ada, karena adanya wewenang KPK melakukan supervisi dalam bentuk mengambil alih penyidikan dan penuntutan kasus yang berlarut-larut dan tertunda-tunda tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan. Perkembangan lahirnya komisi-komisi negara dan komisi independen yang cenderung berlebihan

di Indonesia, memang telah menyebabkan terjadinya tumpang tindih satu sama lain dan kadang-kadang mereduksi urgensi komisi itu sendiri. Tercatat bahwa di Indonesia terdapat komisi-komisi independen dengan kewenangan regulasi (*independent regulatory agencies*) yang dibentuk sesudah reformasi sebanyak 13 (tiga belas komisi), baik yang menjadi organ konstitusi dan dibentuk berdasarkan perubahan UUD 1945, maupun yang dibentuk dengan undang-undang atau keputusan presiden. Sedangkan 39 (tiga puluh) komisi negara diluar 24 lembaga negara non-departemen, dibentuk dengan undang-undang atau keputusan presiden.

Dengan kekuasaan yang besar dan karakter independen, lembaga-lembaga baru yang dibentuk dalam konteks negara kesejahteraan dengan fungsi pemerintahan yang meluas, harus senantiasa dilihat dalam "*...connections beyond and behind separateness, converging and/or diverging trends beyond and behind differences, and the reasons for such connections, convergences, or divergences*". Dalam hal inilah Carl Schmitt bicara tentang keterhubungan antara lembaga-lembaga negara dengan masing-masing kekuasaan yang terpisah, tetapi harus terkoordinasikan melalui *checks and balances*, agar tujuan diberikannya kekuasaan pada masing-masing lembaga negara, dapat mewujudkan tujuan negara. Di sisi lain, yang merupakan perhatian dalam konteks JR yang ada di hadapan kita, yaitu dalil bahwa beberapa hal tentang kekuasaan adalah apa yang menyangkut keterkaitan atau *connection* yang telah disebut di atas, yaitu:

1. Korrelasi yang ada antara satu penambahan atau pembentukan kekuasaan dengan akuntabilitas. Kekuasaan tanpa akuntabilitas disebut juga otoritarianisme atau tirani oleh ahli politik. Kekuasaan tanpa akuntabilitas tidak sesuai dengan sistem demokrasi. Sistem pemerintahan demokrasi hanya ada jika di dalamnya ada proporsi yang sehat antara kekuasaan pemerintahan dan akuntabilitas, sehingga pertumbuhan atau pembentukan kekuasaan senantiasa sejalan dengan pertumbuhan pengawasan terhadap pelaksanaan kekuasaan tersebut. Korelasi ini melekat dalam sistem *checks and balances*. Sehingga krenanya faktor penghubung antara kekuasaan dengan akuntabilitas merupakan suatu hubungan antara filsafat politik dengan struktur pemerintahan.

- Perkembangan atau pertumbuhan kekuasaan tersebut dapat dilihat dari tiga komponen utama, yaitu komponen yang sifatnya administratif, prosedural dan substantif.
2. Konsepsi negara kesejahteraan modern (*welfare state*) yang meletakkan tanggung jawab yang besar bukan hanya dalam fungsi penjaga malam (*night watchman*) dengan tugas yang terbatas menjaga ketertiban, melainkan seperti yang disebut dalam Pembukaan UUD 1945, melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Pergeseran itu menyebabkan lembaga atau organ yang secara tradisional melaksanakan pemerintahan dan pembangunan dengan demikian bertumbuh dalam organisasi di luar birokrasi dan jabatan yang ada yang sifatnya independen, dan diberi kekuasaan untuk memutuskan hal-hal yang lebih khusus, senantiasa tetap dalam memenuhi fungsi pemerintahan yang dituntut berubah untuk mewujudkan tujuan bernegara.
 3. Sifat khusus lembaga negara yang independen, kadang-kadang dengan memiliki karakter *selfregulatory* yang menyatukan fungsi membuat aturan, melaksanakan dan adjudikasi. Pertanyaan yang harus dijawab adalah apakah badan baru tersebut merupakan bagian dari salah satu kekuasaan yang diatur dalam konstitusi – legislatif, eksekutif atau yudikatif atau tidak. Apakah sifat independen lembaga yang disebut bukan merupakan bagian dari cabang kekuasaan yang diatur dalam konstitusi, harus dilihat sebagai suatu cabang kekuasaan terpisah dari konsep pembagian dan pemisahan kekuasaan klasik, yang disebut Crinice Le Roy dan Ppeter L. Strauss sebagai kekuasaan keempat (*the fourth branch*) dan kalau demikian bagaimana melihat pengawasannya, karena tidak boleh ada kekuasaan dalam negara hukum yang tanpa kontrol atau pengawasan. Kekuasaan yang berasal rakyat melalui negara harus berjalan seiring dengan akuntabilitas, karena kekuasaan ditandai tidak hanya oleh kewenangan hukum ketika menjalankan fungsi pemerintahan, melainkan juga kewajiban hukum publik.

KPK Sebagai Superbody Derivasi Kepolisian dan Kejaksaan

Perkembangan kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan dalam kerangka pembangunan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan umum, khususnya dalam mencegah dan menindak kebocoran keuangan negara yang besar dan meluas menyebabkan kebijakan pemerintah mengalami perubahan besar dalam organisasi negara di bidang penegakan hukum. Upaya-upaya yang dimulai sejak lama untuk memberantas tindak pidana korupsi sebagaimana telah terlihat dari perubahan lembaga-lembaga yang dibentuk berganti-ganti baik dengan undang-undang maupun dengan Peraturan Pemerintah, telah beberapa kali melahirkan perubahan dasar pembentukan lembaga untuk pemberantasan tindak pidana korupsi. Demikian juga badan-badan khusus untuk menanganinya berulang kali telah dibentuk sejak Tahun 1967, masing-masing kita sebut berturut-turut sebagai berikut:

- a. Tim Pemberantasan Korupsi.
- b. Komisi Empat, pada Januari 1970/24.
- c. Komisi Anti Korupsi, Juni 1970.
- d. Operasi Penertiban (OPSTIB), Juni 1977.
- e. Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK), Dibentuk berdasarkan PP Nomor 19/2000

Tampaknya seluruh perubahan Undang-Undang maupun badan-badan yang berulang kali diganti tetap juga tidak membawa hasil. Justru masalah terbesar yang dihadapi sekarang adalah merajalelanya korupsi, yang dianggap terjadi karena kelumpuhan penegak hukum. Korupsi bahkan telah merupakan bagian dari budaya itu sendiri, sehingga menyebabkan penegakan hukum itu semakin menjadi sangat lemah. Seperti dikatakan oleh seorang penulis, "*Corruption has been a latent virus to Indonesia, eating away the social institution, spreading in all levels and state institutions. So widespread is this crime that some even asserted that it has become institutionalised and might be a part of culture*".

Keadaan ini menimbulkan hilangnya kepercayaan terhadap lembaga Negara, termasuk penegak hukum. Tetapi meskipun tampak seolah-olah tidak terlihat kemajuan dengan adanya komitmen politik, namun keadaan bukan tanpa

harapan. Meskipun sesungguhnya terdapat pandangan bahwa Indonesia merupakan bangsa yang paling korup dan bahkan dikatakan bahwa korupsi itu telah membudaya, sesungguhnya mayoritas orang Indonesia memandang korupsi adalah suatu kejahatan yang harus dihapuskan. Korupsi melemahkan kemampuan negara untuk memberikan pelayanan umum yang baik dan menghambat fungsinya secara efektif. Akibatnya hal itu menjadi beban yang berat bagi orang-orang Indonesia yang miskin dan paling lemah, menciptakan resiko ekonomi makro yang tinggi membahayakan stabilitas keuangan, mengkompromikan keamanan umum dengan hukum dan ketertiban, dan terlebih lagi merongrong legitimasi dan kredibilitas negara di mata rakyat. Oleh karena itu korupsi menggambarkan adanya suatu ancaman besar terhadap transisi politik dan ekonomi Indonesia yang berhasil .

Hasil dari suatu survey menunjukkan bahwa korupsi itu justru melibatkan lembaga-lembaga disektor peradilan seperti polisi, hakim, jaksa, Kantor pajak dan bea cukai. Lembaga-lembaga yang dipandang sebagai lembaga yang paling korup juga dilihat sebagai yang paling efisien pelayanannya, sehingga masyarakat cenderung untuk berpaling kepada lembaga-lembaga non pemerintah sebagai alternatif bagi pelayanan tertentu seperti mencari keadilan serta penyelesaian sengketa. Survey itu memberikan pemahaman yang lebih dalam tentang sebab-sebab dari korupsi di Indonesia. Meskipun hasil survey tersebut menunjukkan suatu keyakinan yang kuat bahwa korupsi disebabkan oleh gaji pegawai negeri yang rendah, moral individu yang bobrok dan kurangnya pengawasan serta akuntabilitas, tetapi analisis yang lebih hati-hati dari data-data yang dihasilkan menunjukkan suatu konklusi yang lebih kompleks. Dikatakan bahwa 4 (empat) faktor yang sangat berkaitan erat dengan tingkat korupsi yang rendah yaitu adanya manajemen yang tinggi kualitasnya dimana hadir aturan-aturan formal dengan implementasi yang efektif, nilai-nilai anti-korupsi yang kuat didalam organisasi, manajemen personel yang tinggi kualitasnya, manajemen pengadaan barang yang tinggi kualitasnya. Gaji pegawai negeri dan moralitas hubungan korelasinya rendah dengan pemahaman tentang tingkat korupsi yang rendah.

Oleh karena merajalelanya korupsi, hal itu dipandang telah menimbulkan kerugian-kerugian besar yang menghambat pembangunan ekonomi dan merupakan pelanggaran hak asasi masyarakat yaitu hak sosial dan ekonomi. Lebih jauh lagi bahkan hal itu dipandang sebagai kejahatan yang luar biasa yang tidak dapat diatasi dengan cara-cara biasa dan oleh badan-badan atau lembaga yang biasa. Untuk itu oleh pembuat undang-undang menganggap perlu untuk membentuk suatu badan khusus untuk memberantas korupsi secara luar biasa dengan kewenangan-kewenangan tertentu yang menyimpangi ketentuan-ketentuan yang bersifat umum (*lex generalis*) dalam hukum acara pidana. Dalam Konsiderans Undang-Undang Republik Indonesia Nomer 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dikatakan:

- a. Bahwa dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemberantasan tindak dilaksanakan secara optimal. Oleh karena itu pemberantasan tindak pidana korupsi perlu ditingkatkan secara profesional, intensif, dan berkesinambungan karena korupsi telah merugikan keuangan negara, perekonomian negara, dan menghambat pembangunan pembangunan nasional.
- b. Bahwa lembaga pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi;

Perubahan Perundang-undangan di bidang tindak pidana korupsi dari masa-kemasa seperti yang terlihat dari uraian di atas baik dengan pemberatan ancaman hukuman maupun dengan perluasan rumusan tindak pidana telah diimbangi dengan pembentukan lembaga-lembaga di luar lembaga resmi dibidang penyidikan dan penyelidikan, yang tampaknya masih juga tidak membawa hasil. Setelah perubahan yang demikian, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 membawa suatu konsepsi baru yang lebih luas lagi yaitu dengan menambahkan wewenang penyelidikan, penyidikan dan penuntutan terhadap lembaga baru yang dibentuk dengan undang-undang tersebut disamping wewenang-wewenang lain yang dianggap menyimpang dari hukum acara yang berlaku. Perubahan tersebut

terutama adanya suatu kriteria tindak pidana korupsi yang menjadi kewenangan KPK untuk melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi yang:

- a. Melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara dan orang lain yang ada kaitan dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara.
- b. Mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat
- c. Disamping kategori-kategori tindak pidana yang menyangkut keuangan negara seperti yang telah dikemukakan diatas, maka dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme yaitu: i) Kolusi, dan ii) Nepotisme. Sesungguhnya dalam undang-undang tersebut dimuat juga suatu tindak pidana yaitu korupsi; akan tetapi secara tegas dirujuk bahwa korupsi tersebut adalah sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tindak pidana korupsi, sebagaimana yang telah diuraikan terdahulu.

Dalam undang-undang tersebut dikatakan bahwa Nepotisme adalah setiap perbuatan penyelenggara negara secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarganya dan atau kroninya di atas kepentingan masyarakat, bangsa dan negara. Dilain pihak dikatakan bahwa Kolusi adalah permufakatan atau kerjasama secara melawan hukum antar penyelenggara negara atau antara penyelenggara negara dan pihak lain yang merugikan orang lain, masyarakat atau dan negara. Kedua jenis tindak pidana ini sesungguhnya menjadi tidak relevan oleh karena telah dicakup dalam rumusan tindak pidana korupsi yang sangat luas. Nepotisme yang merupakan perbuatan penyelenggara negara secara melawan hukum yang menguntungkan keluarganya atau kroni-nya telah tercakup didalam rumusan tindak pidana korupsi dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Sedangkan Kolusi sebagai permufakatan atau kerja sama secara melawan hukum juga telah tercakup didalam bentuk delik-delik penyertaan dan pembantuan sebagaimana diatur dalam Bab V Buku 1 KUHP.

Seorang ahli berpendapat bahwa perubahan-perubahan rumusan tindak pidana korupsi dalam hukum pidana materiil Indonesia dari tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, didasarkan pada alasan tidak berhasilnya aparat penegak hukum untuk mengurangi, apalagi membasmi tindak pidana korupsi secara menyeluruh. Sesungguhnya alasan kegagalan aparat penegak hukum tidak perlu menyebabkan seringnya berubah perumusan tindak pidana korupsi karena hukum materiil itu merupakan norma standar yang bisa ditegakkan dalam situasi yang berbeda. Lagipula perubahan-perubahan yang terjadi tersebut dapat menyebabkan susunan maupun substansi suatu norma menjadi "tidak baik dan tidak logis". Pendapat ini sebagian ada benarnya. Akan tetapi sepanjang mengenai perkembangan tentang dapat dipidanya korporasi sebagai pelaku tindak pidana korupsi adalah merupakan perkembangan penting dan diperlukan untuk mengatasi keadaan yang timbul pada masa sekarang.

Tampaknya kegagalan lembaga pemerintah yang ada untuk menangani tindak pidana korupsi dan tidak berfungsinya secara efektif, efisien serta profesional maupun intensif lembaga-lembaga yang sudah ada, dan dengan memperhatikan skala kerugian perekonomian yang besar yang dipandang sebagai suatu hal yang luar biasa, maka dipandang perlu untuk membentuk suatu komisi untuk pemberantasan tindak pidana korupsi yang independen. Komisi tersebut dilengkapi dengan kewenangan-kewenangan yang juga luar biasa dalam arti menyimpang dari aturan-aturan hukum acara pidana umum sebagaimana ditentukan dalam KUHP (Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana).

Korupsi Kejahatan Luar Biasa dengan KPK Sebagai *Superbody*

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 dalam pertimbangannya huruf a, sebagaimana telah diutarakan di atas hanya menyebutkan bahwa "tindak pidana korupsi yang selama ini terjadi secara meluas, tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, sehingga tindak pidana korupsi perlu digolongkan sebagai kejahatan yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa". Meskipun hanya dikatakan bahwa pemberantasannya yang harus dilakukan secara luar biasa akan tetapi memang sifatnya yang terjadi secara

meluas dan meliputi seluruh sistem sosial dan pemerintahan (sistemik) serta akibat-akibatnya yang menghambat pertumbuhan dan keberlangsungan pembangunan nasional yang menyangkut hak-hak sosial dan ekonomi rakyat timbul baik secara internal yaitu di dalam negeri juga meliputi akibat-akibat secara eksternal dalam bentuk pencitraan (*image*) yang timbul pada masyarakat internasional. Hal itu membawa akibat sulitnya kedudukan Indonesia dalam hubungan ekonomi dan perdagangan internasional. Citra Indonesia sebagai negara yang paling korup Nomor 7 dari 25 negara, telah membawa dampak enggannya lembaga-lembaga keuangan internasional untuk memberikan pinjaman dalam rangka pembangunan ekonomi Indonesia. Dikatakan Juga bahwa Indonesia memiliki reputasi internasional yang buruk dari segi korupsi, dan menjadi salah satu negara yang terkorup di dunia. Prestasi Indonesia dalam mengendalikan korupsi juga dinilai makin lama makin buruk. Orang Indonesia mengakui hal ini. Mereka mengibaratkan korupsi sebagai "penyakit yang harus dibasmi, dengan memaparkan setiap kasus yang diketahui". Walaupun persepsi-persepsi tersebut agak berlebihan karena munculnya keterbukaan baru disuatu Indonesia yang demokratis, tingkat korupsi memang sangat tinggi dan membebani biaya sosial ekonomi yang berat. Korupsi juga turut menyebabkan hilangnya kepercayaan rakyat terhadap pemerintah. Sekarang justru tingkat kepercayaan rakyat kepada KPK bertambah baik dengan kinerjanya yang efektif.

Terdapat tiga ancaman yang timbul karena korupsi ini, yang berlaku secara nasional maupun internasional. Pertama, korupsi merusak tujuan-tujuan pembangunan, terutama sangat melukai hati kaum miskin, menciptakan resiko-resiko besar terhadap makro-ekonomi, membahayakan stabilitas keuangan, merusak legitimasi negara dimata rakyat Indonesia. Kedua, korupsi mengakibatkan resiko yang berat terhadap efektivitas proyek-proyek pembangunan. Dan ketiga, korupsi melemahkan kepercayaan publik terhadap bantuan pembangunan. Sebagai kelanjutan sikap yang melihat tindak pidana korupsi sebagai kejahatan yang bersifat luar biasa dan penanganannya harus dilakukan secara luar biasa maka Indonesia juga telah mengesahkan Konvensi Perserikatan Bangsa-bangsa Anti Korupsi, 2003 (*United Nations Convention Against Corruption*, 2003) pada

tanggal 18 April 2006 dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006. Sesungguhnya konvensi tersebut sama sekali tidak menyebutkan bahwa tindak pidana korupsi itu sebagai kejahatan yang luar biasa. Tetapi diakui bahwa kejahatan korupsi merupakan suatu masalah yang gawat dan menimbulkan ancaman terhadap stabilitas dan keamanan masyarakat yang merusak lembaga-lembaga dan nilai-nilai etika dan keadilan serta mengacaukan pembangunan yang berkesinambungan dan penegakan hukum. Lebih lanjut dikatakan bahwa kejahatan korupsi itu memiliki hubungan dengan bentuk-bentuk lain kejahatan yang sifatnya terorganisir dan kejahatan ekonomi termasuk diantaranya pencucian uang. Oleh karena biasanya kasus-kasus korupsi melibatkan jumlah aset yang besar yang boleh jadi merupakan bagian substansial dari sumber daya (*resources*) negara-negara dan korupsi itu tidak hanya dipandang sebagai masalah lokal melainkan fenomena internasional yang mempengaruhi seluruh masyarakat dan ekonomi, maka pemberantasan dan pencegahannya oleh konvensi PBB itu dipandang perlu dilakukan melalui pendekatan yang komprehensif dan multidisipliner.

Konvensi PBB yang disahkan oleh Pemerintah Republik Indonesia melihat perlunya kerjasama internasional diantara negara-negara yang dapat memberikan bantuan teknis secara timbal balik untuk meningkatkan kemampuan negara-negara untuk mencegah dan memberantas korupsi secara efektif. Keikutsertaan Indonesia di dalam konvensi tersebut yang menunjukkan pengakuan terhadap sifat-sifat yang luar biasa dari kejahatan korupsi yang terjadi bukan hanya dalam skala lokal atau nasional melainkan dapat terjadi juga sebagai suatu kejahatan terorganisir yang melampaui batas-batas negara. Tentu hal itu dimaksudkan sebagai pengakuan akan mobilitas atau pergerakan aset-aset (keuangan) negara yang dikorupsi yang dapat disimpan di luar negeri yang berada diluar jangkauan sistem hukum dan yurisdiksi penegak hukum Indonesia. Akan tetapi dengan pengesahan konvensi tersebut yang memuat juga kerja sama dan bantuan dari penegak-penegak hukum negara lain yang menjadi anggota konvensi PBB tersebut, kejahatan korupsi sebagai kejahatan luar biasa diharapkan dapat diatasi

melalui kerjasama internasional sebagai suatu aspek tindak pidana korupsi tersebut.

KPK dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 atas dasar pengalaman bahwa pemberantasan tindak pidana korupsi yang terjadi belum dapat dilaksanakan secara optimal padahal sudah sangat merajalela dengan tingkat kerugian ekonomi dan keuangan negara yang amat tinggi. Hal tersebut merupakan bagian dari kebijakan pengendalian kejahatan (*crime control*) pemerintah dalam rangka menggunakan hukum pidana dan hukum acara pidana untuk mencegah timbulnya kejahatan yang lebih besar dan untuk melindungi masyarakat dan kesejahteraannya karena kejahatan korupsi tersebut telah dipandang sebagai pelanggaran hak asasi sosial, ekonomi dan budaya masyarakat. Pembuat undang-undang menempuh kebijakan hukum yang bersifat khusus. Kebijakan penggunaan hukum pidana dengan cara yang luar biasa melalui pembentukan KPK sebagai *superbody*, dengan kewenangan yang sangat luas dan yang memuat aturan hukum acara pidana yang lebih khusus (*Lex Specialis*) dimaksudkan tentunya untuk mencegah timbulnya keadaan yang lebih berbahaya atau lebih merugikan masyarakat secara keseluruhan.

Perintah pembentukan sebuah komisi pemberantasan korupsi tersebut secara tegas disebut dalam Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, karena lembaga-lembaga pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi. Lembaga-lembaga pemerintah yang dimaksud sudah barang tentu adalah penyidik maupun penuntut umum di bidang tindak pidana korupsi yaitu kepolisian maupun kejaksaan. Pertimbangan ini didasarkan pada fakta dan pengalaman yang terjadi, dimana meskipun dikatakan Indonesia negara terkorup dan penguapan 30% anggaran negara timbul karena korupsi di masa lalu, jumlah angka perkara tindak pidana korupsi yang diadili di pengadilan negeri sampai kepada Mahkamah Agung di seluruh Indonesia sangatlah sedikit. Hal itu berkaitan juga dengan sifat korupsi yang sudah sistemik yang meliputi juga aparatur penegakan hukum. Oleh karena itu pemberantasan tindak pidana korupsi dipandang perlu untuk ditingkatkan secara profesional intensif dan

berkesinambungan dengan membentuk suatu komisi independen dengan tugas dan wewenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi. Independensi komisi tersebut dimaksudkan untuk dapat menyusun dan melaksanakan suatu kebijakan dan praktek anti korupsi yang tidak dicampuri oleh organ kekuasaan negara.

Suatu badan atau lembaga dikatakan independen apabila dia dalam pengambilan keputusan, tidak tunduk pada pengarahannya, tekanan dan pengaruh dari pihak-pihak diluar lembaga tersebut baik langsung ataupun tidak langsung dalam bentuk ancaman, tekanan, pembalasan, maupun bujukan yang bersifat politik maupun ekonomi. Dengan kepentingan politik dan ekonomi yang disebutkan terakhir ini dimaksudkan sebagai janji-janji akan imbalan kedudukan dalam pemerintahan dan keuntungan-keuntungan ekonomi maupun keuangan. Dengan kedudukan yang independen tersebut diharapkan KPK akan sangat kuat kedudukannya didalam sistem penegakan hukum dan dapat menyusun serta melaksanakan kebijakan penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi tanpa khawatir akan tekanan dari pemerintah ataupun orang-orang diluar lembaga tersebut. Kebijakan penyidikan dan penuntutan yang dilaksanakan oleh KAPOLRI maupun Jaksa Agung yang masing-masing merupakan bagian dari pemerintah dianggap tidak independen atau mandiri sehingga setiap saat kebijakan pemberantasan tindak pidana korupsi dapat diintervensi.

Jaminan-jaminan independensi suatu lembaga biasanya dapat dilihat dari sudut, (i) jabatan atau kedudukannya yang pasti, (ii) pendapatan yang memadai dan (iii) integritas atau kejujuran pribadi orang-orang yang duduk dilembaga tersebut. Pimpinan atau calon pimpinan KPK di rekrut dengan syarat-syarat yang amat ketat, antara lain harus tidak pernah melakukan perbuatan tercela, cakap, jujur, memiliki integritas moral yang tinggi dan memiliki reputasi yang baik. Pimpinan KPK dipilih Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dari calon anggota yang diusulkan oleh Presiden Republik Indonesia untuk masa jabatan empat (4) tahun. Untuk menjamin independensi KPK tersebut lebih jauh ditentukan beberapa larangan bagi pimpinan KPK yaitu: a) Mengadakan hubungan langsung ataupun tidak langsung dengan pihak yang terkait tindak pidana korupsi yang

ditangani oleh KPK; b) Menangani tindak pidana korupsi yang pelakunya mempunyai hubungan keluarga sedarah atau semeda dalam garis lurus ke atas atau ke bawah sampai derajat ketiga dengan anggota KPK; c) menjabat komisaris atau direksi perseroan, yayasan, pengawas atau pengurus koperasi dan jabatan profesi lain atau kegiatan lainnya yang berhubungan dengan jabatan tersebut. Jaminan independensi tersebut juga sesungguhnya memerlukan dukungan dari adanya kekebalan tertentu selama Pimpinan KPK menjalankan tugasnya dalam masa jabatan yang ditetapkan.

Tugas dan Wewenang KPK

Komisi Pemberantasan tindak Pidana Korupsi memiliki ruang lingkup tugas dan wewenang dan kewajiban yang amat luas yang bukan hanya menyangkut pemberantasan tindak pidana korupsi dalam arti represif yaitu penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi tetapi yang sama pentingnya adalah pencegahan tindak pidana korupsi. Hal itu sejalan dengan Konvensi PBB mengenai anti-korupsi Tahun 2003 yang memuat suatu bab tersendiri tentang tindakan-tindakan pencegahan (*Preventive Measures*) yang meliputi kebijakan dan praktek anti korupsi (*Preventive Anti-corruption Policies and Practices*) dan badan atau lembaga pencegahan anti korupsi (*Preventive anti-corruption body or bodies*). Dengan pemikiran yang demikian maka tugas komisi pemberantasan korupsi dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 meliputi:

1. Koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi .
2. Supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi.
3. Melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi.
4. Melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi, dan
5. Melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.

Dari lima ruang lingkup wewenang dan tugas KPK tersebut yang bersifat koordinasi, supervisi, penyidikan, penyelidikan dan penuntutan tindakan prevensi dan monitoring yang demikian luas serta mencakup wilayah kewenangan yang

juga dimiliki oleh beberapa lembaga negara yang ada sebelumnya, menyebabkan KPK sering disebut sebagai *Super Body* atau badan yang sangat berkuasa antara lain dapat dilihat dari pelaksanaan wewenang-wewenangnya yang boleh menyimpang dari hukum acara yang diatur didalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana serta berwenang mengambil alih penyidikan, dan penuntutan yang dilakukan oleh kepolisian atau kejaksaan karena ternyata berlarut-larut atau tertunda-tunda tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan. Dalam melaksanakan tugas koordinasi, KPK berwenang mengkoordinasikan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi serta meminta laporan, informasi tentang kegiatan tindak pidana korupsi dari seluruh instansi yang terkait baik dalam pencegahan maupun pemberantasan tindak pidana korupsi. Di dalam melaksanakan tugas supervisi, KPK berwenang melakukan pengawasan, penelitian, atau penelaahan terhadap instansi yang menjalankan tugas dan wewenang yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi dan instansi yang dalam melaksanakan pelayanan publik. Dalam melaksanakan tugasnya sebagai penyidik, penyelidik dan penuntut umum KPK juga berwenang untuk melakukan sendiri penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi tertentu. Dalam melaksanakan tugas pencegahan KPK berwenang melakukan pendaftaran dan pemeriksaan terhadap laporan harta kekayaan penyelenggara negara, menerima laporan dan menetapkan status gratifikasi, menyelenggarakan pendidikan anti-korupsi, melaksanakan sosialisasi pemberantasan tindak pidana korupsi dan kampanye anti-korupsi kepada masyarakat umum. Khusus tentang wewenang KPK di bidang pencegahan dengan melakukan pendaftaran dan pemeriksaan terhadap laporan harta kekayaan penyelenggara negara, sesungguhnya wewenang tersebut pada awalnya merupakan wewenang yang dimiliki oleh Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN) yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Dengan terbentuknya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 KPKPN menjadi bagian bidang pencegahan pada KPK.

Dengan kewenangan yang demikian dan penegasan dalam Pasal 21 ayat (4) yang menyatakan bahwa pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi adalah sekaligus penyidik dan penuntut umum, maka hal itu pula yang menjadikan kedudukannya yaitu sebagai penyidik, penyelidik, dan penuntut umum sekaligus sebagai koordinator dan supervisor didalam sistem peradilan pidana Indonesia (*Criminal Justice system*). Dengan demikian disamping organ penyelidik, penyidik dan penuntut umum dari Kepolisian RI dan Kejaksaan Agung RI sebagai organ pemerintah maka Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai badan yang independen juga bertindak sebagai penyelidik, penyidik dan penuntut umum tindak pidana korupsi dalam sistem peradilan pidana di Indonesia. Dengan sifatnya yang independen, dan kewenangannya untuk melakukan koordinasi, supervisi (pengawasan), monitoring, menyebabkan posisi KPK bersifat sangat khusus, dengan kewenangan yang sangat besar, meskipun dia bukan suatu lembaga yang permanen didalam sistem peradilan pidana di Indonesia. Kedudukan sebagai koordinator dan supervisor dalam sistem peradilan pidana Indonesia sebelum Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 adalah melekat pada masing-masing lembaga penegak hukum. Setelah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tersebut kedudukan koordinator dan supervisor dalam pemberantasan tindak pidana korupsi tersebut merupakan sarana dan mekanisme pengawasan yang bersifat eksternal terhadap lembaga kepolisian dan kejaksaan khususnya dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Hal demikian terlihat dari wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi yang dapat mewajibkan penyidik kepolisian maupun kejaksaan untuk melaporkan penyidikan tindak pidana korupsi yang dilimpahkan oleh KPK kepada kepolisian maupun kejaksaan. Di samping itu jika terdapat laporan dan fakta adanya tindak pidana korupsi yang penyelesaiannya tertunda-tunda, KPK dapat mengambil alih penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi tersebut.

Hukum acara pidana sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 juga berlaku bagi Komisi Pemberantasan Korupsi dalam segala kewenangannya yang berkaitan dengan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi. Terkecuali dengan tegas disebutkan dalam Undang-Undang

No. 30 Tahun 2002 tentang KPK tersebut maupun Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 sebagaimana diperbaiki dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi yang juga memuat ketentuan-ketentuan hukum acara pidana secara khusus. Ketentuan hukum acara pidana yang diatur dalam undang-undang Nomor 8 tahun 1981 (KUHP) adalah aturan hukum acara yang bersifat umum (*Lex Generalis*), akan tetapi disamping aturan hukum acara yang bersifat umum tersebut dikenal juga aturan-aturan hukum acara yang berlaku secara khusus (*Lex Specialis*) untuk perkara-perkara tindak pidana korupsi sebagaimana juga diatur didalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 dan juga Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 juga yang memuat hukum acara pidana sebagaimana disebutkan di atas.

Menurut Pasal 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 disamping tugasnya sebagai penyelidik, penyidik dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi KPK juga mempunyai tugas dan wewenang untuk melakukan koordinasi dan supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi. Pengertian koordinasi adalah suatu upaya untuk menyelaraskan atau menata hubungan yang harmonis diantara organisasi atau organisasi yang setara untuk mencapai suatu tujuan bersama. Instansi-instansi yang setara yang berwenang didalam pemberantasan tindak pidana korupsi disamping kepolisian dan kejaksaan, termasuk juga Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat-inspektorat pada departemen atau Lembaga pemerintah Non-departemen. Koordinasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 tersebut dapat juga dilakukan dengan menyelaraskan upaya penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi. Selain itu dapat juga dilakukan dengan meminta informasi, melaksanakan dengar pendapat atau pertemuan dengan instansi yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi. Misalnya KPK dapat mengadakan pertemuan dengan kejaksaan atau kepolisian dan meminta laporan atau informasi tentang kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi yang dilakukannya.

KPK juga berwenang melakukan supervisi. Hal itu berarti bahwa KPK memiliki wewenang untuk melakukan pengawasan, penelitian, atau penelaahan terhadap instansi yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi maupun yang memberikan pelayanan publik. Sebagai konsekuensi dari pelaksanaan wewenang supervisi yang dimaksudkan, maka KPK dapat mengambil alih penyidikan atau penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang sedang dilakukan kepolisian atau kejaksaan. Pengambil-alihan tersebut terjadi karena alasan-alasan berikut:

- a. Laporan masyarakat mengenai tindak pidana korupsi tidak ditindaklanjuti;
- b. Proses penanganan tindak pidana korupsi secara berlarut-larut atau tertunda-tunda tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan;
- c. Penanganan tindak pidana korupsi ditujukan untuk melindungi pelaku tindak pidana korupsi yang sesungguhnya;
- d. Penanganan tindak pidana korupsi mengandung unsur korupsi;
- e. Hambatan penanganan tindak pidana karena campur tangan dari eksekutif, yudikatif, atau legislatif; atau
- f. Keadaan lain yang menurut pertimbangan kepolisian atau kejaksaan, penanganan tindak pidana korupsi sulit dilaksanakan secara baik dan dapat dipertanggungjawabkan;

Menyangkut wewenang koordinasi dan supervisi yang sangat luar biasa demikian, dalam praktik belum ada data-data yang menunjukkan bagaimana tata-cara koordinasi dan supervisi tersebut telah dilakukan oleh KPK, kecuali dengan menyebutkan bahwa jikalau KPK mengambil alih penyidikan atau penuntutan, kepolisian atau kejaksaan wajib menyerahkan tersangka dan seluruh berkas perkara beserta alat bukti dan dokumen lain dengan membuat berita cara penyerahan dalam waktu paling lama 14 hari. Pelaksanaan kewenangan koordinasi dan supervisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002, telah diwujudkan oleh KPK dan kejaksaan Agung Republik Indonesia, dalam bentuk satu keputusan bersama yang mengatur kerjasama antara KPK dengan Kejaksaan (Agung) Republik Indonesia dalam rangka pemberantasan tindak pidana korupsi.

Dalam Pasal 1 angka 8 dan 9 dirumuskan pengertian koordinasi dan supervisi tersebut. Koordinasi adalah kegiatan menyelaraskan: penyelidikan, penyidikan, penuntutan menetapkan sistem pelaporan, dan meminta informasi melalui dengar pendapat/pertemuan tentang pemberantasan tindak pidana korupsi. Supervisi adalah kegiatan pengawasan, penelitian atau penelaahan dan pengambilalihan penyidikan atau penuntutan tindak pidana korupsi. Rumusan tersebut telah diuraikan terlebih dahulu diatas, yang tidak jauh berbeda dari muatan ketentuan Undang-Undang KPK tersebut.

Makna Independensi KPK dan Akuntabilitasnya

Komisi Pemberantasan Korupsi adalah suatu komisi negara yang berkedudukan sebagai lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen. Sebagai suatu komisi negara yang disertai tugas-tugas khusus diluar birokrasi pemerintahan yang ada, pembentukan komisi ini merupakan kebijakan yang diambil berdasarkan keadaan tertentu. Komisi negara yang demikian tentu tidaklah merupakan suatu lembaga yang permanen tetapi komisi demikian akan dipertahankan jikalau kondisi-kondisi yang melahirkannya yaitu ketidakmampuan aparatur negara yang tidak efektif, dipandang masih berlangsung. Dengan kata lain jikalau pembuat undang-undang menganggap bahwa ketidakefektifan aparatur penegak hukum yaitu penyidik dan penuntut umum telah berubah menjadi efektif dalam memberantas tindak pidana korupsi maka pembentuk undang-undang dapat membubarkan KPK tersebut. Oleh karena pembentukan KPK tersebut dilakukan dengan undang-undang dalam suatu kedudukan yang independen maka pertanggungjawabannya dilakukan bukan kepada Pemerintah atau Presiden.

Penjelasan Pasal 3 menyatakan bahwa KPK bebas dari pengaruh kekuasaan manapun adalah bebas dari kekuatan yang dapat mempengaruhi tugas dan wewenang komisi pemberantasan korupsi atau komisi secara individual baik dari pihak eksekutif, yudikatif, legislatif, pihak-pihak lain yang terkait dengan perkara tindak pidana korupsi, atau keadaan dan situasi, ataupun dengan alasan apapun. Sedang dilain pihak Pasal 5 huruf c menyatakan bahwa dalam menjalankan tugas dan wewenangnya KPK berasaskan antara lain pada

akuntabilitas yang kemudian dalam penjelasan diuraikan bahwa akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan komisi pemberantasan korupsi harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Rakyat sebagai konsep organ tidaklah jelas, karena rakyat itu adalah sedemikian rupa banyaknya sehingga uraian yang demikian menjadikan tidak jelas siapa yang berhak mengatas namakan rakyat.

Oleh karena itu meskipun dikatakan bahwa KPK independen dalam arti bebas dari pengaruh kekuasaan legislatif yang mewakili rakyat maka DPR tersebutlah menurut undang-undang yang berhak mewakili rakyat untuk meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPK. Kalau tidak akan menjadi tidak jelas siapa yang akan melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap kinerja KPK. Pertanggungjawaban kepada rakyat adalah suatu konsepsi yang kabur. Tetapi pertanggungjawaban yang demikian sudah barang tentu tidak boleh dipergunakan sebagai alat untuk mempengaruhi pelaksanaan tugas dari KPK secara mandiri, yang berarti keputusan-keputusan yang diambil oleh KPK dalam melaksanakan fungsi dan kewenangannya tidak boleh didasarkan atas pengaruh, arahan ataupun tekanan dari pihak manapun termasuk pihak yang berhak meminta pertanggungjawabannya. Dalam prakteknya setiap tahun KPK memberikan laporan terbuka menyangkut kinerja, penggunaan anggaran dan lain lain kepada Pemerintah, DPR, Lembaga-lembaga negara lain, yang dapat diakses oleh publik secara luas. Konsep akuntabilitas demikian tidak menutup prinsip *checks and balance* yang menjadi dasar hubungan di antara lembaga-lembaga negara yang ada.

Objek Hak Angket DPR

Dengan seluruh uraian mengenai sistem ketatanegaraan Indonesia dalam UUD 1945, perkembangan kelembagaan dalam transformasi negara kesejahteraan modern (*modern welfare state*) dan latar belakang sosial ekonomi, dan politik serta sejarah terbentuknya KPK, maka kita dapat menentukan pandangan kita dalam uji konstiusionalitas norma yang mengatur hak angket DPR dalam Pasal 79 ayat (3)

UU Nomor 17 Tahun 2014 sebagai mana diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2017 tentang MD3 sebagai berikut:

1. Bunyi Pasal 79 ayat (3) yang menyatakan bahwa “Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang 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”; tidaklah dapat dijadikan landasan untuk menyatakan Hak Angket DPR tidak meliputi KPK sebagai lembaga independen, karena secara tekstual jelas bahwa KPK adalah organ atau lembaga yang melaksanakan undang-undang. Pengaturan yang dianggap bersifat kumulatif dalam kata "dan/atau kebijakan Pemerintah"; tidak dapat ditafsirkan bahwa hak angket hanya ditujukan kepada Pemerintah dengan kebijakan yang berkaitan dengan hal penting, strategis dan berdampak luas pada kehidupan berbangsa dan bernegara yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Penjelasan Pasal 79 ayat (3) yang menyatakan pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah dapat berupa kebijakan yang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden, Menteri Negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung atau pimpinan lembaga pemerintahan nonkementerian lainnya, bukanlah sesuatu yang sifatnya limitatif, karena jikalau demikian penjelasan tersebut menjadi suatu norma baru yang seharusnya diletakkan dalam batang tubuh. Penjelasan tidak boleh membentuk norma baru, melainkan hanya memberi contoh yang harus terbuka terhadap objek pengaturan lain yang memiliki pengertian yang sama.
2. Putusan MK Nomor 8/PUU-VIII/2010 tanggal 31 Juni 2011, yang membatalkan UU Nomor 6 Tahun 1954 tentang Hak Angket, tidak menyebabkan hak angket dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 menjadi inkonstitusional, karena hak angket dalam UU Nomor 6 Tahun 1954 memang mengatur hak angket yang ada dalam UUD Sementara yang sudah tidak berlaku.

3. Karena KPK adalah lembaga yang melaksanakan undang-undang, dan terbentuk karena ketidak berhasilan kepolisian dan kejaksaan dalam penanganan tindak pidana korupsi, maka sebagai “*alter ego*” penyidik kepolisian dan penuntut umum kejaksaan adalah justru sesuatu hal yang menunjukkan perbedaan perlakuan dalam persamaan di depan hukum yang menjadi ukuran konstiusionalitas. Jikalau bahwa karakter luar biasa KPK dengan kewenangan-kewenangan yang disusun berbeda, dan merupakan lembaga yang bersifat independen sebagai alasan tidak tunduk pada hak angket, tidaklah benar, karena sesungguhnya independensi lembaga kepolisian dan kejaksaan dimiliki juga, dalam arti bahwa penyidikan dan penuntutan tidak boleh diintervensi secara bertentangan dengan hukum dan peraturan perundang-undangan. Seyogianya Guidelines tentang penyidikan dan penuntutan sedemikian rupa seharusnya dirumuskan, sehingga dapat dilihat dengan jelas intervensi yang dilakukan bertentangan dengan independensi yang terumuskan dalam guidelines demikian.
4. Independensi selalu bergandengan tangan dengan akuntabilitas, dan betapapun besarnya lembaga independen dalam kerangka negara kesejahteraan terbentuk, tidak ada lembaga yang terlepas dari akuntabilitas bahkan yang paling independen sekalipun, yang dibentuk untuk melakukan pengawasan dan penindakan hukum di bidang korupsi. Pengawas pun membutuhkan pengawasan dalam suatu rangkaian *checks and balances*. Kekuasaan yang besar dan karakter independen, lembaga-lembaga baru yang dibentuk dalam konteks negara kesejahteraan dengan fungsi pemerintahan yang meluas, harus senantiasa dilihat dalam “...*connections beyond and behind separateness, converging and/or diverging trends beyond and behind differences, and the reasons for such connections, convergences, or divergences*”, sehingga setiap lembaga yang ada, lepas dari pemisahan kekuasaan, harus terhubungkan satu dengan yang lain agar tujuan bernegara dapat tercapai. Kalau tidak demikian masing-masing berjalan sendiri-sendiri dan tidak terkoordinasi, sehingga tidak mungkin diharapkan dapat bersama-sama mencapai tujuan bernegara.

5. Pemerintahan berdasarkan *checks and balances*, merupakan prinsip dengan mana cabang kekuasaan yang terpisah, diberdayakan untuk dapat mencegah cabang kekuasaan lainnya bertindak melampaui kewenangan sendiri dengan suatu mekanisme yang mampu mendorong keseimbangan. Prinsip ini merupakan mekanisme yang tersusun dalam pemerintahan berdasarkan konstitusi, dan secara pokok melunakkan atau memodifikasi sistem yang membagi dan memisahkan kekuasaan negara dalam bidang eksekutif, legislatif dan yudikatif, dan lembaga-lembaga negara yang independen. Suatu uraian tentang konsep *checks and balance* ini yang secara populer dirumuskan oleh James Madison, ketika dia menguraikan bagaimana konstitusi bekerja dengan mengatakan "*ambition must be made to counteract ambition*". Tiap cabang yang oleh konstitusi diberikan kekuasaan dan tanggung terhadap "ambisi" cabang yang lainnya, sehingga dapat dicegah satu cabang kekuasaan menjadi terlalu kuat atau otokratis.
6. Hak angket yang dianggap berasal dari sistem parlementer dan tidak sesuai dengan sistem presidensiil, dalam kenyataan bahwa tidak ada lagi sistem yang dikatakan murni parlementer dan murni presidensiil, karena adanya perkembangan dalam lintasan sejarah yang mempengaruhi cara berpikir dan sistem ketatanegaraan. Perjalanan pengalaman ketatanegaraan kita setelah merdeka dengan landasan konstitusi dalam UUD 1945, dengan Maklumat X Wakil Presiden RI pada tahun, cukup menjadi bukti tersebut. Konstitusi Amerika Serikat yang dikenal dengan sistem Presidensiil yang dianggap paling murni, dengan independensi kekuasaan kehakiman yang juga sangat dikenal kuat tradisi dan prakteknya, justru tunduk dalam pengawasan melalui proses *impeachment* yang juga dilakukan terhadap hakim. Proses *impeachment* dapat diinisiasi oleh seorang anggota *house of representative*. Misalnya jika konferensi kehakiman mengusulkan seorang hakim federal di *impeach*, suatu tuduhan tentang tindakan yang menjadi dasar *impeachment* dapat berasal dari seorang penuntut khusus, Presiden, DPR Negara bagian atau suatu petisi. Pasal 3 (*article 111*) Konstitusi Amerika Serikat menyatakan bahwa hakim federal – baik hakim agung maupun hakim yang lebih rendah, menjabat seumur

hidup selama berkelakuan baik (*during good behavior*). Meskipun tidak secara tegas disebutkan bahwa hakim boleh di impeach dan diberhentikan dari jabatan, mereka dikategorikan sebagai *civil officers* (pejabat sipil) dalam Pasal 11 ayat (4) Konstitusi Amerika, yang mengatakan bahwa “*The President, Vice President and all civil officers of the United States, shall be removed from office on impeachment for, and conviction of, treason, bribery, or other high crimes and misdemeanor*”. Senat Amerika telah memberhentikan hakim-hakim dari jabatannya atas perilaku yang sangat bermasalah, meskipun tidak ada kejahatan yang dilakukan. Misalnya, Hakim Harry Claiborne, di *impeach* tahun 1986 karena kasus penghindaran pajak dan dituduh menghalangi dan menghambat sidang, serta membuat pernyataan yang palsu dan menyesatkan (*misleading*). Dalam sejarah di Amerika terdapat 15 Hakim Federal yang dipecat, diantaranya 13 hakim pengadilan negeri (*district court*), 1 (satu) hakim banding, dan satu Hakim Agung.

Dari fakta tersebut, kita melihat bahwa hakim yang memiliki independensi yang jauh lebih tegas dalam doktrin hukum, dapat diawasi dan diberhentikan, meskipun bukan dalam menjalankan jabatannya. Dalam praktek alasan *impeachment* tersebut bukan hanya didasarkan pada tindak pidana yang dilakukan, seperti pengkhianatan, suap dan kejahatan dan pelanggaran, melainkan juga perilaku atau perbuatan tercela. Kalau dibandingkan dengan independensi KPK, maka tentu rumusan Pasal 79 ayat (3) yang mendasarkan diri pada “pelaksanaan suatu undang-undang”, KPK menjadi objek Hak Angket DPR, sepanjang dilakukan dalam batas-batas yang tidak melanggar independensi KPK dalam melakukan penyelidikan-penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi yang sedang berlangsung. Bukti empirik yang terlihat dalam persoalan internal KPK menjadi indikator bahwa kebijakan dalam hal-hal di luar penyelidikan-penyidikan dan penuntutan perkara korupsi, memerlukan pengawasan. Pengawasan oleh hakim dalam kasus yang telah dilimpahkan ke Pengadilan untuk diadili dan diputus yang dapat melakukan koreksi hanya menyangkut kasus kongkrit saja, dan pengawasan yang dilakukan hanya bersifat korektif terhadap kasus individual yang dihadapkan kepada hakim.

Penutup dan Kesimpulan

Pansus Hak Angket yang dipersoalkan dalam *judicial review* ini, sesungguhnya lebih kepada masalah keabsahan pengambilan keputusan dan keabsahan pembentukan Pansus Hak Angket yang tidak merujuk kepada syarat-syarat tentang quorum, pengambilan keputusan pengesahan dalam sidang pleno, yang harusnya didasarkan pada formalitas yang telah ditentukan dalam UU MD3. Terlebih-lebih karena tampak adanya konflik kepentingan yang menonjol, ketika personil Pansus menjadi orang yang sedang dalam penyelidikan KPK dalam kasus tertentu yang sedang berjalan. Secara etik suatu Pansus Hak Angket menjadi kehilangan legitimasi moral, jika justru dimanfaatkan dalam menyelidiki tindakan dan langkah KPK yang sedang melakukan penanganan tindak pidana korupsi dalam mana beberapa personil Pansus diduga terlibat. Setidak-tidaknya kesan demikian tidak dapat dihindari, sehingga orang memandang Pansus Hak Angket merupakan *fruit of the poisonous tree*.

Apakah jika timbul kebutuhan pengawasan, akan senantiasa langsung menetapkan hak angket yang dilakukan, atau masih ada mekanisme lain yang menjadi hak DPR yang lebih mempersiapkan perlu tidaknya melangkah kepada Hak Angket seperti yang dilakukan RDP dan hak interpelasi. Kesulitan yang timbul dengan langsung menggunakan hak angket, dapat menjadikannya problematis karena hasil akhir dapat menjurus kepada hak menyatakan pendapat, yang dapat bermuara pada *impeachment* yang hanya menyangkut Presiden dan /atau Wakil Presiden.

Secara substantif, norma yang mengatur hak angket dalam UU MD3 menurut pendapat ahli adalah konstitusional, lepas dari aspek sejarah dan asal usul lembaga angket dari sistem parlementer. Tidak ada lagi sistem yang dapat mengklaim dirinya sebagai sistem yang murni, karena terjadinya saling pengaruh dan kebutuhan mengadopsi satu lembaga sepanjang tidak bertentangan dengan sistem pemerintahan yang ditetapkan konstitusi. Prinsip konstitusi dan sistem pemerintahan yang dibangun atas dasar paradigma *checks and balances*, tidak boleh membiarkan adanya kekuasaan yang tidak tercakup dalam pengawasan. Semakin besar kewenangan, semakin penting pengawasan, agar tujuan diberikannya kekuasaan yang besar tersebut mencapai sasaran. Jika seandainya penyelenggara

pemerintahan adalah malaikat, memang pengawasan tidak perlu. Tetapi kenyataannya, penyelenggara bukanlah malaikat. Oleh karenanya ahli berpendapat, tidak terdapat masalah konstusionalitas dalam norma yang dimohonkan untuk diuji, melainkan merupakan implementasi undang-undang semata.

[2.4] Menimbang bahwa Dewan Perwakilan Rakyat telah menyampaikan keterangan lisan dalam persidangan Mahkamah tanggal 21 Agustus 2017 dan telah pula menyampaikan keterangan tertulis, yang pada pokoknya sebagai berikut.

a) KETENTUAN UU 17 TAHUN 2014 YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN TERHADAP UUD 1945.

Pemohon dalam permohonannya mengajukan pengujian Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU *a quo* yang dianggap bertentangan dengan Pasal 4 ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Bahwa isi ketentuan Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU *a quo* adalah sebagai berikut:

Pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah dapat berupa kebijakan yang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian.

b) HAK DAN/ATAU KEWENANGAN KONSTITUSIONAL YANG DIANGGAP PEMOHON TELAH DIRUGIKAN OLEH BERLAKUNYA PENJELASAN PASAL 79 AYAT (3) UU 17 TAHUN 2014.

Pemohon dalam permohonannya mengemukakan bahwa hak konstusionalnya telah dirugikan dan dilanggar oleh berlakunya Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU *a quo* yang pada intinya yaitu, dengan berlakunya penjelasan pasal *a quo* membuka kemungkinan munculnya tafsir seolah-olah hak angket dapat menjangkau badan/institusi yang mempunyai fungsi melaksanakan undang-undang tanpa memperhatikan apakah badan/institusi yang bersangkutan terlibat dalam hubungan-hubungan ketatanegaraan dengan lembaga perwakilan (*vide* Permohonan hlm. 5 angka 8). Pemohon juga beranggapan bahwa pelaksanaan hak angket berdasarkan Penjelasan

Pasal 79 ayat (3) UU *a quo* tersebut diatas tidak hanya mengakibatkan ketidakjelasan jangkauan hak angket itu sendiri dan mengaburkan esensi hak angket sebagai wujud hubungan antar lembaga negara yang berlangsung pada tingkat ketatanegaraan, tetapi juga dikarenakan penjelasan pasal *a quo* tersebut telah menarik badan-badan dan/atau jabatan-jabatan pemerintahan dibawah presiden ke dalam ranah jangkauan hak angket oleh DPR yang semestinya hanya dapat ditujukan kepada Presiden dalam kedudukan sebagai kepala pemerintahan.

Pemohon beranggapan bahwa ketentuan Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU *a quo* bertentangan dengan Pasal 4 ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1). Adapun bunyi pasal-pasal UUD 1945 yang dijadikan batu uji dalam permohonan *a quo*, yaitu :

1. Pasal 4 ayat (1) UUD 1945

“Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.”

2. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945

"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum."

KETERANGAN DPR RI

Terhadap dalil Pemohon sebagaimana diuraikan dalam permohonan yang diajukan kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi, DPR RI dalam penyampaian pandangannya terlebih dahulu menguraikan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Kedudukan Hukum (*legal standing*) Pemohon Dalam Perkara Nomor 37/PUU-XV/2017.

Terhadap dalil-dalil yang dikemukakan Pemohon dalam perkara Nomor 37/PUU-XV/2017 terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) tersebut, DPR RI memberikan penjelasan bahwa terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon dalam perkara Nomor 37/PUU-XV/2017, DPR RI berpandangan bahwa Pemohon perkara Nomor 37/PUU-XV/2017 secara keseluruhan tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) karena Pemohon tidak

menguraikan dan mengkonstruksikan secara jelas adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional atas berlakunya pasal *a quo*, Pemohon tidak dapat membuktikan secara logis hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian yang dialami Pemohon dengan berlakunya pasal *a quo* yang dimohonkan pengujian, dan tidak memenuhi ketentuan Pasal 51 ayat (1) dan Penjelasan UU MK, serta tidak memenuhi persyaratan kerugian konstitusional yang diputuskan dalam putusan MK terdahulu.

Bahwa terkait hal tersebut, merujuk Pertimbangan Hukum dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIV/2016 yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada tanggal 15 Juni 2016, yang pada pertimbangan hukum [3.5.2] Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa menurut Mahkamah:

...Dalam asas hukum dikenal ketentuan umum bahwa tiada kepentingan maka tiada gugatan yang dalam bahasa Perancis dikenal dengan point d'interest, point d'action dan dalam bahasa Belanda dikenal dengan zonder belang geen rechtsingang. Hal tersebut sama dengan prinsip yang terdapat dalam Reglement op de Rechtsvordering (Rv) khususnya Pasal 102 yang menganut ketentuan bahwa "tiada gugatan tanpa hubungan hukum" (no action without legal connection).

Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas, terhadap kedudukan hukum (*legal standing*), DPR RI menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Majelis Hakim Konstitusi Yang Mulia untuk mempertimbangkan dan menilai apakah para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK dan Putusan MK Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 011/PUU-V/2007 mengenai parameter kerugian konstitusional.

2. Pengujian atas UU 17 Tahun 2014

a) Pandangan Umum

Terhadap dalil-dalil yang dikemukakan Pemohon tersebut, DPR RI berpandangan dengan memberikan Keterangan/penjelasan dalam tinjauan filosofi, sosiologi dan yuridis sebagai berikut:

- a. Bahwa Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum, artinya bahwa negara dan pemerintah dalam menyelenggarakan negara dan pemerintahan tentu harus berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan. Bahwa jika dikaitkan dengan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, maka undang-undang merupakan hukum yang harus dijunjung tinggi dan dipatuhi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Gagasan negara hukum yang dianut UUD 1945 ini menegaskan adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum (*supremacy of law*) yaitu bahwa undang-undang sebagai landasan yuridis dalam menyelesaikan permasalahan bangsa dan negara.
- b. Bahwa pengakuan normatif mengenai supremasi hukum adalah pengakuan yang tercermin dalam perumusan hukum dan/atau peraturan perundang-undangan. Sedangkan pengakuan empirik adalah pengakuan yang tercermin dalam perilaku masyarakat yang taat pada hukum. Bahwa selain asas supremasi hukum dalam konsep negara hukum sebagaimana dianut dalam UUD 1945 yaitu asas legalitas (*Due Process of Law*). Dalam konsep negara hukum dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya, yaitu bahwa segala tindakan penyelenggara negara dan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan. Dengan demikian setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau "*rules and procedures*" (*regels*).
- c. Bahwa Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 mengamanatkan bahwa "setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum", ketentuan ini mengandung makna bahwa konstitusi telah memberikan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil bagi setiap warga negara dari tindakan pemerintah/aparat penegak hukum. Bahwa selain itu, setiap warga negara juga mempunyai hak memperoleh perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu sebagaimana diatur dalam Pasal 28G ayat (1) UUD 1945 yang

mengamanatkan, bahwa “Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.”

- d. Bahwa UU *a quo* merupakan pelaksanaan dari Pasal 20A ayat (2) dan ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.” Selanjutnya dijelaskan dalam Pasal 20A ayat (4) UUD 1945 bahwa, “Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.” Pengaturan ini kemudian didelegasikan ke dalam pasal *a quo* yang mengatur bahwa hak angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang 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.
- e. Bahwa ketentuan dalam pasal *a quo* merupakan original intent para pembentuk undang-undang sebagai suatu *open legal policy*. DPR RI mengutip pertimbangan putusan angka [3.17] dalam Putusan MK Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 yang menyatakan: Menimbang bahwa Mahkamah dalam fungsinya sebagai pengawal konstitusi tidak mungkin untuk membatalkan undang-undang atau sebagian isinya, jikalau norma tersebut merupakan delegasi kewenangan terbuka yang dapat ditentukan sebagai *legal policy* oleh pembentuk undang-undang. Meskipun seandainya isi suatu undang-undang dinilai buruk, Mahkamah tetap tidak dapat membatalkannya, sebab yang dinilai buruk tidak selalu berarti inkonstitusional, kecuali kalau produk *legal policy* tersebut jelas-jelas melanggar moralitas, rasionalitas dan ketidakadilan yang *intolerable*.

- f. Bahwa pandangan hukum MK tersebut, sejalan dengan Putusan MK Nomor 010/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 yang menyatakan: sepanjang pilihan kebijakan tidak merupakan hal yang melampaui kewenangan pembentuk undang-undang, tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945, maka pilihan kebijakan demikian tidak dapat dibatalkan oleh Mahkamah". Oleh karena itu, pasal *a quo* selain merupakan norma yang telah umum berlaku, juga merupakan pasal yang tergolong sebagai kebijakan hukum terbuka bagi pembentuk undang-undang (*open legal policy*). Pasal *a quo* juga merupakan delegasi kewenangan langsung dari konstitusi, yaitu dari Pasal 20 dan Pasal 20A UUD 1945. Dengan demikian, perlu kiranya para Pemohon memahami bahwa terkait hal yang dipersalkan oleh para Pemohon bukan merupakan *objectum litis* bagi pengujian undang-undang, namun merupakan kebijakan hukum terbuka bagi pembentuk undang-undang (*open legal policy*).
- g. Bahwa menurut John Locke, hukum membuktikan bahwa hak rakyat untuk menyusun aturan bersifat primer dan masyarakat adalah penguasa tertinggi, karena tidak ada manusia yang memiliki kuasa untuk memasrahkan diri kepada kehendak absolut dan dominasi pihak lain yang sewenang-wenang. (*Constitutional Government and Democracy*: Carl Joachim Friedrich: hal 129). Sistem aturan yang di Yunani kuno telah mengatur hubungan rakyat dengan penguasa, sehingga apabila terjadi penyelewengan maka rakyat dapat melawan atau menghukum atau mendelegasikan terhadap perwakilannya. Sama halnya dengan hak angket yang bertujuan untuk mengawasi bagaimana jalannya pemerintahan melalui para wakil rakyat. Sementara itu, hak angket pertama kali dikenal di Inggris pada abad ke XIV dan bermula dari *right to investigate and chastice the abuse of power* yang selanjutnya dikenal dengan *right of impeachment*. (Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat

Republik Indonesia Menurut UUD 1945, Suatu Analisis Mengenai Pengaturannya Tahun 1966-1997: Arifin Sari Surungalan: hal.158).

b) Pandangan Pokok Perkara Nomor 37/PUU-XV/2017

- 1) Bahwa selain lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD 1945, terdapat juga lembaga negara yang dibentuk atas dasar perintah Undang-Undang, di antara lembaga tersebut adalah Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), Komisi Nasional Perlindungan Anak Indonesia (Komnas Perlindungan Anak), Komisi Kepolisian Nasional, Komisi Kejaksaan, Dewan Pers, dan Dewan Pendidikan. Lembaga negara yang dibentuk berdasarkan perintah dan kewenangannya diberikan oleh Keputusan Presiden antara lain adalah Komisi Ombudsman Nasional (KON), Komisi Hukum Nasional (KHN), Komisi Nasional Antikekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan), Dewan Maritim Nasional (DMN), Dewan Ekonomi Nasional (DEN), Dewan Pengembangan Usaha Nasional (DPUN), Dewan Riset Nasional (DRN), Dewan Pembina Industri Strategis (DPIS), Dewan Buku Nasional (DBN), serta lembaga-lembaga non-departemen.
- 2) Bahwa Pemohon dalam permohonan *a quo* mendalilkan “pokok soalnya bukan apakah penyebutan dalam Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU *a quo* bersifat limitatif ataukah bersifat *enumerative*. Pokok soalnya adalah bahwa Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU *a quo* telah memperluas jangkauan hak angket DPR sedemikian rupa sehingga menjangkau juga badan-badan dan/atau jabatan-jabatan yang sesungguhnya tidak terlibat hubungan ketatanegaraan dengan DPR. (vide perbaikan permohonan halaman 6 butir 9b). Bahwa terhadap dalil Pemohon tersebut, DPR RI berpandangan bahwa hal tersebut tidak benar karena penjelasan hanya berisi tafsir resmi pembentuk perundang-undangan, yang memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padanan kata/istilah asing dalam

norma sebagaimana dijelaskan dalam Lampiran II UU 12 Tahun 2011 Nomor 176-178:

176. Penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk Peraturan Perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padanan kata/istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud.

177. Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut dan tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisi norma.

178. Penjelasan tidak menggunakan rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

3) Bahwa dalam permohonannya Pemohon beranggapan “hak angket itu sendiri adalah hak konstitusional DPR dalam konteks hubungan ketatanegaraannya dengan Pemerintah”. Mengingat ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”, maka yang berwenang untuk mewakili Pemerintah dalam hubungan ketatanegaraan dengan DPR RI adalah Presiden. (vide Perbaikan Permohonan butir 9b). Bahwa terhadap anggapan Pemohon tersebut, DPR RI berpandangan bahwa Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 tidak mengatur norma hubungan ketatanegaraan hanya terbatas pada Presiden dan DPR RI sebagaimana anggapan Pemohon. Bahwa lembaga-lembaga negara pasca perubahan konstitusi dibagi dalam tiga kelompok Pertama, lembaga negara yang dibentuk berdasar atas perintah UUD 1945. Kedua, lembaga negara yang dibentuk berdasarkan perintah undang-undang. Ketiga, lembaga negara yang dibentuk atas dasar perintah keputusan Presiden. Lembaga negara pada kelompok

pertama adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan secara langsung oleh UUD 1945, yaitu Presiden dan Wakil Presiden, MPR, DPR, DPD, BPK, MA, MK, dan KY. lembaga negara yang dibentuk atas dasar perintah Undang-Undang, di antara lembaga tersebut adalah Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), Komisi Nasional Perlindungan Anak Indonesia (Komnas Perlindungan Anak), Komisi Kepolisian Nasional, Komisi Kejaksaan, Dewan Pers, dan Dewan Pendidikan. Selain lembaga tersebut, masih terdapat beberapa lembaga yang juga disebut dalam UUD 1945 namun kewenangannya tidak disebutkan secara eksplisit oleh konstitusi. Lembaga yang dimaksud adalah Kementerian Negara, Pemerintah Daerah, Komisi Pemilihan Umum, Bank Sentral, Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), dan Dewan Pertimbangan Presiden.

- 4) Bahwa Pemohon dalam permohonannya menyatakan, "Permohonan pengujian ini bahwa kontrol terhadap badan-badan dan/atau jabatan-jabatan tersebut bukanlah kontrol ketatanegaraan seperti hak angket, karena memang badan-badan dan/atau jabatan-jabatan tersebut tidak terlibat dalam hubungan-hubungan ketatanegaraan dengan DPR. Kontrol terhadap badan-badan dan/atau jabatan-jabatan tersebut diatas adalah *control administrative* dan *control birokratik*" (Vide Perbaikan Permohonan hlm. 7 butir 13a). Bahwa terhadap dalil Pemohon tersebut, DPR RI berpandangan bahwa Hak-hak DPR yang diatur dalam Pasal 79 UU *a quo* merupakan penjabaran dari ketentuan Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. Artinya hak angket dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 merupakan hak DPR RI dalam rangka melaksanakan fungsinya sebagaimana disebutkan dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945, yaitu

fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dengan demikian, hak angket merupakan salah satu hak DPR RI yang dapat dijadikan sebagai sarana dalam melaksanakan fungsinya mewujudkan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang demokratis menurut UUD 1945;

- 5) Bahwa diberikannya hak angket kepada DPR oleh UUD 1945 dimaksudkan agar prinsip *checks and balances* dan prinsip kesetaraan kedudukan diantara lembaga negara terjaga dengan baik, sehingga DPR dapat melakukan pengawasan terhadap Pemerintah. Sejalan dengan prinsip *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dianut pula prinsip demokrasi dan *accountability*. Prinsip *accountability* berarti adanya pertanggungjawaban dari pihak yang diberi mandat untuk memerintah, kepada mereka yang memberi mandat. Dalam hal ini rakyatlah yang memberikan kekuasaan kepada Pemerintah untuk memerintah dan karenanya bertanggung-jawab kepada rakyat. Dalam konteks ini DPR RI sebagai lembaga yang merupakan representasi dari kedaulatan rakyat. Dalam pandangan Meriam Budiardjo, *accountability* atau pertanggung-jawaban dari pihak yang memerintah kepada rakyat merupakan suatu keharusan, bahkan sebagai syarat mutlak dari konsep kedaulatan rakyat. Dengan demikian, dalam suatu negara yang menganut paham atau asas kedaulatan rakyat (negara demokrasi), terselenggaranya *accountability* menjadi suatu keniscayaan;

Bahwa selain pandangan secara konstitusional, teoritis, dan yuridis, sebagaimana telah diuraikan di atas, dipandang perlu untuk melihat latar belakang perumusan dan pembahasan pasal terkait dalam undang-undang *a quo* yang dituangkan dalam lampiran yang terpisah sebagai satu kesatuan Keterangan DPR ini.

Bahwa berdasarkan dalil-dalil tersebut di atas, DPR RI memohon agar kiranya, Ketua Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang mulia memberikan amar putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa para Pemohon dan Pemohon perkara Nomor 36/PUU-XV/2017 dan perkara Nomor 37/PUU-XV/2017 tidak mempunyai kedudukan hukum (*Legal Standing*);
2. Menyatakan permohonan pengujian para Pemohon dan Pemohon perkara Nomor 36/PUU-XV/2017 dan perkara Nomor 37/PUU-XV/2017 ditolak untuk seluruhnya atau setidaknya tidaknya menyatakan permohonan pengujian Para Pemohon tidak dapat diterima;
3. Menyatakan Keterangan DPR RI diterima secara keseluruhan;
4. Menyatakan Pasal 79 ayat (3) dan Penjelasannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
5. Menyatakan Pasal 79 ayat (3) dan Penjelasannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Apabila Yang Mulia Ketua Hakim Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.5] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan merujuk berita acara persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini;

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor

48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar;

[3.2] Menimbang bahwa oleh karena permohonan Pemohon adalah pengujian konstitusionalitas norma Undang-Undang, *in casu* Penjelasan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Republik Indonesia Nomor 5568, selanjutnya disebut UU 17/2014) terhadap UUD 1945 maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasan, yang dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
- c. badan hukum publik atau privat;
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan dan membuktikan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;

- b. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

[3.4] Menimbang pula bahwa Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, tanggal 31 Mei 2005, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007, tanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan uraian sebagaimana tersebut pada paragraf [3.3] dan paragraf [3.4] di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon dalam permohonan *a quo* yang mendalilkan sebagai berikut:

1. Pemohon adalah perseorangan warga negara Indonesia;
2. Pemohon memiliki hak konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28E ayat (1) UUD 1945, khususnya terkait dengan hak atas kepastian hukum yang adil;
3. Rumusan Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU 17/2014 telah membuka kemungkinan munculnya tafsir seolah-olah hak angket dapat menjangkau

badan/institusi yang mempunyai fungsi melaksanakan undang-undang tanpa memperhatikan apakah badan/institusi yang bersangkutan terlibat dalam hubungan-hubungan ketatanegaraan dengan lembaga perwakilan;

4. Pelaksanaan hak angket yang didasarkan pada Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU 17/2014 tidak hanya mengakibatkan ketidakjelasan jangkauan hak angket itu sendiri, melainkan berpotensi untuk mengakibatkan kegaduhan politik bahkan kebuntuan ketatanegaraan yang akan bermuara pada instabilitas sosial-politik yang pada akhirnya mengganggu hak konstitusional Pemohon yakni hak atas kepastian hukum yang adil;

[3.6] Menimbang bahwa berdasarkan uraian pada paragraf [3.5] dikaitkan dengan paragraf [3.3] dan paragraf [3.4] di atas, Pemohon adalah perseorangan warga negara Indonesia yang dibuktikan dengan KTP atas nama Pemohon dengan NIK 3175030104700015 [vide bukti P-2]. Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU 17/2014 mengatur tentang siapa saja yang dimaksud dengan pelaksana undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah yang merupakan objek penyelidikan DPR terkait dengan hak angket DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 79 ayat (3) UU 17/2014. Walaupun Pemohon tidak secara spesifik menguraikan kerugian konstitusionalnya berkaitan dengan seluruh hak konstitusional yang didalilkan, Pemohon dalam salah satu dalil permohonannya menjelaskan kekhawatirannya bahwa penggunaan hak angket sebagaimana diatur dalam Pasal 79 ayat (3) UU 17/2014 yang sekarang sedang digunakan oleh DPR terhadap KPK akan berdampak pada munculnya kekuasaan DPR tanpa batas. Dengan demikian sepanjang berkenaan dengan hak atas kepastian hukum yang adil sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, Mahkamah berpendapat anggapan Pemohon perihal potensi dirugikannya hak konstitusional dimaksud telah jelas. Oleh karena itu, Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

[3.7] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*)

untuk mengajukan permohonan *a quo* maka Mahkamah seharusnya mempertimbangkan pokok permohonan.

[3.8] Menimbang bahwa setelah permohonan Pemohon diperiksa dalam persidangan bersama-sama dengan permohonan lainnya yang sejenis, telah ternyata Pemohon tidak pernah hadir di sidang pleno pemeriksaan perkara, terlebih berusaha untuk membuktikan dalil-dalil permohonannya yang menjadi kewajibannya sehingga Mahkamah berpendapat Pemohon tidak bersungguh-sungguh dengan permohonannya. Oleh karena itu, pokok permohonan tidak dipertimbangkan.

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2] Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Pokok permohonan tidak dipertimbangkan.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili,

Menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima.

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Maria Farida Indrati, Saldi Isra, Aswanto, Wahiduddin Adams, Suhartoyo, I Dewa Gede Palguna, dan Manahan MP Sitompul, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Senin**, tanggal **lima**, bulan **Februari**, tahun **dua ribu delapan belas**, yang diucapkan dalam sidang pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Kamis**, tanggal **delapan**, bulan **Februari**, tahun **dua ribu delapan belas**, selesai diucapkan **pukul 15.37 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Saldi Isra, I Dewa Gede Palguna, Manahan MP Sitompul, Maria Farida Indrati, Aswanto, Wahiduddin Adams, dan Suhartoyo, dengan didampingi oleh Rizki Amalia sebagai Panitera Pengganti, dihadiri oleh Presiden atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, tanpa dihadiri Pemohon.

KETUA,

ttd.

Arief Hidayat

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

Anwar Usman

ttd.

I Dewa Gede Palguna

ttd.

Saldi Isra

ttd.

Manahan MP Sitompul

ttd.

Maria Farida Indrati

ttd.

Wahiduddin Adams

ttd.

Aswanto

ttd.

Suhartoyo

PANITERA PENGGANTI,

ttd

Rizki Amalia



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**