



SALINAN

**PUTUSAN
Nomor 40/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:



1. Nama : **Dr. Harun Al Rasyid, S.H., M.Hum.**

Alamat : Perum Bukit Kayumanis Blok S RT.002,
RW.012, Kelurahan Kayumanis, Kecamatan
Tanah Sereal, Bogor, Jawa Barat

Sebagai ----- **Pemohon 1;**

2. Nama : **Hotman Tambunan, S.T., MBA.**

Alamat : Jalan Batu Mutiara II/35, RT.005, RW.010,
Kelurahan Kayu Putih, Kecamatan Pulo
Gadung

Sebagai ----- **Pemohon 2;**

3. Nama : **Dr. Yadyan, S.H., M.H.**

Alamat : Jalan Raya Curug Agung Nomor 12 RT 2, RW
6, Tanah Baru Beji, Kota Depok

Sebagai ----- **Pemohon 3;**

4. Nama : **Novariza, S.T, S.H.**

Alamat : Permata Depok Regency Emerald B7 Nomor 2,
RT.007, RW.010, Kelurahan Ratu Jaya,
Kecamatan Cipayung, Kota Depok

Sebagai ----- **Pemohon 4;**

5. Nama : **Lakso Anindito, S.H.**

Alamat : Permata Timur BLK E Nomor 1A, RT.007,
RW.008, Kelurahan Pondok Kelapa,
Kecamatan Duren Sawit, Jakarta Timur

Sebagai ----- **Pemohon 5;**

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

- [1.2] Membaca permohonan para Pemohon;
Mendengar keterangan para Pemohon;
Mendengar dan membaca keterangan Presiden;
Mendengar dan membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;
Mendengar dan membaca keterangan Pihak Terkait Komisi Pemberantasan Korupsi;
Memeriksa bukti-bukti para Pemohon dan Pihak Terkait;
Mendengar dan membaca keterangan ahli para Pemohon, ahli Presiden, ahli Dewan Perwakilan Rakyat, dan ahli Pihak Terkait Komisi Pemberantasan Korupsi;
Membaca kesimpulan para Pemohon.

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan 12 Juli 2017 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 13 Juli 2017 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 82/PAN.MK/2017 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 40/PUU-XIV/2016 pada tanggal 26 Juli 2017, yang diperbaiki dengan perbaikan permohonan bertanggal 8 Agustus 2017, yang pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

I. PENDAHULUAN

Sepanjang sejarah berdirinya Indonesia, upaya pemberantasan korupsi selalu mengalami pasang-surut. Perlawanan terhadap upaya pemberantasan korupsi sering berhasil mengendurkan langkah, daya-upaya, dan semangat untuk

memberantas korupsi. Dalam perjalanannya upaya pemberantasan korupsi selalu berhadapan dengan kelompok-kelompok kepentingan yang terlanjur lama menikmati hasil jorjoran melalui korupsi. Kelompok ini bukan kelompok kecil, jumlahnya mungkin tidak sebesar jumlah rakyat yang menjadi korbannya, tapi mereka menguasai hajat hidup orang banyak, karenanya memiliki dukungan keuangan yang besar, akses informasi dan data yang luas, kekuasaan dan bahkan mungkin pengendalian terhadap pengelolaan dan organisasi negara.

Rasanya kita hampir lupa, kalau sudah banyak lembaga atau panitia khusus dibentuk untuk melakukan pemberantasan korupsi di Indonesia. Sedikit mengulang sejarah, pada jaman orde lama, Kepala Staf Angkatan Darat pernah menerbitkan Peraturan Penguasa Perang Angkatan Darat Nomor Prt/Perpu 013/1958 tanggal 16 April 1958 tentang Peraturan Pemberantasan Korupsi yang dilengkapi pembentukan Badan Koordinasi Penilik Harta Benda. Pada tahun 1959-1962 Pemerintah juga pernah membentuk Badan Pengawas Kegiatan Aparatur Negara (BAPEKAN), namun tidak lebih dari 3 (tiga) tahun BAPEKAN dibubarkan oleh Presiden Soekarno. Selanjutnya, pada tahun 1960 didirikan Panitia Retooling Aparatur Negara (PARAN) yang kemudian bubar dan digantikan dengan Operasi Budi, namun setelah menyelamatkan keuangan negara kurang lebih Rp. 11 Milyar, Operasi Budi dibubarkan.

Pada masa orde baru, dibentuk Tim Pemberantasan Korupsi yang dipimpin oleh Jaksa Agung, Tim tersebut selanjutnya digantikan oleh Komisi 4 yang diketuai oleh Wilopo, namun kemudian dibubarkan dan pada tahun 1982 Tim Pemberantasan Korupsi dihidupkan kembali oleh Presiden Soeharto tanpa dasar surat keputusan, dan kemudian menghilang begitu saja tanpa terdengar kiprah maupun hasil kerjanya.

Pada era reformasi, pemerintah pernah membentuk Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN), kemudian dibentuk pula Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGTPK), namun kemudian upaya tersebut dirasakan tidak efektif menghadapi korupsi yang luar biasa sehingga kemudian dibentuklah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai sebuah lembaga independen yang melaksanakan fungsi penindakan dan pencegahan dalam pemberantasan korupsi.

Kehadiran KPK tidak bisa dilepaskan dari arah kebijakan pasca reformasi yang menginginkan Indonesia yang bebas dari korupsi. Hal tersebut sebagaimana

tercantum dalam Pasal 2 angka 6 huruf a Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VIII/MPR/2001 Tahun 2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan Dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (bukti P-8). Untuk itu segala upaya melemahkan KPK adalah upaya untuk melawan semangat reformasi.

Demikianlah, hidup-mati lembaga pemberantasan korupsi di Indonesia. Sejarah menunjukkan bagaimana upaya pemberantasan korupsi sering dijegal oleh kekuasaan, terlebih jika upaya yang dilakukan bersinggungan dengan kepentingan kelompok berkuasa.

Sebagai warga negara Indonesia, kami memiliki tanggung jawab untuk secara aktif terlibat mewujudkan tujuan bernegara sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan UUD 1945 yaitu: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.

Untuk mewujudkannya, Indonesia bersih dari korupsi merupakan prasyarat pasti dan utama yang harus dipenuhi. Kami menyadari pula bahwa untuk menghadirkan Indonesia yang bebas korupsi, maka pemberantasan korupsi harus dilakukan dengan efektif dan berkelanjutan, dan hal tersebut hanya dapat terlaksana bila penanganan korupsi dilakukan oleh lembaga independen yang bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.

Meski hari ini korupsi masih menjangkiti Indonesia, namun kami sebagaimana juga rakyat Indonesia masih memiliki harapan bahwa suatu hari nanti dapat menikmati jerih payah hasil pemberantasan korupsi yakni terwujudnya Indonesia yang bebas dari korupsi, Indonesia yang sejahtera dan makmur sebagaimana dicita-citakan dalam UUD 1945.

Pada saat ini Dewan Perwakilan Rakyat telah menggulirkan pelaksanaan hak angket terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi. Dalam berbagai kesempatan di media misalnya, anggota pansus melontarkan issue sinis dan penuh tendensius menyerang eksistensi KPK. Kita dapat menyaksikan DPR dengan kekuasaannya seolah sedang berdiri menghadang upaya pemberantasan korupsi. Sesukanya, memanggil semua pihak termasuk tersangka yang sedang ditahan dan melaksanakan pemeriksaan pidana. Mengancam dengan upaya paksa sampai dengan pembekuan anggaran KPK dan Kepolisian jika menolak permintaan pansus angket DPR.

Tentu saja, dalil yang digunakan bahwa DPR bertanggungjawab menjalankan pengawasan, melaksanakan fungsi kontrol, karenanya berwenang memanggil atau memeriksa apa dan siapa pun juga, tanpa melihat proporsi dan tujuannya menjadi alasan pembenar yang dipaksakan untuk mengesampingkan nalar dan rasio publik.

Kami seperti juga publik menilai, pelaksanaan hak angket oleh DPR terhadap KPK telah mengancam dan mencederai independensi penegakan hukum maupun keberlanjutan pemberantasan korupsi di Indonesia. Pelaksanaan hak angket oleh DPR terhadap KPK telah mengusik kami sebagai warga negara Indonesia, terlebih lagi kami sebagai pihak yang terlibat langsung dalam upaya pemberantasan korupsi.

Hak konstitusional kami sebagai warga negara Indonesia untuk menikmati masa depan di negara sejahtera karena sudah bersih dari korupsi, terancam akibat pelaksanaan angket DPR terhadap KPK. Sepatutnya pula hak angket yang merupakan hak istimewa DPR digunakan untuk kepentingan strategis dan bermanfaat luas bagi masyarakat, bukan sebaliknya digunakan untuk memeriksa hal-hal teknis yang telah ditangani oleh lembaga lainnya, ataupun digunakan untuk kepentingan politik kelompok atau individu tertentu.

Demikian pula biaya pansus angket yang dianggarkan sebesar Rp.3.151.986.000,- (tiga milyar seratus lima puluh satu juta sembilan ratus delapan puluh enam ribu rupiah) (bukti P-9). Diambil dari APBN yang bersumber dari pajak warga negara yang semestinya dapat digunakan untuk kepentingan yang lebih bermanfaat bagi rakyat.

Alokasi tenaga dan waktu yang dimiliki DPR sebagai wakil rakyat mestinya dapat digunakan untuk menyelesaikan tugas-tugas lainnya yang jauh lebih penting dan berguna bagi kemaslahatan bangsa. Seperti penyelesaian RUU Perampasan Asset, RUU Pembatasan Transaksi Tunai dan RUU Tindak Pidana Korupsi yang tidak kunjung rampung padahal sangat mendesak dan dibutuhkan oleh penegak hukum dalam mendorong efektifitas pemberantasan korupsi yang semakin berkembang. Terlebih sejak tahun 2006 Indonesia telah meratifikasi UNCAC melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Corruption, 2003* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003) (bukti P-10).

Selanjutnya, berdasarkan pemikiran dan pandangan tersebut, para Pemohon sebagai warga negara Indonesia yang taat membayar pajak kepada negara, serta sebagai pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi mengajukan upaya hukum melalui *judicial review* atau *constitutional review* kepada Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi agar tidak terjadi praktik yang keliru atau menyimpang akibat penafsiran yang *unconstitutional* terhadap Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, dengan dasar dan alasan sebagai berikut:

II. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

1. Bahwa salah satu hal yang sangat penting dalam upaya pembangunan hukum di suatu negara adalah adanya lembaga kontrol atas produk-produk peraturan perundang-undangan. Ini diperlukan sebagai penerimaan realitas bahwa hukum bagaimanapun merupakan produk politik, sangat mungkin hukum itu lebih merupakan pencerminan kekuasaan politik yang belum tentu sesuai dengan konstitusi. Oleh sebab itu, diperlukan adanya mekanisme dan lembaga pengujian secara material atau *judicial review*.

Hans Kelsen dalam buku aslinya *General Theory of Law and State*, menegaskan pentingnya ada suatu lembaga selain organ legislatif yang dapat menguji apakah suatu undang-undang sesuai atau tidak dengan dengan konstitusi, lembaga yang dimaksud adalah “pengadilan konstitusi”, yang melaksanakan pengawasan “*kekonstitusionalan*”. Lembaga dimaksud dapat membatalkan suatu undang-undang berdasarkan alasan-alasan tertentu, yaitu bahwa organ legislatif telah membuat undang-undang itu menurut cara lain, atau telah memberinya isi lain, daripada yang secara langsung ditetapkan oleh konstitusi.

2. Bahwa Pasal 24 ayat (2) Perubahan Keempat 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*”.
3. Bahwa disebutkan pula dalam Pasal 24C ayat (1) Perubahan Keempat UUD 1945 menyatakan, “**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 Pemilihan Umum”.

4. Dengan demikian berdasarkan ketentuan tersebut di atas, Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan untuk melakukan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945, demikian pula berdasarkan pada Pasal 10 ayat (1) undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan undang-undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan: *“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: (a) menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945”*.
5. Demikian pula berdasarkan ketentuan Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (bukti P-11) yang mengatakan bahwa, *“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:*
 - a. *menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;*
 - b. *memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
 - c. *memutus pembubaran partai politik;*
 - d. *memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; dan*
 - e. *kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang”*.Ketentuan ini semakin mempertegas kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai satu-satunya lembaga yang berwenang untuk menguji konstitusionalitas suatu undang-undang terhadap UUD 1945.
6. Bahwa Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diundangkan pada tanggal 5 Agustus 2014 sehingga sejak tanggal diundangkan tersebut pada ketentuan dalam undang-undang dimaksud berlaku mengikat bagi seluruh rakyat Indonesia termasuk didalamnya adalah Pemohon.
7. Bahwa Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardian of constitution* selain berwenang menganulir atau membatalkan ketentuan pasal dalam undang-

undang yang dianggap bertentangan dengan konstitusi, Mahkamah juga berwenang untuk memberikan penafsiran konstitusional (*constitutional interpretation*) terhadap pasal-pasal undang-undang yang memiliki pengertian tidak jelas atau kurang jelas atau multi tafsir. Sehingga penafsiran yang diberikan Mahkamah Konstitusi merupakan penafsiran konstitusional (*the sole interpreter of constitution*), satu-satunya yang memiliki kekutaan hukum dan mengikat kepada semua pihak.

Pandangan ini sejalan pula dengan pendapat Bishop Hoadly:

“Siapapun pemegang otoritas absolut untuk menginterpretasikan segala hukum tertulis atau tidak tertulis, maka orang inilah pemberi hukum yang sesungguhnya dengan segala maksud dan tujuan, dan bukan orang yang pertama menulis atau membicarakannya; a fortiori, siapapun yang memegang suatu otoritas absolut tidak hanya untuk menginterpretasikan hukum, tetapi juga untuk mengatakan apakah hukumnya, maka adalah benar-benar pemberi hukum (law-giver)”.

8. Bahwa pemohon mengajukan permohonan agar Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian terhadap 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 terhadap Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.
9. Bahwa berdasarkan pemikiran dan dasar kewenangan tersebut, Mahkamah Konstitusi secara hukum sah dan berwenang melakukan pengujian konstitusionalitas terhadap 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.

III. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*)

10. Bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (bukti P-12) menyatakan bahwa para 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 Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
 - c. badan hukum publik dan privat; atau
 - d. lembaga negara.”
11. Bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 (bukti P-13) dan perkara Nomor 11/PUU-V/2007 (bukti P-13), juga menyebutkan kualifikasi Pemohon dalam mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, yaitu:
- a. adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - b. hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh para Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;
 - c. kerugian konstitusional 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.

Selanjutnya ditegaskan pula oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009 atas pengujian Perubahan Kedua Undang-Undang Mahkamah Konstitusi pada halaman 59 (bukti P-14), dinyatakan sebagai berikut: *“dari praktik Mahkamah (2003-2009), perorangan WNI, terutama pembayar pajak (tax payer; vide Putusan Nomor 003/PUU-I/2003) berbagai asosiasi dan NGO/LSM yang concern terhadap suatu undang-undang demi kepentingan publik, badan hukum, pemerintah daerah, lembaga negara, dan lain-lain, oleh Mahkamah dianggap memiliki legal standing untuk mengajukan permohonan pengujian, baik formil maupun materiil, undang-undang terhadap UUD 1945.”*

12. Bahwa Pemohon adalah warga negara Indonesia (WNI) yang sah sesuai dengan bukti kartu identitas penduduk yang dimiliki para Pemohon (vide bukti P-1), demikian pula Pemohon adalah pembayar pajak (*tax payer*) yang taat sebagai pemegang kartu nomor pokok wajib pajak (NPWP) (vide bukti P-2).

Pembayaran pajak dihitung dan dibayarkan secara progresif dari gaji Pemohon yang merupakan kompensasi dari jerih-payah Pemohon sebagai pegawai yang melaksanakan pekerjaan di bidang pemberantasan korupsi pada Komisi Pemberantasan Korupsi sesuai buktisurat pemotongan pajak yang dipotong oleh Kantor Pajak Pratama Jakarta Setiabudi Satu dengan Nomor Urut 0000045 atas nama Harun Al Rasyid, Nomor Urut 0000086 atas nama Hotman Tambunan, Nomor urut 0000354 atas nama Yadyn, Nomor urut 0000115 ats nama Novariza dan Nomor Urut 0000440 atas nama Lakso Anindito (vide bukti P-3), serta potongan pajak lainnya yang lazim dibayarkan oleh Pemohon sebagai warga negara pada umumnya;

13. Bahwa uang pembayaran pajak dari warga negara termasuk didalamnya pajak yang dibayarkan oleh para Pemohon dikumpulkan oleh Pemerintah cq. Direktorat Jenderal Pajak, dan dialokasikan sebagai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang digunakan untuk menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan dalam arti luas termasuk di dalamnya untuk melaksanakan tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga negara yang memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2014;
14. Bahwa pada tanggal 28 April 2017 rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat telah menyetujui penggunaan hak angket terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang diusulkan oleh sejumlah anggota DPR, meskipun mekanisme atau prosedur pengambilan keputusan dan substansi yang akan diperiksa dalam angket telah cacat prosedur dan berlawanan dengan substansi yang dimungkinkan oleh undang-undang untuk diperiksa melalui mekanisme angket. Hal tersebut sesuai dengan Penjelasan Pasal 79 ayat (3) yang membatasi hak angket hanya pada Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian;
15. Bahwa penggunaan hak angket oleh Komis III DPR terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi dibiayai oleh anggaran DPR yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebesar Rp. Rp.3.151.986.000,- (tiga milyar seratus lima puluh satu juta sembilan ratus delapan puluh enam ribu rupiah) dengan perincian:
 - a. Rapat-rapat penyelidikan: Rp 110.550.000,00;

- b. Rapat-rapat pemeriksaan: Rp 513.800.000,00;
 - c. Menghadirkan pakar: Rp 753.488.000,00;
 - d. Penyelidikan: Rp 890.578.000,00;
 - e. Honor anggota Pansus, Panja, dan tim perumus: Rp 479.850.000,00;
 - f. Belanja perjalanan dinas: Rp 234.760.000,00; dan
 - g. Konsinyering: Rp 168.960.000,00.
16. Bahwa karena anggaran pengeluaran yang akan digunakan untuk melaksanakan hak angket oleh Komisi III DPR terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi diambil dari APBN dimana salah satu sumber APBN adalah pembayaran pajak termasuk pajak yang dibayarkan oleh Pemohon, maka dengan pelaksanaan hak angket tersebut dapat diperhitungkan dengan pasti kerugian Pemohon atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi kerugian terhadap Pemohon sebagai pembayar pajak yang patuh.
- Singkatnya, potensi kerugian timbul karena uang pajak yang dibayarkan kepada negara oleh Pemohon dan warga negara Indonesia lainnya yang juga taat pajak telah digunakan untuk kepentingan yang tidak sah dan bertentangan dengan hukum karena DPR telah keliru menafsirkan ketentuan Pasal 79 ayat (3) UU Nomor 17 Tahun 2014.
- Untuk itu permohonan *judicial review* atau *contitutional review* terhadap ketentuan Pasal 79 ayat (3) UU Nomor 17 Tahun 2014 yang diajukan oleh Pemohon menjadi sangat relevan untuk mencegah terjadinya kerugian konstitusional terhadap Pemohon maupun warga negara Indonesia lainnya yang telah membayar pajak dengan taat kepada negara dan berharap uang pembayaran pajak tersebut digunakan untuk kepentingan negara yang sah, dan bermanfaat termasuk untuk mendorong upaya pemberantasan korupsi yang selama ini menjadi pokok persoalan utama bangsa Indonesia.
17. Bahwa selain sebagai warga negara pembayar pajak yang taat, para Pemohon juga merupakan pegawai pada Komisi Pemberantasan Korupsi sesuai Surat Keputusan pengangkatan para Pemohon sebagai Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi (vide bukti P-4 dan bukti P-5).
18. Bahwa sebagai pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi, maka para Pemohon mempunyai tugas dan tanggungjawab untuk turut serta mendorong

tercapainya visi dan misi Komisi Pemberantasan Korupsi yaitu “*mewujudkan Indonesia yang bersih dari korupsi*”.

19. Bahwa dalam ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 (bukti P-15) disebutkan, “*Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun*”.
20. Bahwa dalam ketentuan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 dinyatakan:

“*Komisi Pemberantasan Korupsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 terdiri atas:*

 - a. *Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi yang terdiri dari 5 (lima) Anggota Komisi Pemberantasan Korupsi;*
 - b. *Tim Penasihat yang terdiri dari 4 (empat) Anggota; dan*
 - c. ***Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai pelaksana tugas.***”

Jadi, para Pemohon sebagai Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan pelaksana tugas yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya harus bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun baik eksekutif, yudikatif, legislatif, dan pihak-pihak lain yang terkait dengan perkara tindak pidana korupsi, atau keadaan dan situasi ataupun dengan alasan apapun.

21. Bahwa usulan pelaksanaan hak angket DPR terhadap KPK berawal dari rapat dengar pendapat Komisi III DPR dengan KPK yang berlangsung pada tanggal 18 sampai dengan 19 April 2017. Dalam pertemuan tersebut Komisi III DPR mendesak KPK untuk membuka rekaman pemeriksaan terhadap Miryam S. Haryani anggota DPR yang menjadi tersangka dalam kasus dugaan korupsi pengadaan e-KTP yang sedang ditangani KPK (bukti P-16), namun KPK menolak permintaan tersebut.
22. Bahwa karena KPK menolak permintaan tersebut, DPR kemudian membentuk pansus angket KPK dengan dasar pemahaman bahwa KPK adalah pelaksana undang-undang yang dapat dikenakan hak angket sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79 ayat (3) UU Nomor 17 Tahun 2014. Selanjutnya pansus angket KPK menyampaikan surat Nomor PW/10403/DPR RI/VI/2017 tanggal 14 Juni 2017 (bukti P-17) yang isinya meminta KPK untuk menghadirkan Miryam S. Haryani untuk diperiksa oleh pansus angket KPK,

namun permintaan tersebut juga ditolak oleh KPK, karena seluruh informasi dan data yang berkaitan dengan penyidikan dugaan tindak pidana korupsi dalam pengadaan e-KTP masih bersifat tertutup sampai dengan dibuka sebagai pembuktian dalam sidang pengadilan.

Pansus angket KPK juga sempat menyatakan tidak akan melakukan pembahasan anggaran KPK dan Kepolisian, karena menolak permintaan pansus angket KPK. Konsekuensinya, KPK dan Kepolisian tidak dapat melakukan perubahan atau penambahan anggaran pada tahun 2018 (bukti P-18). Hal ini tentunya akan mengganggu proses penegakan hukum yang dilakukan oleh KPK dan Kepolisian.

23. Bahwa fakta-fakta tersebut menunjukkan bagaimana DPR telah menggunakan kekuasaan melalui hak angket yang pada dasarnya merupakan instrumen yang seharusnya digunakan secara proporsional dan terbatas terhadap pemerintah dalam hal ini lembaga eksekutif sebagai bagian dari kontrol yang seimbang dan setara (*checks and balance*), sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014.

Bahwa akibat penggunaan angket oleh DPR terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi telah mengganggu pelaksanaan tugas dan wewenang yang seharusnya dilaksanakan oleh para Pemohon sebagai pelaksana tugas Komisi. Para Pemohon dan seluruh pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi menjadi khawatir apabila melaksanakan fungsi dan tugasnya dalam pemberantasan korupsi yang berkaitan dengan kepentingan DPR atau anggotanya, maka akan "diangketkan" oleh DPR dengan ukuran-ukuran subjektif juga sarat kepentingan politik dari DPR. Apalagi dalam sejarah pemberantasan korupsi tidak sedikit anggota DPR yang telah dituntut oleh Komisi Pemberantasan Korupsi dan dijatuhi pidana oleh Pengadilan Tindak Pidana Korupsi. Penggunaan kekuasaan oleh DPR melalui hak angket terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi secara nyata telah merusak tantangan penegakan hukum di Indonesia.

Kondisi ini jelas mengancam dan melemahkan keberlanjutan upaya pemberantasan korupsi, sehingga tanggung jawab para Pemohon sebagai pelaksana tugas dalam pemberantasan korupsi menjadi terhambat bahkan mungking tidak dapat lagi dilaksanakan lagi. Demikian pula harapan para

Pemohon serta seluruh rakyat Indonesia untuk mewujudkan Indonesia yang lebih sejahtera karena bersih dari korupsi tidak dapat lagi tercapai.

24. Bahwa berdasarkan alasan-alasan tersebut maka kedudukan para Pemohon dalam permohonan *judicial review* atau *constitutional review* ini sangat relevan dan berdasar, mengingat secara aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi kerugian konstitusional terhadap para Pemohon apabila pelaksanaan hak angket oleh DPR terhadap KPK tetap dilaksanakan berdasarkan penafsiran yang inkonstitusional terhadap ketentuan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, sehingga untuk mencegah kerugian konstitusional terhadap para Pemohon tersebut maka Mahkamah Konstitusi perlu menguji konstitusionalitas ketentuan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014.

IV. ALASAN PERMOHONAN DALAM POKOK PERKARA

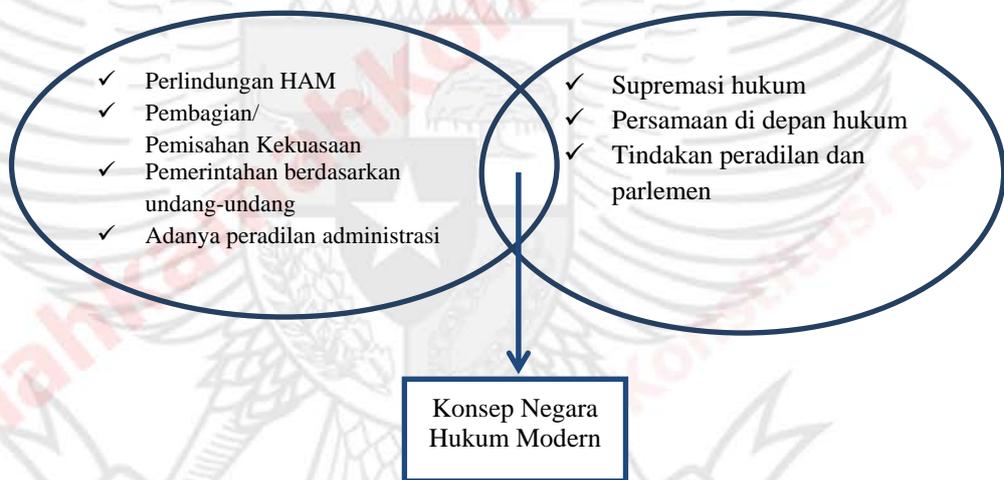
IV.1. Ketentuan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 yang ditafsirkan secara keliru oleh DPR dengan menggunakan hak angket terhadap KPK telah bertentangan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.

25. Bahwa Pemohon menilai ketentuan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 yang ditafsirkan oleh DPR dapat digunakan untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi yang dilakukan oleh lembaga penegak hukum khususnya Komisi Pemberantasan Korupsi telah bertentangan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan, "***Negara Indonesia adalah Negara Hukum***".
26. Bahwa Indonesia adalah Negara hukum sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu bahwa Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*). Semangat dan landasan berfikir ini dikokohkan kembali dalam amandemen ketiga UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR pada tahun 2001 dengan mempertegas ketentuan tersebut ke dalam Batang Tubuh UUD 1945. Dengan demikian semangat dan landasan berfikir tersebut seharusnya selalu digunakan dalam membuat, menafsirkan, dan melaksanakan setiap Peraturan Perundang-undangan.

27. Bahwa menurut teori kedaulatan hukum atau *Rechts-souvereiniteit*, yang memiliki bahkan yang merupakan kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara itu adalah hukum itu sendiri. Karena baik raja atau penguasa maupun rakyat atau warga negara, bahkan negara itu sendiri semuanya tunduk kepada hukum. Semua sikap, tingkah laku dan perbuatannya harus sesuai atau menurut hukum. Jadi menurut Krabbe yang berdaulat itu adalah hukum.
28. Bahwa mengenai negara hukum Bernard Arief Sidharta mengatakan, bahwa secara umum dapat dikatakan bahwa negara hukum adalah negara yang penyelenggaraan pemerintahannya dijalankan dan bersarkan hukum yang berakar dalam seperangkat titik tolak normatif, berupa asas-asas dasar sebagai asas-asas yang menjadi pedoman dan kriteria penilai pemerintahan dan perilaku pejabat pemerintah.
- Sedangkan Muhammad Yamin menyatakan bahwa, Republik Indonesia ialah suatu negara hukum (*rechtsstaat*) tempat keadilan yang tertulis berlaku, bukanlah negara polisi atau negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintah dan keadilan, bukanlah pula negara kekuasaan (*Machtsstaat*) tempat tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang.
29. Bahwa dalam perdebatannya konsep negara hukum dari waktu-kewaktu terus mengalami perkembangan dan penyesuaian dengan suasana dan jiwa jaman serta keadaan pada tiap-tiap negara. Negara hukum dalam istilah lain dapat dipersamakan dengan "*Rechtsstaat*" dan "*Rule of Law*" karena pada hakikat memiliki arah fikiran yang sama meskipun kemudian terdapat komponen substansi yang berbeda jika diperbandingkan.
- A.V. Dicey, menekankan 3 (tiga) unsur utama dalam "*the rule of law*". Pertama, adanya supremasi hukum (*supremacy of law*) untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenang-wenangan yang luas dari pemerintah; Kedua, adanya persamaan di depan hukum (*equality before the law*) atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land*; Ketiga, adanya prinsip-prinsip hukum privat melalui tindakan peradilan dan parlemen. Sudargo Gautama menggantikan unsur ketiga tersebut dengan menyebutnya konstitusi yang didasarkan atas hak-hak perseorangan (*the constitution based on individual rights*). Sedangkan Julius Stahl mengembangkan empat prinsip "*rechtstaat*", yaitu: Pertama,

adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia; Kedua, adanya pembagian dan pemisahan kekuasaan negara untuk menjamin hak-hak tersebut (negara didasarkan pada teori trias politika); Ketiga, pemerintahan berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*) dan adanya peradilan administrasi atau peradilan tata usaha negara. Sehingga dalam perkembangan negara modern saat ini, pendapat yang disampaikan oleh Dicey dan Stahl telah dipadukan sebagai dasar konsep negara hukum modern.

bagan.1



30. Bahwa konsep negara hukum modern telah bertransformasi terhadap pandangan hukum suatu negara sehingga menurut Jimly Asshidiqie konsep negara hukum Indonesia memiliki tiga belas prinsip. Ketiga belas prinsip tersebut merupakan pilar-pilar utama penyangga berdiri dan tegaknya suatu Negara Indonesia yang modern. Adapun ketiga belas prinsip negara hukum tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) **Supremasi hukum (*supremacy of law*)**
- 2) Persamaan dalam hukum (*equality before the law*)
- 3) Asas legalitas (*due process of law*)
- 4) **Adanya pembatasan kekuasaan**
- 5) Organ-organ eksekutif independen
- 6) Peradilan bebas dan tidak memihak
- 7) Adanya peradilan tata usaha negara
- 8) Adanya peradilan tata negara (*contitutional court*)

- 9) Perlindungan hak asasi manusia.
- 10) Negara hukum yang bersifat demokratis (*democratiche rechtsstaat*).
- 11) Negara hukum yang berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*)
- 12) Adanya transparansi dan kontrol sosial.
- 13) Negara yang Berketuhanan Yang Maha Esa

Selanjutnya, dalam konteks permohonan *constitutional review* Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 terhadap ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang diajukan oleh Pemohon *a quo*, maka akan dinilai apakah terpenuhi prinsip-prinsip negara hukum tersebut secara khusus terhadap berlakunya prinsip **supremasi hukum** dan **pemisahan atau pembatasan kekuasaan**.

31. Bahwa menurut Soetandyo Wignjosebroto, supremasi hukum dapat diartikan sebagai upaya dalam penegakan hukum dan penempatan hukum sebagai posisi tertinggi dalam suatu negara yang dapat digunakan untuk melindungi semua lapisan masyarakat tanpa intervensi atau gangguan dari pihak manapun termasuk pihak penyelenggara negara. Sedangkan Abdul Manan mengemukakan bahwa supremasi hukum dapat diartikan sebagai upaya penegakan hukum dan penempatan hukum pada posisi tertinggi dari segalanya, serta menjadikan hukum sebagai panglima ataupun komandan dalam upaya untuk menjaga dan melindungi tingkat stabilitas dalam kehidupan suatu bangsa dan negara.

Dalam konteks tersebut, hukum dapat dilihat sebagai sebuah sistem yang berdaulat yang bekerja dalam suatu negara. Dalam bukunya *American Law an Introduction*, Friedman menyebutkan sistem hukum terdiri dari 3 (tiga) bagian yaitu Struktur, Substansi dan Budaya Hukum. Struktur, diilustrasikan seperti “mesin” yang memproduksi dan menjalankan aturan-aturan hukum yaitu lembaga-lembaga, institusi atau organ-organ yang didalamnya terdapat orang-orang yang melakukan hal tersebut. Substansi adalah aturan atau norma yang berlaku dimasyarakat. Sedangkan budaya hukum adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan.

32. Bahwa sebagai bagian dari sistem hukum, maka Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan bagian dari struktur yang berada dan bekerja dalam sistem hukum di Indonesia. Sebagai lembaga penegakan hukum Komisi Pemberantasan Korupsi dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi dengan tujuan meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap pemberantasan tindak pidana korupsi.

Dalam ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 disebutkan Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Dalam kaitan dengan pokok permohonan *constitutional review* ini, sangat penting untuk menggaris bawahi prinsip **independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun** sebagai landasan utama bagi Komisi Pemberantasan Korupsi dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya.

Selanjutnya sesuai dengan ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 disebutkan Komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai tugas:

- a. Koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- b. Supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- c. Melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi;
- d. Melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi; dan
- e. Melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.

Sedangkan mengenai apa saja kewenangan dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi diatur terutama dalam Pasal 6 sampai dengan Pasal 14 dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002.

33. Bahwa dalam konteks global, terdapat kewajiban perlindungan negara terhadap pegawai dan lembaga anti korupsi agar tetap independen dari segala intervensi. Hal tersebut sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 36 *United Convention Against Corruption (UNCAC)* yang merupakan kewajiban negara dan telah diratifikasi Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 sebagai berikut:

“Each State Party shall grant the body or bodies referred to in paragraph 1 of this article the necessary independence, in accordance with the fundamental principles of its legal system, to enable the body or bodies to carry out its or their functions effectively and free from any undue influence. The necessary material resources and specialized staff, as well as the training that such staff may require to carry out their functions, should be provided.”

(Setiap Negara Peserta wajib memberikan kepada lembaga atau lembaga-lembaga yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini kemandirian yang diperlukan, sesuai dengan prinsip-prinsip dasar sistem hukumnya, guna memungkinkan lembaga atau lembaga-lembaga tersebut melaksanakan fungsinya secara efektif dan bebas dari pengaruh apapun yang tidak semestinya. Sumber daya material dan staf yang memiliki keahlian khusus harus disediakan, apabila diperlukan, mereka harus diberikan pelatihan agar dapat menjalankan fungsi mereka) dan

“Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, ensure the existence of a body or bodies or persons specialized in combating corruption through law enforcement. Such body or bodies or persons shall be granted the necessary independence, in accordance with the fundamental principles of the legal system of the State Party, to be able to carry out their functions effectively and without any undue influence. Such persons or staff of such body or bodies should have the appropriate training and resources to carry out their tasks.”

(Negara Pihak wajib, sesuai dengan prinsip-prinsip dasar sistem hukumnya, menjamin adanya badan atau badan-badan atau orang-orang khusus untuk memberantas korupsi melalui penegakan hukum. Badan atau badan-badan atau orang-orang tersebut harus diberikan kemandirian yang diperlukan, sesuai dengan prinsip-prinsip sistem hukum Negara Pihak, agar dapat melaksanakan fungsi-fungsi mereka secara efektif dan tanpa pengaruh yang tidak semestinya. Orang-orang atau staf dari badan atau badan-badan tersebut harus memiliki

pelatihan dan sumber-daya yang memadai untuk melaksanakan tugas-tugas mereka.)

34. Bahwa sejak jaman orde-lama, orde-baru, bahkan masa reformasi telah didirikan beberapa lembaga atau panitia khusus untuk melakukan pemberantasan korupsi di Indonesia. Namun berbagai lembaga tersebut kemudian hilang atau dibubarkan. Beberapa diantaranya dibubarkan setelah mencoba menangani kasus korupsi yang bersentuhan dengan kekuasaan. Sebagai contoh, sebelum dibentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN) telah dilikuidasi karena ditenggarai sempat meminta laporan kekayaan anggota DPR. Demikian pula pada masa orde baru, pernah ditunjuk Tim Pemberantasan Korupsi (TPK) yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 228 Tahun 1967, sebelumnya Tim yang sama pernah juga ditunjuk pada masa orde lama berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Prp. Tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi. Salah satu upaya yang dilakukan adalah melancarkan "Operasi Budi". Namun kemudian tim-tim tersebut dibubarkan karena kalah dalam pertarungan memberantas korupsi.
- Sejarah telah menunjukkan bagaimana upaya pemberantasan korupsi selalu dihadapkan oleh perlawanan dari berbagai pihak untuk menggagalkan bahkan memberangus upaya pemberantasan korupsi, baik dengan cara-cara hukum maupun melalui mekanisme politik.
35. Bahwa melihat sejarah tersebut, menjadi sangat penting posisi KPK yang harus bebas dari intervensi lembaga lain sebagai bagian dari amanat pasca reformasi sesuai Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VIII/Mpr/2001 Tahun 2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan Dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.
36. Bahwa penggunaan hak angket oleh DPR terhadap KPK dengan dasar perluasan pengertian Pasal 79 ayat (3) sehingga termasuk di dalamnya KPK sebagai objek penyelidikan angket secara nyata merupakan langkah politik yang digunakan untuk melemahkan upaya pemberantasan korupsi, karena tindakan tersebut dilakukan bersamaan dengan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan oleh KPK terhadap beberapa kasus yang diduga melibatkan

anggota DPR, diantaranya adalah perkara E-KTP yang saat ini sedang diperiksa oleh KPK.

37. Bahwa alasan diajukannya angket oleh DPR terhadap KPK pada awalnya karena permasalahan pencabutan BAP oleh Miryam Haryani (anggota DPR) yang sempat dibahas pada saat rapat dengar pendapat DPR dan KPK tanggal 17-18 April 2017, namun kemudian karena alasan tersebut menimbulkan pro-kontra dimasyarakat maka alasan hak angket berkembang pula terhadap hasil pemeriksaan BPK terhadap KPK.
38. Bahwa sebagaimana telah Pemohon uraikan pada bagian awal permohonan ini, sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak angket terhadap KPK, maka DPR berdasarkan surat Nomor PW/10403/DPR RI/VI/2017 tanggal 14 Juni 2017 meminta KPK untuk menghadirkan Miryam S. Haryani yang notabene merupakan tersangka KPK, untuk dihadirkan kepada pansus angket guna diperiksa dan dimintai klarifikasi terkait keterangan maupun pernyataan yang disampaikannya. Padahal penyidikan yang dilakukan oleh KPK terhadap Miryam S. Haryani masih bersifat tertutup sehingga segala keterangan dan informasi yang ada seharusnya tersimpan untuk kepentingan dan kelancaran proses penyidikan sampai dengan dibuka sebagai pembuktian dalam sidang pengadilan. Atas dasar tersebut kemudian KPK menolak permintaan pemanggilan Miryam S. Haryani oleh DPR.
39. Bahwa terkait dengan permintaan menghadirkan Miryam S. Haryani kepada KPK oleh DPR, maka salah satu wakil ketua pansus angket telah menyatakan akan memanggil paksa mantan anggota komisi II, Miryam S. Haryani jika yang bersangkutan tidak diberikan izin oleh KPK untuk memenuhi panggilan. Anggota pansus angket yang lain menyatakan pula, jika setelah dilakukan pemanggilan selama tiga kali tetapi KPK tidak mengizinkan Miryam S. Haryani untuk memenuhi panggilan tersebut, pansus bisa meminta bantuan Polri untuk memanggil paksa.
40. Bahwa terhadap wacana yang disampaikan oleh DPR untuk menggunakan upaya paksa terkait pemanggilan Miryam S. Haryani dengan bantuan pihak kepolisian, maka Kapolri secara tegas telah menyatakan tidak dapat melakukan upaya paksa karena adanya hambatan hukum terkait dengan hukum acaranya yang tidak jelas. Namun kemudian atas sikap Kapolri tersebut, DPR mengancam tidak akan melakukan pembahasan anggaran

KPK dan Kepolisian sehingga dampaknya tidak dapat dilakukan perubahan maupun penambahan anggaran KPK dan Kepolisian pada tahun 2018. Hal ini tentunya akan mengganggu proses penegakan hukum yang dilakukan oleh KPK dan Kepolisian.

41. Bahwa mencermati fakta-fakta tersebut di atas, jelas alasan angket oleh DPR terhadap KPK merupakan intervensi DPR terhadap pemeriksaan dugaan tindak pidana korupsi yang sedang dilakukan oleh KPK. Sistem peradilan pidana sendiri telah menentukan forum dan saluran hukum yang mestinya digunakan dalam hal terdapat keberatan atas tindakan hukum yang dilakukan oleh penegak hukum baik penyelidik, penyidik, maupun penuntut umum khususnya di KPK.
42. Bahwa dalam Pasal 77 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP) (P-19) dinyatakan, Pengadilan Negeri berwenang memeriksa dan memutus, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini tentang: a. sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan; b. ganti kerugian dan atau rehabilitasi bagi seorang yang perkara pidananya dihentikan pada tingkat penyidikan dan penuntutan. Demikian pula, Pasal 63 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 menegaskan:

“(1) Dalam hal seseorang dirugikan sebagai akibat penyelidikan, penyidikan dan penuntutan, yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi secara bertentangan dengan Undang-Undang ini atau dengan hukum yang berlaku, orang yang bersangkutan berhak untuk mengajukan gugatan rehabilitasi dan/atau kompensasi;

(2) Gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tidak mengurangi hak orang yang dirugikan untuk mengajukan gugatan praperadilan, jika terdapat alasan-alasan pengajuan praperadilan sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana;

(3) Gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan kepada Pengadilan Negeri yang berwenang mengadili perkara tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54.

(4) *Dalam putusan Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditentukan jenis, jumlah, jangka waktu, dan cara pelaksanaan rehabilitasi dan/atau kompensasi yang harus dipenuhi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi."*

Dengan demikian jelas, undang-undang telah mempertimbangkan kemungkinan adanya proses kerja yang tidak sah atau tidak sesuai hukum dari aparat penegak hukum dalam hal ini adalah KPK.

Undang-undang, telah menentukan upaya hukum dan forum penyelesaian yang dapat ditempuh bagi pihak-pihak yang merasa keberatan atau dirugikan akibat tindakan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan yang dilakukan oleh penegak hukum dalam hal ini KPK. Tindakan penyelidik, penyidik dan penuntut baik berupa penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan, bahkan mengenai penetapan tersangka, dapat diuji dan diperiksa keabsahannya oleh Hakim pengadilan negeri maupun Hakim praperadilan yang tentu memiliki kompetensi dan pemahaman hukum yang baik serta melalui proses pemeriksaan yang objektif dan imparial.

43. Bahwa penggunaan hak angket oleh pansus DPR terhadap proses penanganan perkara yang dilakukan oleh KPK, bukan merupakan upaya hukum melainkan langkah politik dan telah menyimpang dari forum yang sudah ditentukan tersebut. Sebagai bagian dari sistem peradilan pidana (*integrated criminal justice system*) maka pengujian dan review terhadap tindakan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan, termasuk pembuktian kebenaran perkara pidana semestinya dilakukan melalui lembaga peradilan, praperadilan ataupun pengadilan tipikor sebagaimana ditentukan undang-undang.
44. Bahwa pelaksanaan hak angket oleh pansus DPR berdasarkan perluasan penafsiran terhadap Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, telah mengganggu kedaulatan hukum yaitu tidak bekerjanya sistem peradilan pidana yang terintegrasi (*integrated criminal justice system*). Substansi persoalan yang seharusnya menjadi materi dan kewenangan peradilan untuk menemukan penyelesaian hukum, telah diambil alih oleh DPR melalui proses politik dengan melakukan angket terhadap KPK. Demikian pula pelaksanaan tugas penyelidikan dan penyidikan yang dilakukan oleh KPK, termasuk berbagai informasi dan data-data hasil

penyelidikan dan penyidikan yang seharusnya bersifat tertutup sampai dengan dibuka sebagai bukti di pengadilan, menjadi terbuka di hadapan pansus angket dan diketahui oleh umum termasuk oleh pihak-pihak yang terindikasi terlibat dalam perkara yang sedang ditangani oleh KPK, padahal pemeriksaan angket yang merupakan bagian dari proses politik kekuasaan tidak mungkin menguji kebenaran materiil maupun formil terhadap suatu perkara pidana dan melahirkan keputusan hukum yang bersifat final dan mengikat bagi tersangka, terdakwa maupun penegak hukum yang menanganinya.

Dengan demikian pelaksanaan hak angket oleh pansus DPR terhadap upaya penegakan hukum yang dilakukan oleh KPK akan merusak sistem hukum yang seharusnya bekerja secara independen, mandiri, dan berdaulat dalam suatu tatanan hukum dan bangunan struktur hukum yang telah di-*design* oleh undang-undang. Singkatnya, penggunaan hak angket oleh DPR terhadap upaya penegakan hukum yang dilakukan oleh KPK ataupun penegakan hukum lainnya jelas merupakan ancaman terhadap supremasi hukum di Indonesia.

45. Bahwa selain supremasi hukum maka ditekankan pula pentingnya pembatasan kekuasaan sebagai syarat suatu negara hukum. Untuk membatasi kekuasaan pemerintah, seluruh kekuasaan di dalam negara haruslah dipisah dan dibagi ke dalam kekuasaan yang mengenai bidang tertentu. Salah satu ciri dan prinsip pokok dari negara demokrasi dan negara hukum adalah adanya sistem peradilan yang bebas dari kekuasaan lain dan tidak memihak.
46. Bahwa selain terbagi dalam cabang-cabang kekuasaan eksekutif, yudikatif, dan legislatif sebagaimana dirumuskan oleh Montesquieu dan disebut kemudian oleh Kant sebagai Trias Politika, maka saat ini telah berkembang organ negara lainnya dalam sistem ketatanegaraan modern, salah satunya adalah Komisi atau Lembaga Negara Independen. Perkembangan tersebut merupakan respons atas kompleksitas perkembangan ketatanegaraan di dunia.

Sebagai perbandingan, Bruce Ackerman menjelaskan bahwa struktur cabang kekuasaan pada sistem ketatanegaraan Amerika Serikat bukan lagi hanya tiga atau empat cabang, tetapi lima cabang kekuasaan, yakni *House of*

Representative, Senate, President as Chief of Executive, Supreme Court, and Independent Agencies. Contoh lain, model *separation of powers* dalam sistem pemerintahan semi presidensial adalah bentuk "*newest separation of powers*". Sistem tersebut menempatkan enam cabang kekuasaan yang kemudian masing-masing berdiri sendiri dan memiliki kewenangannya masing-masing, yakni DPR, *Senate, President as head of state, Prime Minister as head of executive, Yudikatif, dan Independent Agencies.* Demikianlah perkembangan ketatanegaraan modern, telah meninggalkan model pemisahan kekuasaan yang diusulkan oleh Montesquie yang hanya terdiri dari tiga cabang kekuasaan yang dianggap tidak ideal lagi.

Perkembangan dalam sistem ketatanegaraan juga terjadi di Indonesia. Pasca amandemen UUD 1945 telah dibentuk beberapa lembaga negara dan komisi diluar badan-badan yang telah ada sebelumnya, seperti Mahkamah Konstitusi, Komisi Pemilihan Umum, dan Komisi Yudisial. Selain berdasarkan UUD 1945 perkembangan ketatanegaraan juga terjadi melalui pembentukan undang-undang yang menetapkan terbentuknya lembaga atau komisi independen yang melaksanakan fungsi strategis dalam negara, termasuk didalamnya Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Dewan Pers, Ombudsman Republik Indonesia, dan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI).

Denny Indrayana sebagaimana mengutip pendapat Asimow dan Misiroglu menyebutkan komisi negara independen adalah lembaga negara federal yang tidak termasuk cabang kekuasaan eksekutif, dan karenanya tidak berada dibawah kontrol presiden. Sedangkan Milakovich dan Gordon membagi komisi negara menjadi dua. Pertama, *Dependent Regulatory Agencies (DRAs)* dan *Independent Regulatory Boards and Commissions (IRCs)*. DRAs atau komisi dependen biasanya merupakan bagian dari departemen tertentu dalam pemerintahan, kabinet atau struktur eksekutif lainnya. Sebaliknya IRCs adalah komisi negara yang independen, tidak berada dibawah satu cabang kekuasaan manapun, tidak pula eksekutif, sehingga dalam melaksanakan tugasnya lebih leluasa dan tidak dapat diintervensi.

Marshall J. Breger, Profesor hukum di the Columbus School of Law dan Gary J. Edles yang merupakan Profesor hukum di American University Washington College of Law, memberikan definisi Komisi Independen yaitu:

“Independent agencies of the United States federal government are those agencies that exist outside of the federal executive departments (those headed by a Cabinet secretary) and the Executive Office of the President.”

Sedangkan Jimly Asshiddiqie menamakan komisi negara independen sebagai *independent supervisory bodies*, yaitu lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran antara fungsi regulatif, administratif dan fungsi penghukuman. Ini sejalan dengan pandangan Funk dan Seamon yang menilai komisi independen seringkali mempunyai kekuasaan *quasi legislative*, *executive power* dan *quasi judicial*.

Dalam ketatanegaraan Amerika Serikat misalnya, komisi negara independen dipisahkan dari badan eksekutif federal atau badan eksekutif lainnya baik struktur maupun fungsinya. Kongres dapat menentukan secara tegas didalam undang-undang bahwa komisi tersebut independen dan diberikan fungsi berbeda yang juga penting untuk menjalankan negara. Singkatnya desain kekuasaan modern saat ini sudah menerima adanya cabang kekuasaan baru di luar tiga cabang kekuasaan yang klasik: eksekutif, legislatif dan yudikatif. Cabang kekuasaan yang baru itu adalah lembaga atau komisi negara independen.

47. Bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan komisi independen yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002. Secara tegas dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 dinyatakan:

“Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.”

Sedangkan dalam penjelasan Pasal 3 tegas pula dinyatakan:

“Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan “kekuasaan manapun” adalah kekuatan yang dapat mempengaruhi tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi atau anggota Komisi secara individual dari pihak eksekutif, yudikatif, legislatif, pihak-pihak lain yang terkait dengan perkara

tindak pidana korupsi, atau keadaan dan situasi ataupun dengan alasan apapun”.

48. Bahwa posisi KPK sebagai lembaga independen diluar tiga cabang kekuasaan tersebut ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 (bukti P-20), Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangannya berpendapat:

“Bahwa dalam perkembangan sistem ketatanegaraan saat ini, sebagaimana tercermin dalam ketentuan hukum tata negara positif di banyak negara, terutama sejak Abad ke-20, keberadaan komisi-komisi negara semacam KPK telah merupakan suatu hal yang lazim. Doktrin klasik tentang pemisahan kekuasaan negara ke dalam tiga cabang kekuasaan kini telah jauh berkembang, antara lain, ditandai oleh diadopsinya pelembagaan komisi-komisi negara yang di beberapa negara bahkan bersifat kuasi lembaga negara yang diberi kewenangan melaksanakan fungsi-fungsi kekuasaan negara. Justru ketentuan dalam Pasal 20 UU KPK, yang oleh Pemohon II didalilkan sebagai ketentuan yang inkonstitusional, secara umum mencerminkan ciri-ciri komisi-komisi negara dimaksud...”

49. Bahwa penafsiran mengenai pentingnya independensi, hal tersebut ditegaskan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, yang dalam pertimbangannya Mahkamah Konstitusi berpendapat:

*“Bahwa rumusan dalam Pasal 3 UU KPK itu sendiri telah tidak memberikan kemungkinan adanya penafsiran lain selain yang terumuskan dalam ketentuan pasal dimaksud, yaitu bahwa independensi dan bebasnya KPK dari pengaruh kekuasaan mana pun adalah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Tidak terdapat persoalan konstitusionalitas dalam rumusan Pasal 3 UU KPK tersebut; **Bahwa penegasan tentang independensi dan bebasnya KPK dari pengaruh kekuasaan mana pun dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya justru menjadi penting agar tidak terdapat keragu-raguan dalam diri pejabat KPK.** Sebab, sesuai dengan ketentuan Pasal 11 UU KPK, pihak-pihak yang paling potensial untuk diselidiki, disidik, atau dituntut oleh KPK karena tindak pidana korupsi terutama adalah aparat penegak hukum atau*

penyelenggara negara. Dengan kata lain, pihak-pihak yang paling potensial untuk diselidiki, disidik, atau dituntut oleh KPK karena tindak pidana korupsi itu adalah pihak-pihak yang memegang atau melaksanakan kekuasaan negara.”

50. Bahwa selanjutnya Pasal 52 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 *juncto* Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 telah menentukan lembaga yudikatif dalam hal ini pengadilan tindak pidana korupsi merupakan lembaga yang berwenang melakukan pengujian terhadap hasil penyelidikan, penyidikan dan penuntutan yang dilakukan oleh KPK, dan bukan kewenangan DPR sebagai lembaga legislatif. Pengadilan tindak pidana korupsi berwenang mengeksaminasi kasus-kasus yang ditangani oleh KPK melalui pengujian bukti-bukti di depan persidangan demi mencari kebenaran materiil. Demikian pula terhadap cara kerja KPK dalam melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan, maka Pasal 77 KUHP dan Pasal 63 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 telah menentukan badan yudisial dalam hal ini pengadilan negeri dan praperadilan berwenang melakukan pemeriksaan terhadap prosedur formil yang dilakukan oleh KPK dalam melaksanakan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan. Misalnya, pengadilan negeri atau praperadilan menilai tindakan penyidikan yang dilakukan oleh KPK tidak sesuai hukum maka pengadilan dapat menyatakan bahwa penetapan tersangka tidak sah karena penyidikan yang dilakukan tidak sesuai ketentuan hukum acara, atau dalam hal praperadilan menilai penangkapan, penahanan, dan penyitaan yang dilakukan KPK tidak sesuai hukum maka pengadilan dapat menganulir tindakan penangkapan, penahanan dan penyitaan tersebut.
51. Bahwa Undang-Undang telah mengatur sedemikian rupa mekanisme dan pola kerja struktur-struktur di dalam sistem hukum khususnya dalam sistem hukum pidana untuk tujuan dan kepentingan hukum tertentu. Kewenangan eksaminasi perkara yang dilekatkan pada badan yudikatif bukan pada badan legislatif atau eksekutif harus dipahami secara logis telah mempertimbangkan kemampuan, kompetensi, pembagian dan keseimbangan kekuasaan yang diberikan pada cabang-cabang kekuasaan dimaksud.
52. Bahwa dengan demikian penggunaan hak angket oleh DPR untuk memeriksa KPK telah menerobos batas-batas kekuasaan yang telah digariskan oleh

undang-undang dan konstitusi, padahal pembatasan kekuasaan merupakan prasyarat yang harus dipenuhi Indonesia sebagai negara hukum.

53. Bahwa pelaksanaan hak angket oleh DPR terhadap KPK telah mendelegitimasi fungsi dan kewenangan yudisial yang seharusnya dilaksanakan oleh lembaga peradilan. Demikian pula pelaksanaan hak angket oleh DPR terhadap KPK sebagai komisi independen yang melaksanakan fungsi penegakan hukum telah merusak mekanisme dan bangunan penegakan hukum di Indonesia yang seharusnya bekerja secara independen yaitu bebas dari kekuasaan manapun tidak terkecuali penggunaan kekuasaan oleh DPR.
54. Bahwa perlu menjadi pertimbangan, secara fakta, penyelenggaraan hak angket terhadap KPK berawal dari usulan beberapa anggota DPR muncul pada saat adanya rapat dengar pendapat komisi III DPR dengan KPK yang berlangsung pada tanggal 18 s.d. 19 April 2017, dimana dalam pertemuan tersebut komisi III DPR mendesak KPK untuk membuka rekaman pemeriksaan terhadap Miryam S. Haryani anggota DPR yang menjadi tersangka dalam kasus dugaan korupsi pengadaan e-KTP. Dalam rapat dengar pendapat tersebut komisi III DPR secara khusus menyoroti pencabutan Berita Acara Pemeriksaan (BAP) Miryam S. Haryani karena dugaan mendapat tekanan dari enam anggota komisi III DPR, informasi mengenai hal tersebut disampaikan oleh 3 (tiga) orang penyidik KPK pada persidangan di Pengadilan Tipikor pada tanggal 30 Maret 2017.
55. Bahwa dalam rangka pelaksanaan hak angket DPR terhadap KPK, maka berdasarkan surat Nomor PW/10403/DPR RI/VI/2017 tanggal 14 Juni 2017, DPR meminta KPK untuk menghadirkan Miryam S. Haryani, dimana yang bersangkutan merupakan tersangka KPK, untuk dihadirkan kepada pansus angket guna diperiksa dan dimintai klarifikasi terkait keterangan maupun pernyataan yang disampaikannya. Padahal penyidikan yang dilakukan oleh KPK terhadap Miryam S. Haryani masih bersifat tertutup sehingga segala keterangan dan informasi yang ada seharusnya tersimpan untuk kepentingan dan kelancaran proses penyidikan sampai dengan dibuka sebagai pembuktian dalam sidang pengadilan. Atas dasar tersebut kemudian KPK menolak permintaan pemanggilan Miryam S. Haryani oleh DPR.

56. Bahwa terkait dengan permintaan menghadirkan Miryam S. Haryani kepada KPK oleh DPR, maka salah satu wakil ketua pansus angket telah menyatakan akan memanggil paksa mantan anggota komisi II, Miryam S. Haryani jika yang bersangkutan tidak diberikan izin oleh KPK untuk memenuhi panggilan. Anggota pansus angket yang lain menyatakan pula, jika setelah dilakukan pemanggilan selama tiga kali tetapi KPK tidak mengizinkan Miryam S. Haryani untuk memenuhi panggilan tersebut, pansus bisa meminta bantuan Polri untuk memanggil paksa.
57. Bahwa terhadap wacana yang disampaikan oleh DPR untuk menggunakan upaya paksa terkait pemanggilan Miryam S. Haryani dengan bantuan pihak kepolisian, maka Kapolri secara tegas telah menyatakan tidak dapat melakukan upaya paksa karena adanya hambatan hukum terkait dengan hukum acaranya yang tidak jelas. Namun kemudian atas sikap Kapolri tersebut, DPR mengancam tidak akan melakukan pembahasan anggaran KPK dan Kepolisian sehingga dampaknya tidak dapat dilakukan perubahan maupun penambahan anggaran KPK dan Kepolisian pada tahun 2018. Hal ini tentunya akan mengganggu proses penegakan hukum yang dilakukan oleh KPK dan Kepolisian.
58. Bahwa fakta tersebut membuktikan, bagaimana DPR menunjukkan dan menggunakan kekuasaan melalui hak angket yang pada dasarnya merupakan instrumen yang seharusnya digunakan secara proporsional dan terbatas terhadap pemerintah dalam hal ini lembaga eksekutif sebagai bagian dari kontrol yang seimbang dan setara (*checks and balance*), sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014. Model penggunaan kekuasaan yang tanpa batasan oleh DPR dapat merusak upaya penegakan hukum yang dilakukan oleh semua lembaga penegakan hukum khususnya Komisi Pemberantasan Korupsi. Dapat dibayangkan jika penegak hukum seperti KPK, Mahkamah Agung, bahkan Mahkamah Konstitusi memeriksa perkara yang berkaitan dengan kepentingan DPR atau anggotanya, maka dengan mudah instrumen kekuasaan legislatif digunakan untuk menekan bahkan mendelegitimasi kedudukan lembaga-lembaga penegak hukum tersebut.

59. Bahwa sesuai penjelasan ketentuan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 subjek yang dapat dikenakan hak angket oleh DPR adalah “pimpinan lembaga” bukan “lembaganya”.

Sedangkan dalam ketentuan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 disebutkan subjek “pimpinan lembaga” yang dapat dikenakan hak angket adalah terbatas yaitu Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah Nonkementerian.

60. Bahwa meskipun Kapolri dan Jaksa Agung notabene merupakan penegak hukum sebagaimana Pimpinan KPK namun terdapat perbedaan mendasar yang secara rasional dapat dipahami mengapa Kapolri dan Jaksa Agung masuk sebagai subjek angket DPR sedangkan Pimpinan KPK tidak termasuk subjek angket DPR. Pertama, Pasal 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 menegaskan KPK adalah lembaga independen, sehingga Pimpinan KPK harus bebas dari kekuasaan manapun, sedangkan terhadap Kapolri dan Jaksa Agung tidak ditegaskan mengenai hal tersebut, sehingga dalam banyak kesempatan Presiden dapat saja memberikan arahan dan perintah terhadap Kapolri dan Jaksa Agung sebagai bawahannya terkait dengan tugas penegakan hukum yang dimilikinya. Kedua, Pimpinan KPK dipilih melalui mekanisme khusus bukan dipilih oleh Presiden sehingga Pimpinan KPK tidak berada dibawah struktur Presiden, sedangkan Kapolri dan Jaksa Agung dipilih oleh Presiden dan berada dibawah Presiden. Ketiga, tugas dan kewenangan Pimpinan KPK hanya terbatas pada tindak pidana korupsi, sehingga jika Pimpinan KPK melakukan pelanggaran hukum atau penyelewengan maka dengan mudah dapat dilaporkan dan dituntut pidana yang ditangani oleh Kepolisian atau Kejaksaan, sedangkan Kapolri dan Jaksa Agung berwenang penuh atas penanganan semua tindak pidana, artinya dalam hal Kapolri melakukan pelanggaran atau penyelewengan, maka sebagai pemegang kekuasaan dalam penyidikan seluruh tindak pidana tentu akan timbul banyak hambatan jika penyidikan dilakukan oleh institusi yang berada di bawahnya, demikian pula jika Jaksa Agung melakukan pelanggaran atau penyelewengan, maka sebagai pemegang kekuasaan dalam penuntutan semua tindak pidana sangat potensial terjadi hambatan dalam penuntutan terhadap Jaksa Agung, dengan demikian menjadi rasional

penggunaan hak angket terhadap Kapolri dan Jaksa Agung sebagai upaya politik (*check and balance*) untuk memberikan keseimbangan kekuasaan terhadap kekuasaan eksekutif. Lagi pula, mengingat Kapolri dan Jaksa Agung secara struktur berada di bawah Presiden maka, apabila Presiden melakukan pelanggaran pidana, terdapat kemungkinan Kapolri dan Jaksa Agung akan mengalami kesulitan untuk melakukan penyelidikan, penyidikan maupun penuntutan tindak pidana tersebut. Dalam konteks inilah hak angket DPR sebagai mekanisme politik menjadi relevan digunakan untuk mendorong Kapolri maupun Jaksa Agung untuk tetap melaksanakan penegakan hukum. Sebagai tambahan, perlu diingat pula bahwa tugas dan fungsi Kepolisian dan Kejaksaan tidak hanya melakukan penyidikan dan penuntutan namun juga memiliki tugas lain yang juga strategis yaitu fungsi keamanan dan ketertiban masyarakat yang termasuk dalam objek angket sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79 ayat (3).

61. Bahwa berdasarkan alasan-alasan tersebut di atas, maka penggunaan hak angket oleh DPR terhadap KPK berdasarkan penafsiran keliru yang digunakan oleh DPR atas ketentuan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 telah bertentangan dengan prinsip negara hukum yang mensyaratkan adanya supremasi hukum dan pembatasan kekuasaan. Dengan demikian ketentuan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 yang telah ditafsirkan oleh DPR termasuk untuk melakukan penyelidikan terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi telah bertentangan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.

IV.2. Rumusan Ketentuan Pasal 79 ayat (3) undang-undang No.17 Tahun 2014 tidak memenuhi asas kejelasan rumusan dan asas kepastian hukum sehingga bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945

62. Bahwa selain Ketentuan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 yang ditafsirkan oleh DPR dapat digunakan untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi telah bertentangan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, Pemohon juga menilai ketentuan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 juga bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 sepanjang ditafsirkan bahwa penyelidikan angket dapat dilakukan oleh DPR terhadap pelaksanaan suatu undang-

undang dan/atau kebijakan oleh badan-badan, lembaga atau pejabat yang berada diluar Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah non kementerian, yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

63. Bahwa Pemohon mengajukan *judicial review* atau *contitutional review* terhadap ketentuan 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, yang 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.”

64. Bahwa penjelasan ketentuan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 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 pemerintah nonkementerian.”

65. Bahwa konsepsi norma dalam hukum dapat diuji validitasnya tidaklah berdasarkan realitas atau penerapannya tetapi diuji berdasarkan norma lainnya. Sehingga dapat dikatakan suatu norma adalah bukan pernyataan tentang realitas sehingga tidak dapat dikatakan benar atau salah dengan ukuran realitas, singkatnya validitas norma tidak karena keberlakuannya, melainkan bersandar kembali kepada norma lain yang darinya norma pertama diturunkan. Sehingga dalam tata hukum kemudian dikenal hierarki norma, yang melihat norma-norma dalam aturan hukum secara berjenjang. Kelsen menggunakan istilah norma superior dan inferior, bagaimana kriterianya, hukum mengatur kreterianya sendiri yaitu sepanjang suatu norma

hukum menentukan cara norma lain dibuat dan juga isi dari norma tersebut. Sehingga norma hukum dianggap valid karena dibuat dengan cara yang ditentukan oleh norma hukum lain, maka norma terakhir merupakan alasan validitas yang pertama.

“Hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan super dan subordinasi dalam konteks spasial. Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang dibuat adalah inferior. Tata hukum, khususnya sebagai personifikasi negara bukan merupakan sistem norma yang dikordinasikan satu dengan lainnya, tetapi suatu hirarki dari norma-norma yang memiliki level berbeda. Kesatuan norma ini disusun oleh fakta bahwa pembuatan norma, yang lebih rendah, ditentukan oleh norma lebih tinggi menjadi alasan utama validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan.”

66. Bahwa dalam tata hukum Indonesia, UUD 1945 sebagai konstitusi tertulis merupakan norma dasar yang telah diletakkan dalam kedudukan tertinggi (*superior*) pada hierarki peraturan perundang-undangan. Ketentuan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memberikan penjelasan apa yang dimaksud dengan hierarki yaitu penjejjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Sedangkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (bukti P-21) menentukan hierarki Peraturan Perundang-undangan, sebagai berikut:
- 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
67. Bahwa sebagai konstitusi tertulis yang merupakan norma dasar dan diletakkan dalam hierarki tertinggi Peraturan Perundang-undangan, Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menyatakan:

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

68. Bahwa ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 merupakan hak konstitusional yang dimiliki oleh semua warga negara Indonesia, yang diakui dan dijamin oleh negara untuk mendapatkan perlindungan, **kepastian hukum** yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.
69. Bahwa penilaian suatu norma adalah tidak jelas atau multi tafsir (*multi interpretation*) selalu dihubungkan dengan asas atau prinsip kepastian hukum dan asas kecermatan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Mengenai asas atau prinsip kepastian hukum dalam peraturan I.C van der Vlies dalam buku aslinya *Handboek Wetgeving* menyatakan bahwa:

“Asas kepastian hukum menghendaki agar harapan (ekspektasi) yang wajar hendaknya dihormati; khususnya ini berarti bahwa peraturan harus memuat rumusan norma yang tepat, bahwa peraturan tidak diubah tanpa adanya aturan peralihan yang memadai, dan bahwa peraturan tidak boleh diberlakukan surut tanpa alasan mendesak.”

Memahami pandangan yang disampaikan oleh Vlies, maka ketentuan aturan seharusnya memberikan kepastian hukum bagi masyarakat dengan perumusan yang jelas, tepat dan teliti maka perilaku atau pelaksanaan aturan baik bagi yang memerintah atau yang menjalankan perintah dapat diramalkan, sehingga kepastian hukum semakin besar dan pada saat bersamaan ruang gerak bagi pihak-pihak yang bersangkutan untuk bertindak sesuai dengan keinginan dan wawasannya sendiri semakin kecil.

“Dengan mengeluarkan peraturan, kepastian hukum bagi masyarakat akan terjamin. Masyarakat mengetahui apa yang harus mereka patuhi dalam hubungan hukum antara mereka dan apa yang boleh mereka harapkan dari pemerintah. Melalui pengenalan akan peraturan hukum, perilaku (pihak) yang memerintah dan (pihak) yang diperintah menjadi dapat diramalkan: mereka akan berbuat sesuai dengan apa yang diharapkan seharusnya dibuat oleh mereka. Keterramalan-dan bersama itu pula kepastian hukum-akan semakin besar dengan semakin telitinya rumusan suatu norma. Ini karena makin terbatasnya ruang-gerak bagi pihak-pihak yang bersangkutan untuk bertindak sesuai dengan

keinginan dan wawasannya sendiri: mereka dapat dan harus berbuat seperti apa yang diperintahkan oleh peraturan”.

70. Bahwa senada dengan Vlies, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana ditegaskan pula oleh Prof. HAS Natabaya, S.H., LL.M membagi asas peraturan perundang-undangan menjadi tiga bagian. Pertama, asas-asas yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan. Kedua, asas-asas yang dikandung dalam materi muatan peraturan perundang-undangan; dan ketiga, asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan. Dikatakannya, asas-asas tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Dalam pembagian kelompok asas tersebut, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan asas kejelasan rumusan termasuk dalam bagian asas yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan. Sedangkan asas ketertiban dan kepastian hukum masuk dalam bagian asas yang dikandung dalam materi muatan peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut, ketentuan Pasal 5 huruf f Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan:

“bahwa yang dimaksud asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-Undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya”.

Sedangkan apa yang dimaksud dengan asas ketertiban dan kepastian hukum disebutkan dalam Penjelasan Pasal 6 huruf i Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011:

“bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum”.

71. Berdasarkan pandangan tersebut, dapat disimpulkan bahwa pengujian konstiusionalitas suatu undang-undang selain diperhadapkan dengan Undang-Undang Dasar maka dapat dilakukan pula dengan melihat

penerapan asas-asas yang relevan, dalam konteks ini adalah asas kepastian hukum dan kejelasan rumusan sebagai syarat validitas suatu undang-undang.

72. Bahwa Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 menyatakan, 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.”*

73. Bahwa secara tekstual tidak ada pemaknaan berbeda dalam kalimat:

“Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan”

Ketentuan dalam kalimat tersebut menegaskan bahwa DPR memiliki hak angket yaitu hak untuk melakukan penyelidikan, hal ini sejalan pula dengan ketentuan Pasal 79 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, dimana disebutkan DPR mempunyai hak: a. interplasi; b. angket; dan c. menyatakan pendapat. Persoalan muncul ketika mencermati kalimat selanjutnya dalam Pasal 79 ayat (3):

“pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah”.

Dalam Penjelasan Pasal 79 ayat (3) disebutkan:

“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.”

Ketentuan Pasal 79 ayat (3) dapat dibagi menjadi 3 *cluster*. Pertama, penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang. Kedua, penyelidikan terhadap kebijakan Pemerintah. Ketiga, penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan kebijakan Pemerintah. Semua variabel tersebut seharusnya dibaca dengan menunjuk pada subjek yang meliputi seluruh objek atau sesuai penjelasan Pasal 79 ayat (3) maka

addresadnya adalah Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian.

74. Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap **pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah** baik yang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
75. Bahwa ketentuan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 seharusnya dapat dibaca dalam satu pemahaman dengan Penjelasan Pasal 79 ayat (3) sehingga pada dasarnya ketentuan Pasal 79 ayat (3) telah membatasi objek dan subjek yang dapat dikenakan penyelidikan dengan hak angket yaitu terbatas pada pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian, dengan demikian secara *a contrario* pejabat atau lembaga-lembaga diluar Presiden, Wakil presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, dan pimpinan lembaga pemerintahan nonkementerian tidak dapat dikenakan hak angket DPR.
76. Bahwa meskipun ketentuan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 mestinya sudah jelas namun faktanya, ketentuan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 telah ditafsirkan secara keliru oleh DPR dengan memisahkan pemahaman dalam frasa: “pelaksanaan undang-undang” dengan frasa “kebijakan pemerintah”. Frasa “pelaksanaan undang-undang” telah diartikan sebagai pelaksanaan undang-undang dalam arti seluas-luasnya sehingga tidak saja yang dilaksanakan oleh Presiden, Wakil presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian. Namun dimaknai berlaku untuk semua lembaga yang bertugas dan berwenang melaksanakan undang-undang, termasuk didalamnya KPU, Komnas HAM, BPK, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Pemberantasan Korupsi yang merupakan

lembaga negara independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun *state independent agency*.

Sedangkan frasa “kebijakan pemerintah” telah diartikan dalam pemahaman yang lebih terbatas sebagaimana dimaksud dalam Penjelasan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 yaitu kebijakan yang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian.

77. Bahwa ketentuan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 telah menimbulkan interpretasi yang berbeda-beda (*multi-interpretation*) mengenai siapa pejabat atau lembaga yang dapat dikenakan penyelidikan dalam rangka pelaksanaan hak angket sehingga kepastian hukum menjadi hilang. Sebagai konsekuensi logis, hilangnya kepastian hukum berpotensi menimbulkan kerugian konstitusional, yaitu:

Pertama, APBN telah digunakan untuk kegiatan yang tidak sah atau tidak sesuai dengan tugas dan fungsi yang seharusnya dilakukan oleh DPR, padahal APBN tersebut salah satunya bersumber dari pajak termasuk pajak yang dibayarkan oleh Pemohon (*tax payer*), sehingga pemohon secara konstitusional telah dirugikan sebagaimana telah Pemohon uraikan pada bagian awal permohonan ini.

Kedua, potensi kerugian sebagai warga negara Indonesia yang seharusnya mendapatkan jaminan konstitusional terhadap perlindungan hukum termasuk dalam hal ini perlindungan dari kejahatan korupsi, namun karena adanya upaya Komisi III DPR yang menggunakan hak angket secara tidak sah dan bertentangan dengan hukum karena memaknai secara keliru ketentuan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 maka perlindungan tersebut menjadi terganggu dan menjadi rentan terhadap koptasi politik yang sarat kepentingan.

Ketiga, penggunaan hak angket terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai institusi penegak hukum yang independen dan bebas dari kekuasaan manapun secara nyata akan mengganggu tugas dan fungsi Komisi Pemberantasan Korupsi, bersamaan dengan itu akan timbul preseden buruk terhadap penegakan hukum termasuk kemungkinan digunakan kembali hak angket terhadap lembaga-lembaga negara lain yang seharusnya bekerja

secara independen, mandiri dan objektif seperti lembaga peradilan, Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, bahkan Mahkamah Konstitusi sendiri dan lembaga lain yang juga merupakan pelaksana undang-undang namun tidak berada diwilayah kekuasaan eksekutif.

78. Bahwa ketentuan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 mengandung ketidak jelasan rumusan atau *multi tafsir* sehingga tidak memenuhi asas kejelasan rumusan serta kepastian hukum sebagaimana dimaksud Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Hal ini berimplikasi pada timbulnya beberapa penafsiran berbeda dan berakibat pada kekeliruan DPR dalam menggunakan hak angket terhadap KPK.
79. Bahwa sesuai ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002, Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang menjalankan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Sedangkan penjelasan Pasal 3 menyatakan yang dimaksud dengan “kekuasaan manapun” adalah kekuatan yang dapat mempengaruhi tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi atau anggota Komisi secara individu dari pihak eksekutif, yudikatif, legislatif, pihak-pihak lain yang terkait dengan perkara tindak pidana korupsi, atau keadaan dan situasi ataupun dengan alasan apapun.
80. Bahwa independensi suatu badan atau lembaga terbagi dalam dua bentuk yakni strukturnya yang bersifat independen dan fungsinya bersifat independen. Artinya, strukturnya tidak berada dibawah kendali atau subordinasi lembaga lain, dan dalam melaksanakan fungsi dan kewenangannya harus terbebas dari pengaruh atau intervensi lembaga lainnya.
81. Bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 KPK tidak dilektakkan dibawah perintah atau garis komando dari lembaga negara lainnya, oleh karenanya KPK tidak terdapat dalam garis struktur kelembagaan eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Sebagai pertanggungjawaban kerja KPK kepada publik, maka Pasal 15 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 hanya mensyaratkan agar KPK menyampaikan laporan tahunan kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat RI dan Badan Pemeriksa Keuangan.

82. Bahwa sebagaimana Pemohon telah sampaikan dibagian awal, seluruh perkara korupsi yang ditangani oleh KPK harus dibuktikan dihadapan pengadilan tipikor sebagai lembaga yudisial yang berwenang untuk menguji dan memutuskan benar-tidaknya terjadi tindak pidana korupsi. Demikian pula terhadap proses kerja dan pelaksanaan kewenangan KPK, maka KUHP dan undang-undang tipikor telah menentukan lembaga praperadilan serta pengadilan negeri sebagai lembaga yang berwenang menguji akuntabilitas kerja KPK. Sistem peradilan pidana telah menentukan mekanisme hukum yang harus dilaksanakan untuk menjamin proses penegakan hukum dilaksanakan secara *fair*, akuntable dan objektif.
83. Bahwa selain independen secara struktur, KPK juga independen secara fungsi. Hal ini secara tegas disampaikan dalam ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002, yaitu KPK dalam melaksanakan fungsi dan wewenangnya harus independen dan bebas dari kekuasaan manapun.
84. Bahwa mengenai sifat independensi suatu lembaga, Mahkamah Konstitusi juga telah menerima dan meneguhkan adanya lembaga negara independen, sebagaimana dalam pertimbangan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XIV/2016 (bukti P-22), yang menilai Komisi Pemelihan Umum (KPU) sebagai lembaga negara yang sifatnya independen atau mandiri dalam menjalankan fungsi dan wewenangnya maka tidak terikat oleh keputusan rapat dengar pendapat dengan DPR.
85. Bahwa penggunaan hak angket oleh DPR berdasarkan penafsiran yang keliru terhadap ketentuan Pasal 79 ayat (3) UUD 1945 dapat merusak tatanan hukum dan bekerjanya sistem hukum di Indonesia. Penggunaan angket DPR terhadap lembaga, badan atau institusi diluar Pemerintah (eksekutif), seperti KPK, KPU, MA, BPK, MK terutama terkait dengan pelaksanaan tugas dan wewenang pada lembaga atau badan-badan tersebut merupakan bentuk intervensi yang dapat menimbulkan kekacauan hukum. Dapat dibayangkan jika BPK mendapatkan temuan audit di DPR yang akan merugikan atau berdampak terhadap kredibilitas DPR atau anggotanya maka DPR dapat serta merta menggunakan hak angketnya untuk mengganjal pelaksanaan wewenang BPK tersebut. Demikian pula jika ada pemohon yang mengajukan permohonan *judicial review* terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang akan mengurangi atau berdampak merugikan

bagi kedudukan DPR atau anggotanya maka dengan mudah DPR dapat menggunakan hak angketnya, dengan memeriksa atau melakukan penyelidikan terhadap berbagai aspek dalam pelaksanaan tugas Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung, dan pada gilirannya akan menekan atau mempengaruhi pelaksanaan tugas dan kewenangan lembaga tersebut.

86. Bahwa sampai hari ini tidak ada suatu parameter objektif dalam pemeriksaan yang akan dilakukan oleh pansus angket KPK untuk menentukan tepat atau tidaknya suatu pelaksanaan undang-undang. Pansus angket DPR juga tidak memiliki pedoman maupun metodologi yang dapat dipertanggungjawabkan dalam melakukan pengujian dan pembuktian hukum terhadap substansi yang akan diselidiki. Hal ini tentu berbeda dengan lembaga peradilan (yudikatif) yang memang telah di desain dengan infrastruktur, metode dan perangkat uji yang sah dan pasti berdasarkan undang-undang dan praktik peradilan.

Singkatnya, secara rasional penegakan hukum tidak mungkin diuji oleh lembaga legislatif yang tidak memiliki kapasitas dan perangkat hukum untuk memastikan benar tidaknyasuatu penegakan hukum.

87. Bahwa berdasarkan alasan-alasan di atas maka Mahkamah Konstitusi perlu meluruskan praktik tersebut dengan memberikan penafsiran konstitusional yang benar terhadap ketentuan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, yaitu dengan menyatakan bahwa ketentuan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 harus ditafsirkan bahwa penggunaan hak angket oleh DPR terkait dengan pelaksanaan suatu undang-undang hanya dapat dilaksanakan terhadap *Presiden*, *Wakil Presiden*, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah non kementerian atau secara *a contratio* hak angket DPR tidak dapat digunakan terhadap badan, lembaga atau pejabat diluar Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah non kementerian.

DALAM PROVISI

88. Bahwa karena Pasal 58 UU Mahkamah Konstitusi mengatur bahwa Putusan Mahkamah tidak berlaku surut, maka untuk mencegah terjadinya pelanggaran dan kerugian yang lebih jauh terhadap hak konstitusional para Pemohon, para Pemohon memohon agar Majelis Hakim Konstitusi menerbitkan Putusan Sela yang memerintahkan Panintia Khusus (PANSUS)

Angket DPR terhadap KPK dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat untuk menunda pelaksanaan hak angket terhadap KPK sampai dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara *a quo*.

89. Bahwa walaupun UU Mahkamah Konstitusi tidak mengatur secara spesifik mengenai Putusan Provisi, namun undang-undang tidak melarang Mahkamah Konstitusi untuk mengintrodusir mekanisme ini dalam perkara pengujian undang-undang. Lagi pula Mahkamah Konstitusi dalam perkara yang lain sudah pernah menjatuhkan putusan sela sebagaimana Putusan Nomor 133/PUU-VII/2009 (bukti P-23). Dengan pertimbangan hukumnya, sebagai berikut:

*“Bahwa Mahkamah secara terus menerus mengikuti perkembangan kesadaran hukum dan rasa keadilan yang tumbuh di masyarakat yang menjadi dasar agar Mahkamah tidak berdiam diri atau membiarkan terjadinya pelanggaran hak konstitusional warga negara. Oleh karenanya, meskipun dalam UU MK tidak dikenal putusan provisi dalam perkara pengujian undang-undang, seiring dengan perkembangan kesadaran hukum, kebutuhan praktik dan tuntutan rasa keadilan masyarakat serta dalam rangka memberikan perlindungan dan kepastian hukum yang adil, Mahkamah memandang perlu menjatuhkan putusan provisi dalam perkara *a quo* dengan mendasarkan pada aspek keadilan, keseimbangan, kehati-hatian, kejelasan tujuan, dan penafsiran yang dianut dan telah berlaku tentang kewenangan Mahkamah dalam menetapkan putusan sela.”*

90. Bahwa berdasarkan pertimbangan Mahkamah Konstitusi tersebut menjadi sangat mendasar bagi Mahkamah Konstitusi untuk dapat memberikan putusan sela dalam perkara *a quo*. Satu dan lain hal untuk menghindari kerugian yang lebih besar terhadap para Pemohon sebagaimana telah dijabarkan sebelumnya bahkan masyarakat Indonesia atas penggunaan APBN yang bersumber dari pajak untuk pelaksanaan hak angket yang tidak sah dan bertentangan dengan konstitusi.

V. PETITUM PERMOHONAN

Berdasarkan alasan-alasan yang telah diuraikan di atas serta berdasarkan bukti-bukti terlampir, Para Pemohon memohon kepada Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi pada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan memutus

uji materil (*judicial review*) terhadap ketentuan 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, sebagai berikut:

DALAM PROVISI

1. Menerima permohonan Provisi para Pemohon;
2. Memerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Panitia Khusus (PANSUS) Angket KPK untuk menghentikan semua kegiatan dan pelaksanaan hak angket terhadap KPK sampai dengan adanya putusan akhir Mahkamah Konstitusi terhadap pokok permohonan *a quo*.

DALAM POKOK PERKARA

1. Mengabulkan permohonan pengujian Undang-Undang yang diajukan oleh para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan ketentuan 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 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568), tetap sah dan mengikat sepanjang dimaknai bahwa "*Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang oleh Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah Nonkementerian, yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentang dengan peraturan perundang-undangan*"

Atau apabila Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain mohon putusan yang seadil-adilnya, (*ex aequo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk menguatkan dalil permohonannya, para Pemohon mengajukan bukti-bukti surat atau tertulis, yang disahkan di persidangan pada tanggal 15 Agustus 2017 yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-24 sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) para Pemohon

2. Bukti P-2 : Fotokopi Kartu nomor pokok wajib pajak (NPWP) para Pemohon
3. Bukti P-3 : Fotokopi Bukti Potongan Pajak Penghasilan para Pemohon
4. Bukti P-4 : Fotokopi Surat Keputusan pengangkatan para Pemohon sebagai Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi
5. Bukti P-5 : Fotokopi kartu tanda pegawai KPK
6. Bukti P-6 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 79 ayat (3).
7. Bukti P-7 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
8. Bukti P-8 : Fotokopi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VIII/MPR/2001 Tahun 2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme
9. Bukti P-9 : Fotokopi <https://news.detik.com/berita/d-3548230/anggaran-pansus-angket-kpk-capai-rp-31-m-untuk-apa-saja>
<https://nasional.tempo.co/read/news/2017/06/09/078828/pansus-hak-angket-kpk-butuh-dana-rp-3-1-miliar-untuk-apa-saja>
<http://nasional.kompas.com/read/2017/06/08/19112031/anggaran.pansus.hak.angket.kpk.capai.rp.3.1.miliar>
10. Bukti P-10 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Corruption*
11. Bukti P-11 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman
12. Bukti P-12 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
13. Bukti P-13 : Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-

- III/2005 dan Nomor 11/PUU-V/2007
14. Bukti P-14 : Fotokopi Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009 atas pengujian Perubahan Kedua Undang-Undang Mahkamah Konstitusi
 15. Bukti P-15 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
 16. Bukti P-16 : Fotokopi
http://nasional.kompas.com/read/2017/06/19/08411381/kpk_larang.miryam.hadir.pansus.angket.jadwalkan.pemanggila.n.kedua
 17. Bukti P-17 : Fotokopi
<http://megapolitan.kompas.com/read/2017/06/17/18394671/pansus.angket.kpk.akan.minta.bantuan.polisi.untuk.panggil.miryam>
<https://nasional.tempo.co/read/news/2017/06/19/063885883/tolak-permintaan-dpr-hadirkan-miryam-kapolri-ada-hambatan-hukum>
 18. Bukti P-18 : Fotokopi <https://news.detik.com/berita/d-3536549/gara-gara-miryam-dpr-ancam-bekukan-anggaran-kpk-dan-polri>, diakses tanggal 4 Juli 2017
<https://nasional.tempo.co/read/news/2017/06/21/078886356/soal-pembekuan-anggaran-fahri-hamzah-dpr-perlu-disiplinkan-kpk?source=grabboards.com>
 19. Bukti P-19 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana
 20. Bukti P-20 : Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006
 21. Bukti P-21 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
 22. Bukti P-22 : Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XIV/2016
 23. Bukti P-23 : Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 133/PUU-VII/2009
 24. Bukti P-24 : Rekaman Rapat Dengar Pendapat antara KPK dengan DPR

Selain itu, para Pemohon mengajukan seorang ahli bernama Zainal Arifin Mochtar yang mendengarkan keterangannya tanggal 13 September 2017, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

A. Pendahuluan

Dewan Perwakilan Rakyat telah mengulirkan hak angket terhadap KPK. Berdasarkan undang-undang, KPK adalah lembaga negara yang dalam pelaksanaannya bersifat independen. Atas hal itu timbul dua hal yang harus diterangkan, *pertama* apa dan untuk siapakah hak angket itu? *kedua* adalah apakah lembaga negara independen itu?

B. Tentang Hak Angket

Dalam perkembangan konstitusi yang pernah diterapkan di Indonesia, pengaturan hak angket pernah termaktub dalam Konstitusi Republik Indonesia (Konstitusi RIS). Hak Angket diatur dalam Pasal 121 Konstitusi RIS, "*Dewan Perwakilan Rakjat mempunyai hak menjelidiki (enquete), menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang federal*"

Selanjutnya, Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (UUDS) memasukkan ketentuan tentang hak angket mirip dengan ketentuan yang tercantum dalam Konstitusi RIS. Pasal 70 UUDS menyatakan, "*Dewan Perwakilan Rakjat mempunyai hak menjelidiki (enquete), menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang.*"

Dalam pasca amandemen, hak angket disebut langsung dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945, yakni, "*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.*"

Untuk lebih menjelaskan eksistensi, hak angket yang pernah –dan sudah-diatur oleh konstitusi Indonesia sangat perlu dikutip. Misalnya, dalam Pasal 120 ayat (1) dan ayat (2) Konstitusi RIS disebutkan, "*(1) Dewan Perwakilan Rakjat mempunyai hak interpelasi dan hak menanja; anggota-anggota mempunyai hak menanja. (2) Menteri-Menteri memberikan kepada Dewan Perwakilan Rakjat, baik dengan lisan maupun dengan tertulis, segala penerangan jang dikehendaki menurut ajat yang lalu dan jang pemberiannya dianggap tidak berlawanan dengan kepentingan umum Republik Indonesia Serikat.*"

Aturan yang serupa dengan Pasal 120 ayat (1) dan ayat (2) juga diterapkan dalam Pasal 69 ayat (1) dan ayat (2) UUDS yaitu, “(1) *Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi dan hak menanaja; anggauta-anggauta mempunyai hak menanaja. (2) Menteri-Menteri memberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, baik dengan lisan maupun dengan tertulis, segala penerangan yang dikehendaki menurut ajat yang lalu dan yang pemberiannya dianggap tidak berlawanan dengan kepentingan umum Republik Indonesia*”

Dengan menggunakan interpretasi sistematis, maka dapat ditarik dua penjelasan sebagai berikut, *pertama*, bunyi Pasal 120 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 121 Konstitusi RIS maupun Pasal 69 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 70 UUDS menunjukkan bahwa konstitusi menghendaki hak angket DPR ditujukan ke Pemerintah saja yang kemudian bisa dijelaskan oleh menteri-menteri. *Kedua*, jika DPR telah menerima/puas dengan keterangan yang disampaikan oleh menteri, maka hak menyelidiki (angket) tidak perlu diaktifkan. Hak angket hanya –dan hanya jika- DPR tidak puas dengan keterangan lisan maupun tertulis dari para menteri terkait suatu hal.

Bagaimana dengan maksud pengaturan angket dalam UUD 1945 setelah diamandemen sebagaimana diatur dalam Pasal 20A ayat (2)? Struktur Pasal 20A UUD 1945 secara lengkap berbunyi sebagai berikut:

Pasal 20A

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan;
- (2) 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) Selain hak yang diattur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan penda[at, serta hak imunitas;
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.

Apabila dibaca dengan lensa intepretasi komparatif yang membandingkan dengan bunyi Pasal 120 ayat (1) dan ayat (2) serrta Pasal 121 Konstitusi RIS maupun Pasal 69 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 70 UUDS, maka

bunyi Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 adalah rangkaian tidak terpisahkan dengan Pasal 20A ayat (3) UUD 1945 di mana hak angket adalah bagian dari hak anggota untuk menanya/menyelidik. Sehingga jika disandingkan dengan ketentuan dalam Konstitusi RIS dan UUDS, maka hak angket dalam UUD 1945 adalah ditujukan ke kabinet para menteri yang menjalankan tugas sebagai pembantu Presiden. Membaca hak angket dalam kaitan dengan Presiden tentu saja adalah tatkala pengaktifan hak menyatakan pendapat untuk hal yang secara spesifik, semisal pemakzulan Presiden.

Selanjutnya, dalam Pasal 20A ayat (4) UUD 1945 dinyatakan bahwa pengaturan lebih lanjut tentang hak DPR dan anggota DPR diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Pasca-amandemen UUD 1945 (1990-2002), setidaknya terdapat tiga undang-undang yang mengatur tentang hak DPR dan anggota DPR. *Pertama*, UU Nomor 22 Tahun 2003. *Kedua*, UU Nomor 27 Tahun 2009. *Ketiga*, UU Nomor 17 Tahun 2014.

Masing-masing substansi pasal yang mengandung ketentuan hak angket dalam ketiga undang-undang di atas ditulis dalam tabel sebagai berikut:

UU	Pasal	Isi Pasal	Penjelasan Pasal
22/2003	27 huruf b	DPR mempunyai hak angket	Yang dimaksud dengan hak angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan
27/2009	77 ayat (1) huruf b	DPR mempunyai hak angket	Cukup jelas
	77 ayat (3)	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	Pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah dapat berupa kebijakan yang dilakdanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah non-

		penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan	kementerian
17/2014	79 ayat (1) huruf b	DPR mempunyai hak angket	Cukup jelas
	79 ayat (3)	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	Pelaksanaan suaru 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 non-kementerian

Ketiga Undang-Undang di atas menunjukkan bahwa hak angket seharusnya hanya dtujukan untuk pemerintah saja. Di mana pemerintah dimaknai sebagai Presiden, Wakil Presiden, dan para Menterinya. Hingga sebelum UU Nomor 17 Tahun 2014, DPR masih sangat taat dengan pelaksanaan angket. Angket yang diakukan masih pada sebatas pelaksanaan UU oleh Pemerintah, bisa jadi termasuk lembaga lain apabila titik tolaknya adalah pelaksanaan kebijakan Pemerintah. “bau” Pemerintah masih penting. Akan tetapi yang terkini benar-benar hanya menysar lembaga negara yang di luar Pemerintah serta tak ada sangkut pautnya dengan Pemerintah.

Terkhusus Pasal yang tengah diujikan ini, bunyi pasal ternyata dapat ditafsirkan berbeda. Pertama, ada yang mengatakan bahwa bunyi Pasal tersebut adalah terpisah antara pelaksanaan UU dan kebijakan oleh Presiden dan pelaksanaan UU dan kebijakan oleh lembaga negara lainnya. Hal ini misalnya

dianut oleh DPR yang mengajukan angket dengan mengatakan bahwa lembaga negara independen sebagai pelaksana UU juga dapat diawasi oleh DPR sehingga dapat dilakukan proses angket di dalamnya;

Jika tafsiran ini diterima, maka akan mendatangkan implikasi yang tidak kecil yakni betapa besarnya kewenangan angket tersebut. Semua lembaga bahkan individu di dalam negara ini melaksanakan UU serta berkewajiban tunduk dan patuh dalam pelaksanaan UU. Apakah itu artinya semua lembaga negara yang ada di Republik ini dapat dilaksanakan angket atasnya? Bagaimana jika ada Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) atau Mahkamah Agung (MA) yang hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan? Apakah itu berarti MK dan MA juga dapat dilakukan angket atasnya?

Jika dianggap tidak, maka mana batasannya? Oleh karena UU sama sekali tidak memberikan demarkasi yang jelas tentang pelaksanaan UU tersebut. Oleh karena itu mengapa sebaiknya serta seharusnya penafsiran dikembalikan ke konteks historik dan kontekstual sebenarnya dari angket itu yakni dalam kaitan dengan kebijakan dan pemerintah dalam menjalankan UU.

Kedua, penafsiran yang mengatakan dapat dilakukan angket oleh karena lembaga negara independen dianggap sebagai bagian dari *executief agencies* dan karenanya menjadi wajar jika dilakukan atasnya. Untuk hal ini lebih detailnya akan dijelaskan di bawah ini.

C. Tentang Lembaga Negara Independen

Kompleksitas masalah ketatanegaraan melahirkan banyak konsep baru dalam praktik ketatanegaraan, termasuk bervariasinya cabang struktur kelembagaan negara. Salah satunya adalah lembaga negara independen. Selanjutnya, lembaga negara independen dikategorikan sebagai lembaga negara tersendiri terpisah dari cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Independensi lembaga negara independen dikelompokkan dalam beberapa derajat. Misalnya, lembaga independen dikelompokkan dalam beberapa derajat. Misalnya, lembaga independen yang melaksanakan fungsi tertentu secara permanen, bersifat menunjang-sehingga diberikan kewenangan untuk membentuk aturan sendiri, dimaksudkan untuk melakukan pengawasan tertentu, maupun

lembaga independen yang melaksanakan fungsi campuran antara regulatif, administratif, pengawasan, dan penegakkan hukum sekaligus.

Sifat independen lembaga negara independen dapat dilacak dari ciri dan pola yang ada. Contohnya, pemberhentian pejabatnya yang hanya dapat dilakukan oleh sebab dan mekanisme tertentu sebagaimana diatur oleh undang-undang, kepemimpinan yang bersifat kolektif kolegial, jumlah pimpinannya yang ganjil, sampai pada pemilihan pimpinan yang dilakukan secara tidak serentak.

Pertanyaannya, bagaimana menempatkan dalam struktur cabang kekuasaan negara? Harus diingat, seiring dengan makin kompleksnya sistem ketatanegaraan dengan kewajiban negara mengurus warganya, kehadiran lembaga negara independen menempatkan lahirnya ide akan eksistensi cabang kekuasaan keempat dalam sistem ketatanegaraan Amerika. Peter L. Staruss (1984) sudah menuliskan perihal *"The Place of Agencies in Government, Separation of Powers and the Fourth Branch"*. Ia menggunakan tiga pendekatan untuk memahami empat independent agencies yang bersifat administratif inisebagai kekuasaan keempat yakni: pertama, secara *"separation of powers"* dengan melihat pada karakteristik cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Kedua, melalui *"separation of function"* yang melihatnya lebih pada beda fungsi. Ketiga, dengan *"checks and balances"* yang mana ide besarnya memberikan kekuasaan kepada *multiple authority* dan berarti berujung pada degradasi penumpukan kekuasaan pada satu cabang sehingga berguna mengeliminasi tirani. Meskipun kemudian, ia juga menekankan pentingnya memosisikan secara tepat peran Presiden *as the unitary, politically, accountable, head of all law-administration* bagi *administrative agencies* ini di hadapan Congress. Pandangan tersebut kurang lebih dalam dengan yang dikatakan oleh Yves Meny dan Andrew Knapp:

"regulatory dan onitoring bodies are a new type of autonomous administration which has been most widely developed in the United States (where it is sometimes referred to as the headless fourth branch of the government). It takes the form of what are generally known as independent Regulatori Comission"

Pertentangan soal bagaimana menempatkan lembaga negara indopenden dalam sistem *separation of power* yang sudah ajed juga dikemukakan oleh William F. Funk dan Seamon. Dalam hal ini, Funk dan Seamon mengatakan

bahwa setidaknya terdapat dua persoalan utama untuk menempatkan lembaga negara independen dalam konsep *separation of powers*. Pertama, karena pada dasarnya beberapa lembaga negara independen sendiri menggabungkan beberapa sifat cabang kekuasaan eksekutif legislatif maupun yudikatif. Khususnya, lembaga yang memiliki ciri (1) quasi legislatif karena memiliki kewenangan untuk melakukan kontrol terhadap publik melalui aturan yang dikeluarkannya. (2) kewenangan eksekutif karena pada dasarnya ia juga menjadi pelaksana regulasi yang berkaitan dengannya. (3) bahkan disebut quasi yudisial karena memiliki kewenangan untuk mengaplikasikan hukum dan aturan dalam kasus-kasus konkret. Sedangkan yang kedua menurut Funk dan Seamon adalah kenyataan bahwa lembaga negara independen tersebut bukan hanya mencampurkan kewenangan cabang-cabang kekuasaan lainnya, tetapi juga pada hal tertentu dapat disebut memisahkan diri secara “mutlak” dari kontrol Presiden.

Adalah Bruce Ackerman (2003) yang kemudian menjelaskan bahwa struktur cabang kekuasaan di sistem ketetangeraan Amerika bukan lagi hanya tiga cabang atau empat cabang, tetapi lima cabang kekuasaan, yakni *House of Representative, Senate, President as chief of executive, supreme court, and independent agencies*. Hal yang dikemukakan Ackerman dengan:

...the American system contains (at least) five branch: House, Senate, President, Court, and Independent Agencies such as the Federal Reserve Board. Complexity is compounded by the bewildering institutional dynamic of the Americans federal system. The crucial question is not complexity, but whether we Americans are separating power for the right reasons.

Tawaran Ackerman berfokus pada model pemisahan kekuasaan dengan menempatkan parlemen (dan eksekutif) sebagai pusat kekuasaan, sedangkan organ-organ lainnya diciptakan, dengan tujuan untuk membatasi kekuasaan parlemen. Secara lengkap diutarakannya:

At the centerpiece of my model of constrained parliamentarianism is a democratically elected house in charge of selecting a government and enacting ordinary legislation. The power of this center is checked and balanced by a host of special-purpose branches, each motivated by one or more of the three basic concerns of separationist theory.

Pembatasan kekuasaan parlemen (dan eksekutif) ini, menurutnya didasarkan pada tiga prinsip, yang selama ini telah memotivasi kelahiran doktrin pemisahan kekuasaan, yakni meliputi demokrasi, profesionalisme dan perlindungan hak-hak dasar warga negara. Ackerman sekaligus menegaskan bahwa *checks and balances* seharusnya lebih disandarkan pada tiga prinsip di atas, bukan secara kaku hanya mendasarkannya pada yang *main state's organs*. Hal yang kemudian semakin memperjelas bahwa cabang-cabang kekuasaan negara semakin berkembang dan pola hubungannya semakin *complicated*.

Adapun kemudian Cindy Skach malah melihat model *separation of powers* dalam sistem pemerintahan semi-presidensial menjadi sebuah "*newest separation of powers*". Sistem itu menempatkan enam cabang kekuasaan yang kemudian masing-masing-masing berdiri sendiri dan memiliki kewenangannya masing-masing, yakni DPR, *Senate*, Presiden *as head of state*, *Prime Minister as head of executive*, yudikatif dan *independent agencies* sebagai enam cabang kekuasaan yang bekerja dalam sistem pemerintahan semi-presidensial. Paling tidak, hal itu nampak dari gejala sistem semi-presidensial di negara-negara *post-communist* Rusia, Republik Weimar, dan *Fifth Franch*.

Di Indonesia, lahirnya lembaga negara independen dipicu oleh berbagai sebab. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) lahir karena dilatarbelakangi oleh begitu banyaknya pelanggaran hak asasi manusia. Komisi Pemberantasan Korupsi muncul karena kebrutalan korupsi serta rusaknya pranata hukum mulai dari kejaksaan, kepolisian, hingga peradilan di berbagai tingkatan.

Contoh lainnya adalah ombudsman, lembaga negara independen ini eksis karena disebabkan oleh (i) penyakit birokrasi yang gemar berbenah ketika hanya ada pengawasan; (ii) kemalasan untuk melakukan pembenahan birokrasi; (iii) masih adanya model pengawasan serta pasif. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) dibentuk karena (i) adanya daulat publik atas ranah publik; (ii) bentuk *checks and balances* terhadap kekuasaan eksekutif dalam mengatur media dan penyiaran; (iii) lebih beragamnya konten dan pemilik siaran; (iv) adanya desentralisasi penyiaran. Keempat lembaga negara independen tersebut menjadi bukti bahwa lembaga negara independen diakui eksistensinya.

Artinya, tatkala menerjemahkan bahwa lembaga negara independen adalah bagian dari eksekutif tentu merupakan penerjemahan penempatan lembaga negara independen dalam struktur ketatanegaraan Indonesia.

Akan tetapi, apapun penafsirannya, ini telah membuktikan dalil Pemohon bahwa terdapat klausula yang teramat multi interpretasi dan sangat mungkin diterjemahkan menurut keinginan dan keyakinan masing-masing pihak dan karenanya menjadi sangat relevan bagi Mahkamah untuk melihat dan mendetailkan persoalan dan problem sebagaimana diajukan oleh Pemohon.

[2.3] Menimbang bahwa Presiden telah menyampaikan keterangan lisan dalam persidangan Mahkamah tanggal 21 Agustus 2017 dan tambahan keterangan tanggal 29 Agustus 2017 dan telah pula menyampaikan keterangan tertulis, yang pada pokoknya sebagai berikut:

I. 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 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 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 konstusionalitas 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 Penjasannya.
- 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 konstusional dengan hanya meminta agar pasal *a quo* tidak dimaknai lain selain secara eksplisit termaktub dalam norma *a quo* dan Penjasannya.

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 politica* 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 diatas, 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*).

II. 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 ontvankelijk 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*).

Tambahan Keterangan Presiden

I. POKOK PERMOHONAN PARA PEMOHON

1. Para Pemohon menilai ketentuan Pasal 79 ayat (3) UU 17/2014 yang ditafsirkan oleh DPR dapat digunakan untuk melakukan penyelidikan

terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi yang dilakukan oleh lembaga penegak hukum khususnya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) telah bertentangan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945;

2. Pelaksanaan hak angket oleh pansus DPR berdasarkan perluasan penafsiran terhadap Pasal 79 ayat (3) UU 17/2014, telah mengganggu kedaulatan hukum yaitu tidak bekerjanya sistem peradilan pidana yang terintegrasi (*integrated criminal justice system*). Substansi persoalan yang seharusnya menjadi materi dan kewenangan peradilan untuk menemukan penyelesaian hukum, telah diambil alih oleh DPR melalui proses politik dengan melakukan angket terhadap KPK. Demikian pula pelaksanaan tugas penyelidikan dan penyidikan yang dilakukan oleh KPK, termasuk berbagai informasi dan data hasil penyelidikan dan penyidikan yang seharusnya bersifat tertutup sampai dengan dibuka sebagai bukti di pengadilan, menjadi terbuka di hadapan pansus angket dan diketahui oleh umum termasuk oleh pihak-pihak yang terindikasi terlibat dalam perkara yang sedang ditangani oleh KPK, padahal pemeriksaan angket yang merupakan bagian dari proses politik kekuasaan tidak mungkin menguji kebenaran materiil maupun formil terhadap suatu perkara pidana dan melahirkan keputusan hukum yang bersifat final dan mengikat bagi tersangka, terdakwa maupun penegak hukum yang menanganinya.
3. DPR telah salah memahami konsep kata “alternatif-kumulatif” dalam peraturan perundang-undangan atau sengaja melakukan penyalahgunaan kewenangan hak angket itu. DPR memaknai bahwa seluruh pelaksanaan undang-undang dapat dilakukan penyelidikan oleh DPR.
4. Selain hak angket untuk KPK bukanlah kewenangan DPR, hak angket terhadap KPK memiliki kelemahan substansial. Kelemahan itu berkaitan dengan objek yang dipermasalahkan karena hak angket tersebut lebih terlihat untuk memperjuangkan kepentingan politik dan intervensi proses peradilan yang sedang berlangsung di pengadilan tindak pidana korupsi. Dengan demikian objek yang diusung DPR untuk menyelidiki proses perkara di KPK jauh dari yang ditentukan undang-undang
5. Bahwa pada intinya Pemohon menilai ketentuan Pasal 79 ayat (3) beserta penjelasannya, Pasal 199 ayat (3), dan Pasal 201 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat,

Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 28C ayat (1), Pasal 28C ayat (2), serta Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

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

Uraian tentang kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon akan dijelaskan secara lebih rinci dalam keterangan Pemerintah secara lengkap yang akan disampaikan pada persidangan berikutnya atau melalui Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Namun demikian, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilai apakah Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak, sebagaimana yang ditentukan oleh Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi maupun berdasarkan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu, yaitu Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007.

III. PENJELASAN PEMERINTAH TERHADAP MATERI YANG DIMOHONKAN OLEH PARA PEMOHON

Terhadap materi yang dimohonkan oleh para Pemohon, Pemerintah pada pokoknya tetap pada pendiriannya sebagaimana disampaikan pada Keterangan Pemerintah untuk perkara Nomor 36/PUU-XV/2017 dan Nomor 37/PUU-XV/2017 dengan beberapa penambahan, sebagai berikut:

1. 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*).

2. Hal tersebut sejalan dengan Pasal 20A ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang”.
3. Dengan demikian menurut Pemerintah pengaturan mengenai hak angket pada dasarnya merupakan *open legal policy* (kebijakan hukum terbuka) bagi pembentuk Undang-Undang, mengingat pula selama ini dalam praktik pengujian konstiusional di MK suatu norma UU dapat dinilai: (i) sesuai dengan UUD 1945; (ii) tidak bertentangan dengan UUD 1945; atau (iii) bertentangan dengan UUD 1945. Dalam konteks pengaturan mengenai pengertian hak angket oleh karena tidak ada ketentuan dalam UUD 1945 yang mengatur mengenai lingkup hak angket, namun lingkup 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 dalam Pasal 79 UU MD3 setidaknya masuk kategori “tidak bertentangan dengan UUD 1945” karena pasal dan/atau ayat UUD 1945 sebagai norma hukum yang lebih tinggi tidak mengatur atau tidak memberikan batasan jelas mengenai hal tersebut, dan karenanya pengaturan mengenai hak angket adalah pilihan kebijakan dari pembentuk undang-undang dalam rangka melengkapi kekurangan pengaturan dalam UUD 1945.
4. Bahwa pengaturan mengenai pelaksanaan hak DPR dalam hal ini hak angket DPR, tidak hanya diatur dalam pasal *a quo* saja tapi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari keseluruhan rangkaian Pasal mengenai pelaksanaan hak angket DPR sebagaimana diatur dalam BAB III DPR, Bagian Kesepuluh Pelaksanaan Hak DPR, Paragraf 2 Hak Angket, Pasal 199 sampai dengan Pasal 209 UU MD3, yang mana pasal-pasal *a quo* telah sangat jelas mengatur mengenai mekanisme pelaksanaan hak angket.

5. Lebih lanjut dapat Pemerintah sampaikan bahwa pasal *a quo* merupakan pilihan kebijakan Pemerintah dan DPR guna memberi kepastian hukum dalam pelaksanaan hak angket dalam rangka melaksanakan kedaulatan rakyat atas dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan yang mampu mengejawantahkan nilai-nilai demokrasi serta menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara.
6. Bahwa Pemerintah sangat menghargai usaha-usaha yang dilakukan oleh masyarakat dalam ikut memberikan sumbangan dan partisipasi pemikiran dalam membangun pemahaman tentang ketatanegaraan. Pemikiran-pemikiran masyarakat tersebut akan menjadi sebuah rujukan yang sangat berharga bagi Pemerintah pada khususnya dan masyarakat Indonesia pada umumnya. Atas dasar pemikiran tersebut, Pemerintah berharap agar dialog antara masyarakat dan Pemerintah tetap terus terjaga dengan satu tujuan bersama untuk membangun kehidupan berbangsa dan bernegara demi masa depan Indonesia yang lebih baik dan mengembangkan dirinya dalam pemerintahan dengan tujuan ikut berkontribusi positif mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dalam Alinea Keempat UUD 1945

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), Pasal 199 ayat (3), Pasal 201 ayat (2) 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. Menerima keterangan pemerintah secara keseluruhan; dan
2. Menyatakan bahwa ketentuan Pasal 79 ayat (3), Pasal 199 ayat (3), Pasal 201 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah berdasar dan tidak

bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Namun apabila Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain mohon kiranya dapat memberikan putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya

[2.4] Menimbang bahwa Presiden mengajukan satu orang ahli bernama Maruarar Siahaan yang telah menyampaikan keterangan lisan dalam persidangan tanggal 25 Oktober 2017 dan telah pula menyampaikan keterangan tertulis, yang pada pokoknya sebagai berikut:

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 konstiusionalitas 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 Cheks 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 aparaturnya, 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 sistem 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 yudikatif, 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 yudikatif dirumuskan bahwa seluruh kekuasaan yang dipercayakan kepada pemerintah, dibagi kedalam tiga bidang utama sebagaimana disebut diatas. 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 yudikatif.

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/yudikatif – seperti yang dianut oleh John Locke dan Montesquieu –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 yudikatif 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 ha-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-undnagan 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 dipertanggung jawabkan. 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 pertambahan 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 karenanya 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 – legislative, 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 risiko 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 Nomor 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 dibidang tindak pidana korupsi dari masa-kemasa seperti yang terlihat dari uraian diatas baik dengan pemberatan ancaman hukuman maupun dengan perluasan rumusan tindak pidana telah diimbangi dengan pembentukan lembaga-lembaga diluar 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 di samping 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 diatas kepentingan masyarakat, bangsa dan negara. Di lain 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 kerjasama 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 dipidananya 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 diatas 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 risiko yang berat terhadap efektifitas 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 penegakkan 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 didalam 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 diluar negeri yang berada diluar jangkauan sistem hukum dan yurisdiksi penegak hukum Indonesia. Akan tetapi dengan pengesahan konvensi tersebut yang memuat juga kerjasama 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 dibidang 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 aparaturnya 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 Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK tersebut maupun Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diperbaiki dengan Undang-Undang Nomor 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 *juncto* 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 di samping 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 di samping 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 praktek 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 angka 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 di luar 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 praktiknya 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 konstitusionalitas 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 konstusionalitas. 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 praktik 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 korrektif 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 konstitusionalitas dalam norma yang dimohonkan untuk diuji, melainkan merupakan implementasi undang-undang semata.

[2.5] Menimbang bahwa Dewan Perwakilan Rakyat telah menyampaikan keterangan lisan dalam persidangan Mahkamah tanggal 5 September 2017 dan

telah pula menyampaikan keterangan tertulis, yang pada pokoknya sebagai berikut.

A. DALAM PERKARA NOMOR 40/PUU-XV/2017

Bahwa para Pemohon dalam permohonannya mengajukan pengujian Pasal 79 ayat (3) dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 yang 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*"

Bahwa pada intinya para Pemohon dalam permohonannya mengemukakan bahwa ketentuan dalam UU *a quo* bertentangan dengan UUD 1945 sebagai berikut:

- Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.

"Negara Indonesia adalah negara hukum"

- 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."

B. KETERANGAN DPR RI

Terhadap dalil Para 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*) Para Pemohon Dalam Perkara Nomor 40/PUU-XV/2017.

Terhadap dalil-dalil yang dikemukakan para Pemohon dalam perkara Nomor 40/PUU-XV/2017 terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) tersebut, DPR RI memberikan penjelasan bahwa terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) Para Pemohon dalam perkara Nomor 40/PUU-XV/2017, DPR RI berpandangan bahwa para Pemohon *a quo*, secara keseluruhan tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) karena para Pemohon tidak menguraikan dan mengkonstruksikan secara jelas adanya

kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional atas berlakunya pasal *a quo*, para Pemohon tidak dapat membuktikan secara logis hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian yang dialami para 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 sebagaimana diamanatkan Pasal 20A ayat (2) UUD 1945, hak angket merupakan hak konstitusional DPR RI, sehingga tidak relevan apabila berlakunya UU *a quo* yang mengatur hak angket DPR RI dianggap oleh para Pemohon merugikan hak konstitusional para Pemohon. Berlakunya ketentuan pasal *a quo* sama sekali tidak menghalangi dan mengurangi hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon sebagai warga negara yang bukan merupakan anggota DPR RI. Meskipun apabila pasal *a quo* diputuskan secara inkonstitusional bersyarat, maka tidak memberikan pengaruh apapun terhadap para Pemohon. 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).*

Bahwa demikian juga pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi terhadap *legal standing* Pemohon [3.8] dalam Perkara Nomor 8/PUU-VIII/2010 yang mengujikan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket DPR, yang menyatakan bahwa: **Menimbang bahwa Mahkamah dalam menilai ada tidaknya kepentingan para Pemohon dalam pengujian formil UU 6/1954, akan mendasarkan kepada Putusan Nomor 27/PUU-VIII/2010, tanggal 16 Juni 2010 yang mensyaratkan adanya**

pertautan antara para Pemohon dengan Undang-Undang yang dimohonkan pengujian.

Bahwa UUD 1945 telah mengamanatkan hak konstitusional DPR RI sebagaimana yang diatur dalam Pasal 20a ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, *“Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain dalam Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpleksi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat”*. Bahwa mengingat hak angket merupakan hak konstitusional DPR RI yang dijamin Pasal 20A ayat (2) UUD 1945, maka DPR RI berpendapat bahwa para Pemohon *a quo* yang tidak berkedudukan sebagai anggota DPR RI serta tidak ada satu pun kerugian konstitusional yang kongkrit dan aktual yang dialami Para Pemohon dari berlakunya UU *a quo*, maka jelas para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan perkara pengujian UU *a quo*.

Bahwa pengaturan ketentuan pasal-pasal *a quo* UU 17 Tahun 2014 mengenai hak angket tidaklah mengakibatkan menghalangi, mengurangi, dan melanggar hak para Pemohon *untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya* sebagaimana diatur dalam Pasal 28C ayat (2) UUD 1945. Bahwa ketentuan pasal-pasal *a quo* UU Nomor 17 Tahun 2014 mengenai hak angket juga tidak mengakibatkan menghalangi, mengurangi, dan melanggar hak para Pemohon *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 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 Nomor 17 Tahun 2014 (Dalam Perkara Nomor 40/PUU-XV/2017).

a) Pandangan Umum.

a. Bahwa Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, *“Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”*. Bahwa berikutnya Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menegaskan *“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”*. Bahwa selanjutnya Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 menentukan *“Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang”*. Bahwa terkait dengan lingkup fungsi kekuasaan kehakiman telah diatur dalam UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yaitu dalam Pasal 18 yang mengatur, *“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.”* Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 24 UUD 1945 *juncto* Pasal 18 UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman tersebut sudah jelas bahwa pelaku kekuasaan kehakiman ialah 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. Bahwa karena yang dimaksud kekuasaan kehakiman dalam Pasal 1 angka 1 UU Nomor 48 Tahun 2009 adalah *“kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan **peradilan** guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia.”* Bahwa KPK tidak melaksanakan fungsi **peradilan** tetapi melaksanakan fungsi

supervisi, penyelidikan, penyidikan dan penuntutan sebagaimana diatur dalam UU KPK.

- b. 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.”*
- c. 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.
- d. 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.

- e. 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 dipersoalkan oleh para Pemohon bukan merupakan *objectum litis* bagi pengujian undang-undang, namun merupakan kebijakan hukum terbuka bagi pembentuk undang-undang (*open legal policy*).

b) Pandangan Pokok Perkara (Dalam Perkara Nomor 40/PUU-XV/2017).

- 1) Bahwa menurut para Pemohon dalam perkara Nomor 40/PUU-XV/2017, perluasan dan penafsiran ketentuan Pasal 79 ayat (3) UU 17 Tahun 2014 bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 sepanjang ditafsirkan bahwa penyelidikan angket dapat dilakukan oleh DPR terhadap pelaksanaan suatu Undang-Undang dan/atau kebijakan oleh badan-badan, lembaga atau pejabat yang berada diluar Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pemerintah non kementerian yang berkaitan dengan hal penting,

strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara diduga bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan. Bahwa terhadap dalil para Pemohon tersebut, DPR RI berpandangan bahwa sesuai dengan prinsip-prinsip Negara hukum dan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, dalam pembentukan Pansus Hak Angket KPK yang mendasarkan pada ketentuan norma Pasal 79 ayat (3) UU *a quo* yang menyatakan "*Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang*" justru dalam kerangka melaksanakan hukum dan undang-undang sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum yang dianut Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Artinya pembentukan Pansus Hak Angket KPK oleh DPR RI sudah berdasarkan hukum dan undang-undang, karena KPK merupakan lembaga Negara yang melaksanakan UU KPK. Adapun anggapan para Pemohon bahwa norma ketentuan Pasal 79 ayat (3) UU *a quo* ditafsirkan secara limitatif sebagaimana yang ada di dalam Penjelasannya, hal ini merupakan tafsir dari para Pemohon.

- 2) Bahwa dalil para Pemohon dalam perkara Nomor 40/PUU-XV/2017 yang menyatakan hilangnya kepastian hukum berpotensi menimbulkan kerugian konstitusional salah satunya APBN telah digunakan untuk kegiatan yang tidak sah. (*vide perbaikan permohonan halaman 35*). Bahwa menurut DPR dalil para Pemohon tersebut tidak berdasar, sebab pembentukan Pansus angket KPK telah melalui mekanisme yang konstitusional yaitu dengan dilakukan pengesahan Pansus angket KPK tersebut yang dimulai dari Rapat Paripurna tanggal 28 April 2017, dimana perwakilan pengusul (T.Taufiqulhadi/F-P. Nasdem/A-19) membacakan alasan usulan penggunaan hak angket tersebut dan Rapat Paripurna menyetujui penggunaan hak angket terhadap pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK, yang selanjutnya pembentukan pansus angket KPK ditetapkan dengan Keputusan DPR RI Nomor 1/DPR RI/V/2016-2017 tentang Pembentukan Panitia Angket Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Terhadap Pelaksanaan Tugas dan Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada tanggal 30 Mei 2017. Pengesahan Rapat Paripurna DPR dan

Keputusan DPR RI Nomor 1/DPR RI/V/2016-2017 tentang Pembentukan Panitia Angket Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Terhadap Pelaksanaan Tugas dan Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) telah diumumkan dalam Berita Negara Nomor 53 tanggal 4 Juli 2017. Dengan demikian pembentukan pansus angket KPK sudah sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan karenanya sangat beralasan hukum Mahkamah menolak permohonan provisi para pemohon.

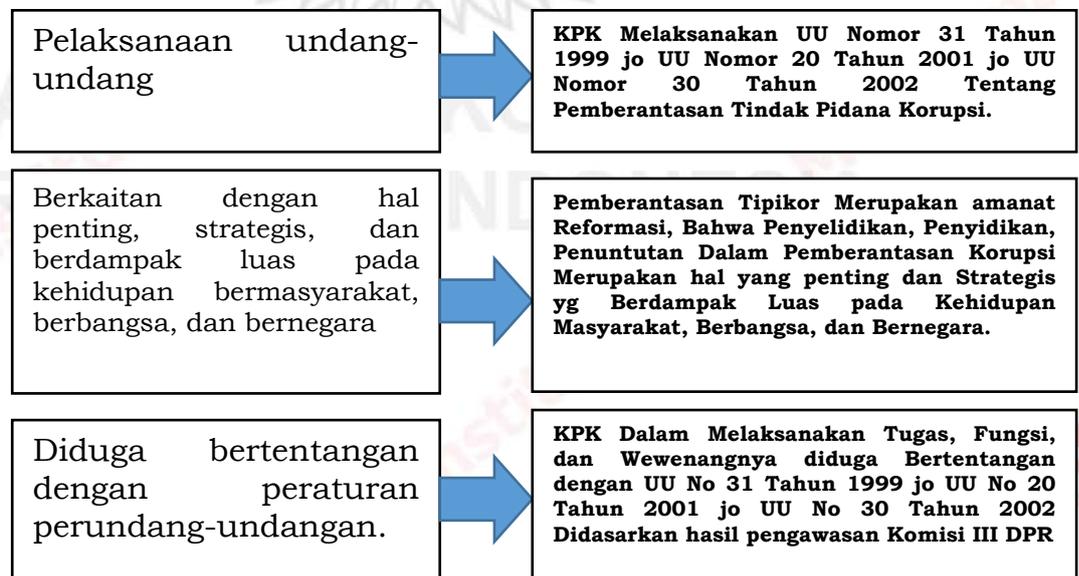
- 3) Bahwa dalil para Pemohon dalam perkara Nomor 40/PUU-XV/2017 yang menyatakan pelaksanaan hak angket oleh Pansus DPR berdasarkan penafsiran keliru terhadap Pasal 79 ayat (3) UU Nomor 17 Tahun 2014 dapat merusak tatanan hukum yaitu bekerjanya sistem hukum di Indonesia (*vide perbaikan permohonan halaman 37*). Bahwa dalil Para Pemohon tersebut tidak berdasar, karena itu DPR RI perlu memberikan penjelasan bahwa penggunaan hak angket DPR RI kepada KPK lebih pada pertimbangan bahwa DPR RI berkepentingan bahkan berkewajiban menjaga keberadaan KPK yang kuat dalam melaksanakan tugas dan fungsinya berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. KPK juga diharapkan menerapkan standar yang tinggi sesuai dengan prinsip *due process of law* dalam penegakan hukum dan menerapkan prinsip transparansi dan akuntabilitas yang benar dalam tata kelola kelembagaannya, sehingga mekanisme pengawasan oleh DPR dianggap perlu dilakukan.
- 4) Bahwa dalil para Pemohon dalam perkara Nomor 40/PUU-XV/2017 menyatakan ketentuan Pasal 79 ayat (3) UU Nomor 17 Tahun 2014 mengandung ketidakjelasan rumusan atau multitafsir sehingga tidak memenuhi asas kejelasan rumusan serta kepastian hukum sebagaimana dimaksud Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, implikasinya timbul beberapa penafsiran berbeda dan berakibat pada kekeliruan DPR dalam menggunakan hak angket terhadap KPK. (*vide perbaikan permohonan halaman 35*). Bahwa terhadap dalil para Pemohon tersebut, DPR RI berpandangan bahwa rumusan Pasal 79 ayat (3) UU Nomor 17 Tahun 2014 sudah sangat jelas dan terang bahwa hak angket adalah hak konstitusional DPR RI 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. Dengan demikian rumusan Pasal 79 ayat (3) UU Nomor 17 Tahun 2014 tersebut tidak bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Bahwa hak angket DPR RI merupakan hak konstitusional DPR RI yang harus diakui, dijamin dan dilindungi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 79 ayat (3) UU Nomor 17 Tahun 2014 tersebut.

- 5) Bahwa secara teknik penyusunan peraturan perundang-undangan penggunaan kata 'dapat berupa' berarti tidak memberikan arti yang limitatif, melainkan dapat dimaknai lebih luas daripada sekedar yang tertuang dalam rumusan pasal atau penjelasan. Sebagai contoh dapat dilihat pada angka 66 Lampiran II UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa, "*Sanksi administratif dapat berupa, antara lain, pencabutan izin, pembubaran, pengawasan, pemberhentian sementara, denda administratif, atau daya paksa polisional. Sanksi keperdataan dapat berupa, antara lain, ganti kerugian*". Bahwa dengan demikian, penjelasan *a quo* secara gramatikal tidak terbatas pada subjek "*Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian.*"
- 6) Bahwa ketentuan Pasal 79 ayat (3) UU *a quo* tidak mengatur norma yang bersifat limitatif yang membatasi terhadap lembaga tertentu yang melaksanakan undang-undang. Bahwa ketentuan Pasal 79 ayat (3) UU *a quo*, mengandung makna bahwa lembaga yang melaksanakan undang-undang tidak terbatas pada lembaga eksekutif (Pemerintah), tetapi juga lembaga negara selain lembaga eksekutif seperti KPK juga lembaga negara yang melaksanakan undang-undang. Bahwa terkait dengan hal tersebut, DPR RI juga pernah menggunakan hak angket untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan tugas KPU pada Hak Angket mengenai Daftar Pemilih dalam Pemilu 2009. Bahwa selain kepada KPK, hak angket juga pernah ditujukan kepada lembaga independen lainnya, yaitu kepada Bank Indonesia dalam Hak Angket

Century. Padahal Bank Indonesia juga merupakan lembaga negara yang independen, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 23D UUD 1945 yang menyatakan, “*Negara memiliki suatu bank sentral susunan, kedudukan, kewenangan, tanggungjawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.*” Bahwa atas dasar itu, objek dari hak angket juga dapat ditujukan kepada KPK, Bahwa berdasarkan Pasal 20A ayat (2) dan ayat (4) *juncto* Pasal 79 ayat (3) UU *a quo* sudah tepat dan berdasar pembentukan Pansus Hak Angket DPR RI untuk menyelidiki KPK dalam melaksanakan UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 dan UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

- 7) Bahwa DPR RI berpandangan, terkait dengan pelaksanaan undang-undang oleh lembaga yudikatif dalam kerangka pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang merdeka guna menegakkan hukum dan keadilan sebagaimana dimanatkan secara tegas dalam Pasal 24 UUD 1945 tentu kekuasaan kehakiman yang merdeka tersebut tidak dapat dipengaruhi oleh lembaga negara manapun, termasuk dalam penggunaan hak angket oleh DPR RI.
- 8) Bahwa apabila Pasal 79 ayat (3) UU *a quo* diterapkan pada Panitia Khusus Hak Angket KPK, maka dapat dilihat pemenuhan unsur-unsur tersebut sebagai berikut:



- 9) Bahwa dalam Rapat Dengar Pendapat di DPR pada 10 Juli 2017, pukul 14.00-17.00 WIB konstitusional hak angket terhadap KPK menurut Prof. Yusril Ihza Mahendra dinyatakan bahwa;
- *Hak Angket bukanlah istilah baru dalam ketatanegaraan Indonesia. Sejak 1954 telah ada Angket yang ditandai dengan diaturnya hak angket di dalam undang-undang tersendiri, yaitu UU Nomor 7 Tahun 1954 tentang Angket*
 - *Hanya saja ketika itu hak angket berada dalam parlemen yang menerapkan sistem parlementer bukan presidensial. Namun demikian, angket merupakan hak melekat di Dewan Perwakilan Rakyat, itulah mengapa hak angket juga diadopsi di dalam UU MD3. Terlebih pasca amandemen UUD 1945, hak angket disebutkan normanya dalam Pasal 20A ayat (2).*
 - *Dapatkah DPR melakukan Angket terhadap KPK?*
Pertama, karena KPK dibentuk oleh undang-undang, maka jawab saya iya, DPR dapat melakukan angket terhadap KPK untuk melihat sejauh mana pelaksanaan UU oleh KPK. Kedua, Yusril memandang KPK dapat dikategorikan sebagai lembaga eksekutif. Itu karena KPK melakukan sejumlah tugas yang seharusnya hanya dapat dilakukan oleh lembaga eksekutif, seperti melakukan supervise, penyelidikan, penyidikan dan penuntutan. KPK independen tapi eksekutif. Ketiga, KPK dibiayai oleh APBN. Dan keempat, Yusril menyinggung Pasal di UUD 1945 terkait alasan DPR dapat mengajukan angket kepada KPK dan dihubungkan soal Pansus Angket Century dahulu. Pasal 23 UUD 1945 menyebut BI independen dan independensinya diatur UU. DPR sudah angket Century yang berarti sedikit banyaknya mengangket BI.
 - *Terkait dengan kedudukan KPK, KPK bukan lembaga yudikatif atau legislatif. KPK masuk dalam lembaga eksekutif sebagaimana diatur dalam Pasal 43 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi juncto Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU Tipikor) yaitu: Pasal 43 ayat (1) UU Tipikor: "Dalam waktu paling lambat 2 (dua) Tahun sejak Undang-undang ini mulai berlaku, dibentuk Komisi Pemberantasan Tindak*

Pidana Korupsi.” Pasal 43 ayat (2) UU Tipikor, “Komisi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mempunyai tugas dan wewenang melakukan koordinasi dan supervisi, termasuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Pada saat pembentukan undang-undang, seluruh pembahasan dan pendapat fraksi-fraksi yang pada saat itu mengkhawatirkan soal tumpang tindih dengan lembaga lain yakni Kepolisian dan Kejaksaan yang merupakan lembaga eksekutif. Tumpang tindih biasanya terjadi di dalam satu organ lembaga kekuasaan itu sendiri.

- o Pada saat itu dijelaskan ada kekhawatiran timbulnya *overlapping* (tumpang tindih) dengan tugas Polisi dan Jaksa maka dilakukanlah pembatasan terhadap perkara korupsi yang dapat ditangani KPK dengan syarat-syarat tertentu (melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara; mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat; dan/atau menyangkut kerugian negara paling sedikit Rp. 1.000.000.000 (satu miliar rupiah)). Tiga batasan inilah yang juga dapat menjadi obyek angket yakni pelaksanaan terhadap pelaksanaan UU KPK.

- 10) Bahwa apabila para Pemohon mengajukan tafsir sebagaimana dalam permohonannya yang menafsirkan bahwa KPK masuk kekuasaan kehakiman, hal ini justru bertentangan dengan Pasal 24 ayat (2) UUD Tahun 1945 dan UU Nomor 48 Tahun 2009. Karena KPK melaksanakan fungsi supervisi, penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sebagaimana yang dilakukan oleh fungsi Kepolisian dan fungsi Kejaksaan. Bahwa berdasarkan penjelasan umum UU KPK, fungsi dari dibentuknya KPK adalah sebagai pemicu dan pemberdayaan institusi yang telah ada dalam pemberantasan korupsi (*trigger mechanism*) dan untuk melakukan supervisi, memantau institusi yang telah ada, dan dalam keadaan tertentu dapat mengambil alih tugas dan wewenang penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan (*superbody*) yang sedang dilaksanakan oleh kepolisian dan/atau kejaksaan. Tidak ada satu dasar

hukumpun yang menyebutkan dengan jelas bahwa KPK melakukan fungsi kekuasaan kehakiman.

- 11) 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.
- 12) Bahwa terhadap permohonan para Pemohon yang keberatan dengan pembentukan Pansus hak angket DPR RI terhadap KPK, maka hal tersebut bukanlah persoalan konstusionalitas norma. Bahwa menurut DPR RI pasal-pasal *a quo* sudah konstusional karena tidak bertentangan dengan UUD 1945;
- 13) Bahwa Pasal 20A UUD 1945 telah memberikan kewenangan yang bersifat *open legal policy* kepada DPR RI dan Pemerintah untuk mengatur mengenai hak angket DPR RI. UUD 1945 tidak memberikan batasan atau limitasi mengenai hak angket tersebut sepanjang dalam rangka melaksanakan kepentingan bangsa dan negara serta sejalan dengan UUD 1945. Dengan demikian pilihan kebijakan DPR RI dan Pemerintah berkenaan hak merupakan pilihan hukum (*legal policy*) dari DPR RI dan Pemerintah dan pilihan kebijakan demikian tidaklah dapat diuji, kecuali dilakukan secara sewenang-wenang (*willekeur*) dan melampaui kewenangan pembuat undang-undang (*detournement de pouvoir*);

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

Dalam Provisi

1. Menyatakan alasan permohonan provisi tidak berdasarkan hukum.
2. Menolak permohonan Provisi para Pemohon.

Dalam Pokok Perkara

1. Menyatakan bahwa para Pemohon perkara Nomor 40/PUU-XV/2017 tidak mempunyai kedudukan hukum (*Legal Standing*);
2. Menyatakan permohonan pengujian para Pemohon perkara Nomor 40/PUU-XV/2017 ditolak untuk seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian para Pemohon tidak dapat diterima;
3. Menyatakan Keterangan DPR RI diterima secara keseluruhan;
4. Menyatakan Pasal 79 ayat (3), Pasal 199 ayat (3), Pasal 201 ayat (2) 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) Pasal 199 ayat (3), Pasal 201 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat.

[2.6] Menimbang bahwa Dewan Perwakilan Rakyat mengajukan keterangan tertulis dua orang ahli bernama Margarito Kamis dan Umbu Rauta yang diterima Kepaniteraan Mahkamah tanggal 20 Oktober 2017, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

1. Margarito Kamis

Terdapat empat masalah fundamental:

Pertama, apakah membatasi jangkauan berlakunya hak angket; objek, subjek dan cara penggunaannya, yang diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, bernilai hukum sebagai pembatasan terhadap jangkauan berlakunya hak angket sebagai hak DPR yang diatur dalam Pasal 20A UUD 1945?

Kedua, apakah mengualifisir pasal-pasal yang diuji-materikan dalam perkara ini sebagai **pasal yang berlaku secara bersyarat**, yakni hanya berlaku terhadap organ lain, khususnya Presiden, atau tidak menjangkau atau tidak meliputi organ Independen, seperti KPK atau organ sejenis yang independensinya dinyatakan

oleh UU, bukan oleh UUD 1945, **sama hukumnya dengan membatasi jangkauan berlakunya norma dalam pasal-pasal UUD 1945?**

Ketiga, sahkah KPK menolak menundukkan diri pada hak angket DPR, dengan alasan KPK sebagai organ independen sehingga berada di luar jangkauan angket, tetapi sepenuhnya menundukkan diri pada rapat kerja dan atau rapat dengar pendapat umum (RDP) dengan DPR di Komisi, padahal kedua jenis rapat ini sama esensi konstitusionalnya, yakni perwujudan fungsi pengawasan DPR?

Keempat, apakah motif penggunaan hak angket, berkualifikasi hukum sebagai unsur-unsur hukum dalam pasal-pasal, misalnya Pasal 79 dan Pasal 199 UU Nomor 17 Tahun 2014, yang menentukan sah atau tidaknya **penggunaan hak angket DPR?**

I. Terhadap masalah yang pertama, rangkaian norma dalam Pasal 20A ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Sistematika Pasal 20A ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, dalam sifatnya berkaitan satu sama lainnya. Pasal 20A ayat (1) mengatur jenis-jenis fungsi DPR, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945, dinyatakan secara tegas dalam melaksanakan fungsinya, dan seterusnya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat.

Frasa “dalam melaksanakan fungsinya” yang terangkai dengan frasa “selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini” dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945, bernilai hukum UUD 1945 mengkerangkakan hak angket ke dalam fungsi pengawasan DPR, fungsi yang diatur dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945. Hak angket, dengan demikian, berinduk pada fungsi pengawasan DPR, atau memiliki esensi dan kapasitas sebagai wujud spesifik fungsi pengawasan, atau angket terserap ke dalam fungsi pengawasan DPR, yang diatur dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945.

Harus diakui, Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 sama sekali tidak mengatur, apalagi rigid, jangkauan, daya ikat dan daya berlaku hak angket, demikian juga tata cara penggunaannya, sama persis dengan Pasal 20A ayat (1) UUD 1945, yang mengatur jenis-jenis fungsi DPR. Soal hukum adalah apakah hak angket yang diatur secara umum, sama dengan fungsi DPR yang diatur secara umum, tidak sah ditujukan kepada organ negara yang bersifat

independen, sifat yang diberikan oleh UU, bukan UUD 1945? Bila hak angket tidak dapat ditujukan kepada organ negara yang bersifat independen, karena Pasal 20A ayat (2) tidak mengatur secara rigid subjek dan objek angket, mengapa hak fungsi pengawasan DPR, yang juga tidak diatur secara rigid dalam Pasal 20A ayat (1) dapat ditujukan kepada organ Independen, KPK?

Menolak tunduk dan atau terikat pada hak angket DPR sama hukumnya dengan membatasi secara absolut daya jangkau hak angket DPR. Menariknya pembatasan daya jangkau hak angket DPR itu tidak dinyatakan dalam UUD 1945, melainkan dalam UU yang isinya menyatakan organ negara itu bersifat independen. Bila kelak MK menerima argumen ini, menguatkan dan menyatakan dalam amar putusannya, maka bukan saja ilmu hukum, melainkan hukum konstitusi Indonesia mengalami perubahan fundamental.

Perubahan hukum itu berupa UUD 1945, dalam kasus tertentu - UU mengatur satu organ sebagai organ Independen - maka UUD 1945, dalam kasus itu, tidak berkedudukan sebagai hukum tertinggi dalam sistem hukum Indonesia. Setidaknya kapasitas UUD 1945 sebagai hukum tertinggi dalam sistem hukum Indonesia tidak utuh, melainkan parsial, karena daya jangkau dan daya ikat norma dibatasi, parsial oleh UU yang isinya mengatur satu organ sebagai organ independen.

Ilmu hukum yang terbentuk bersamaan dengan lahirnya hukum baru itu adalah di Indonesia norma UUD dapat dinyatakan tidak sah, terbatas daya jangkau dan daya ikat oleh UU. Sistem hukum yang menempatkan UUD 1945 sebagai induknya, berubah seketika, karena bukan UUD 1945 yang menjadi penentu keabsahan norma hukum di bawahnya, melainkan sebaliknya. Negara hukum demokratis Indonesia, kelak akan ditandai, salah satunya, dalam kasus tertentu, dengan pernyataan UUD, dalam kasus tertentu, tidak serta merta berkedudukan sebagai hukum tertinggi dalam sistem hukum Indonesia.

- II. Terhadap masalah kedua**, yakni mengkualifisir Pasal 79 dan pasal lainnya yang mengatur penggunaan hak angket yang terdapat dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD sebagai pasal yang berlaku secara bersyarat, setidaknya tidak dapat ditujukan kepada KPK. Cara itu bertentangan dengan UUD 1945. Menyatakan Pasal 79 dan pasal lainnya yang mengatur hak angket dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,

DPR, DPD dan DPRD, sama dengan menciptakan hukum positif baru, tentu melalui putusan Mahkamah yang mulia ini, yang isinya berupa hak angket tidak dapat ditujukan kepada organ negara yang bersifat independen, setidaknya terhadap KPK.

Mahkamah hanya dapat menyatakan maksud yang sebenarnya yang dikehendaki oleh pembentuk dibalik satu norma UUD, tentu didahului dengan pencarian dan analisis yang mendalam dan sungguh-sungguh atas perdebatan dalam pembentukan norma itu. Setelah mengetahui, dan meyakini maksud yang dikehendaki pembentuk norma UUD, barulah Mahkamah menyatakan maksud norma dalam pasal itu, dan berpegang padanya, tidak untuk membuat dan atau menentukan batas jangkauan atau keberlakuan norma UUD 1945 itu, melainkan menjadikannya sebagai sandaran pengujian norma UU.

Yang Mahkamah lakukan, tentu melalui putusan-putusannya adalah menyatakan maksud yang sebenarnya dari norma UUD, barulah norma itu digunakan sebagai sandaran dalam menguji derajat konstitusionalitas UU. Berdasarkan norma UUD 1945 yang telah Mahkamah nyatakanlah, Mahkamah mengulifisir atau menyatakan norma UU yang diujikan sah secara relatif – sah secara bersyarat – atau tidak sah – bertentangan – dengan norma UUD 1945 yang dijadikan sandaran pengujian, bukan membatasi jangkauan berlakunya norma dalam UUD 1945.

Mahkamah tidak akan melakukan penalaran silogistis, hanya karena frasa “independen dan bebas dari kekuasaan manapun” yang terdapat Pasal 3 UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, KPK, memiliki kemiripan, bahkan kesamaan esensi dengan frasa “merdeka” dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945, sehingga membuat penalaran hukum yang kyurang lebih begini: Organ independen, tidak bermakna lain selain tidak dapat dicampuri urusan oleh organ lain.

Memunculkan konsep independensi dan bebas dari campur tangan organ lain sebagai premis mayor, dan KPK adalah organ Independen dijadikan sebagai premis minor, lalu menyimpulkan KPK sama dengan organ Independen yang dinyatakan UUD, dengan konsekuensi KPK berada di luar pengawasan atau tidak menjadi subjek pengawasan DPR atau berada di luar jangkauan fungsi pengawasan DPR, tidak berasal hukum. Penalaran seperti ini, tidak valid

dilihat dari segi kaidah interpretasi. Letak tidak validnya, adalah adanya pengenyampingan sebagian aspek, terutama epistemologi, atas hal hukum yang dicari kemiripan sifatnya itu. Organ pengadilan, nyata-nyata diatur dalam UUD 1945, hal yang tidak ditemukan untuk organ KPK. Dilihat dari sudut epistemologis, pengadilan adalah organ yang mutlak ada dalam setiap negara, hal yang tidak berlaku, apalagi serta-merta terhadap KPK. Menyamakan kedua organ yang berbeda – Pengadilan dan KPK- dalam esensi dan sifatnya, tak logis dalam metode penalaran, apalagi menyelaraskannya dengan norma-norma dalam UUD 1945.

Putusan Mahkamah Nomor 35/PUU-XI/2013, empat tahun yang lalu, yang amarnya secara substansial membatasi aspek-aspek pada Rancangan Anggaran dan Belanja Negara yang disusun oleh Pemerintah, yang dapat dijangkau oleh fungsi anggaran DPR, meyakinkan Ahli menyatakan Mahkamah tidak memiliki jalan pembenar menggunakan silogisme, menyatakan hak angket DPR tidak berlaku terhadap KPK, atau tidak dapat ditujukan kepada KPK. Putusan ini justru memberi kepastian kepada Ahli bahwa Mahkamah mengakui eksistensi fungsi anggaran DPR.

Pengakuan itu dinyatakan dengan cara memastikan maksud sebenarnya dari Pasal 23 UUD 1945 tidak meliputi satuan tiga atau rincian teknis sebagaimana diatur dalam UU Nomor UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Setelah memastikan maksud sebenarnya dari Pasal 23 UUD 1945, barulah Mahkamah menentukan batas jangkauan kewenangan anggaran DPR. Batas jangkauannya berbentuk, rincian anggaran atau satuan tiga dalam rancangan anggaran dan belanja negara yang disusun oleh pemerintah, tidak dimaksudkan oleh Pasal 23 UUD 1945 sebagai unsur yang terjangkau oleh fungsi anggaran DPR.

Penalaran ini logis secara hukum, karena satu alasan; Mahkamah mengakui fungsi anggaran DPR, tetapi memastikan maksud sebenarnya dari fungsi yang dinyatakan dalam Pasal 23 UU 1945 tidak lebih dari membahas rancangan anggaran, sumbernya, besarnya dan cara mendapatkan, serta membelanjakannya, bukan rincian-rincian belanjanya. Penalaran ini logis, karena menurut Pasal 23 UUD 1945, pemerintahlah yang memegang kewenangan merancang anggaran dan belanja negara, bukan DPR.

Penetapan maksud norma dalam satu atau beberapa pasal dalam UUD 1945, sesungguhnya bersifat absolut. Bertolak dari maksud pasal itulah, Mahkamah menentukan letak kewenangan. Berdasarkan letak kewenangan itu, Mahkamah menentukan ada atau tidaknya atau pengalihan kewenangan dari satu organ ke organ lainnya, untuk selanjutnya mengualifikasi hukumnya; norma dalam UU bertentangan dengan UUD 1945, karena mengatur pengalihkan kewenangan organ tertentu ke organ lainnya.

III. Terhadap masalah ketiga, RDP dan Angket berasal dari genus yang sama, yaitu fungsi pengawasan DPR. RDP digunakan untuk pengawasan DPR yang bersifat umum, dilaksanakan oleh Komisi, yang berbeda dengan angket sebagai pengawasan khusus, dengan tujuan khusus, dan diselenggarakan oleh organ khusus, Panitia Khusus. Oleh karena sama genusnya, yakni pengawasan DPR, maka secara hukum organ negara yang bersifat independen sekalipun, sifat yang dinyatakan dalam UU, tidak dapat memilih untuk hanya mengikat diri atau tunduk hanya pada salah satu di antara dua jenis pengawasan tersebut. Tunduk dan mengikat diri pada RDP sebagai salah bentuk atau cara pengawasan DPR, tetapi mengingkari angket yang juga merupakan salah satu jenis pengawasan DPR, yang diatur dalam UUD 1945, secara hukum bertentangan dengan Pasal 20A ayat (1) dan dan ayat (2) UUD 1945.

Menolak tunduk pada hak angket, hak DPR yang nyata-nyata diatur dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945, dengan argumen KPK merupakan organ independen, organ yang menyandang karakter quasi pemerintah – eksekutif, quasi legislatif – DPR – dan quasi yudikatif - pengadilan – memang menarik, dan memukau, tetapi bukan tanpa masalah konstitusional. Masalah konstitusionalnya, antara lain:

a. Karakter-karakter tersebut tidak disematkan oleh hukum positif, melainkan teoritik, disematkan oleh ilmuan hukum dan politik.

Menariknya Fabrizio Gilardi dan Martino Magetti, kedua penulis hebat ini mengutip Verhoest et al, 2004, yang menulis, *there is no consensus on how independence should be conceptualized and operationalized, and studies use various strategies to capture the idea that some regulators are more strongly insulated from external influence*. Pada artikel selanjutnya Fabrizio Gilardi dan

Martino Magetti mengutip pandangan Sartori (1973) yang menegaskan *the concept of organizational autonomy should not be understood in an absolute but in a relative sense*. Pada kajian selanjutnya, kedua penulis mengulas *formal independence* dan *de facto independence*.

Formal independence menunjuk pada teks UU, karena UU menyatakan begitu yakni organ itu independen, sementara *de facto independence* menunjuk pada kenyataan empiris. Perihal *formal independence*, karena didasarkan pada regulasi, sehingga keduanya memeriksa, *Chairperson and management board* sebagai soal utama. Terhadap masalah ini keduanya menyodorkan *term of office, appointment procedure, dismissal procedures, renewability of appointment, compatibility with other office, formal requirements of independence*. Turut dibicarakan, tetapi sekali lagi tampak didasarkan pada teks, karena hanya menggambarkan hubungan *chairperson* dengan politisi, *relationship with elected politician*. Pada unsur ini keduanya menyodorkan, sekali lagi, terlihat didasarkan pada teks, dinyatakan bebas secara formal, *independence formally stated*, memiliki kewajiban secara formal - *formal obligation* - dan keputusannya kuat, *overturning of decisions*. Turut diperiksa pada kategori ini adalah keuangan dan organisasi, *finance and organization*, yang unsur-unsurnya; *sources of the budget, agency's internal organization, dan control of human resources*; semuanya bersifat formal. Empat, *Regulatory competencies*, yang unsur-unsurnya *rule making, monitoring dan sanctioning*, sebagaimana unsur lain sebelumnya juga hanya forma sifatnya.

Pada kategori kedua, *de facto independence*, tentu bersifat empiric, karena isu-isu yang diketengahkan Gilardi dan Martino memerlukan pemeriksaan terhadap kenyataan faktual. Dalam kerangka itu menyodorkan *independence from politician* dan *form regulatees*. Dalam menentukan independensi dari para politisi, keduanya menyodorkan *frequency of revolving door, frequency of contacts, influence on budget, influence on internal organization, partisanship of nominations, political vulnerability, dan external influence on regulation*.

Kenyataan-kenyataan ini berguna, sebagaimana ditunjukkan keduanya dalam uraian selanjutnya, menentukan derajat independen organ-organ dimaksud. Tetapi terlepas dari derajat independensi, tentu setelah kenyataan-kenyataan yang muncul dari variabel-variabel itu diperiksa dan diberi nilai, kenyataan itu

hanya bernilai sebagai deskripsi teoritik, bukan hukum. Kenyataan itu tidak mengubah status independen organ dimaksud, yang dinyatakan dalam UU.

Martino Magetti dalam artikel "*Legitimacy and Accountability of Independence Regulatory Agencies: A Critical Review*" yang dimuat dalam <http://www.livingreviews.org/lrd-2010-4>, mengutip pendapat Majone 1993 dan Meier 1979. Keduanya menulis *the argument is the following Administrative bureaucracies in general and regulatory agencies in particular have been describe in American literature as a "fourth branch of government", which independent by design.*

Tidak itu saja, Magetti juga mengutip pandangan Manin 1996; Maravaall dan Preworski 2003. Keduanya berpandangan, *in this sense, the independence of IRAs can be consider as justified, as it exemplifies the separation of power concept, on that has enjoyed a long history since Montesquieu and Frence Enlightenment and typifies the modern constitutional state.* Dalam bahasa Funk dan Semaon komisi independen itu tidak jarang mempunyai kekuasaan "*quai legislative*", "*executive power*" dan "*quasi judicial.*" (Lihat William F. Funk dan Richard H. Seamon, *Administratve Law: Examples & Explanations* (2001) hal 23-24, dalam Putusan MK Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006.

Diskripsi-diskripsi para ilmuan di atas, terlepas dari soal metodologinya, bernilai, sekali lagi, tidak lebih sebagai teori, bukan hukum. Sebagai teori, diskripsi-diskrip tersebut menghadirkan perspektif teoritik dalam memahami lembaga serupa. Agar tidak dinilai sebagai sekadar membedakan atau menyamakan, maka harus diselami lebih jauh epistemologisnya, termasuk dan tidak terbatas pada konteks sejarahnya, tetapi juga nilai sosial budaya, ekonomi, bahkan idiologis dibalik konsep itu. Ini dimaksudkan agar tidak terjadi transpalantasi hukum, bahkan kolonisasi hukum dalam bentuk yang lain di negara ini.

b. Penyitaan KPK sebagai organ berkarakter eksekutif, legislatif dan yudikatif yang independensinya dinyatakan dalam UU, bukan UUD 1945, hanya dengan memfotocopy perspektif teoritik yang menurut Martino Magetti khas literatur Amerika, sama dengan mengenyampingkan perbedaan epistemologis antara Indonesia dengan Amerika. Sekalipun tidak menyertakan perbedaan nilai-nilai dasar, idiologis dan sosial budaya dua

negara ini dalam menjelaskan eksistensi KPK sebagai organ negara yang bersifat independen berkarakter eksekutif, legislatif dan yudikatif, sama hukumnya dengan menyamakan norma-norma UUD 1945 dengan norma UUD Amerika.

Erwin Chemerinsky dalam bukunya *Constitutional Law Principles and Policies*, Aspen Law & Business, 1997) menulis, *article I of the Constitution, of course, vest the legislative power in Congress. Although federal agencies and departments have existed in some form since the beginning of American history, it is only in the last century that Congress has routinely delegate its legislative power to executive agencies.* Pada bagian selanjutnya Chemerinsky menyatakan; *The creation of the Interstate Commerce Commission in 1887, ushered in a new era for federal government; the creation of federal administrative agencies with broad powers.* Dijelaskan juga *the Constitution does not expressly mention such agencies and, in fact, in many ways they are tension with basic constitutional principles. Virtually all of these agencies possess rulemaking power and these rules have the force of law.*

Jelas, *federal agency* tumbuh bukan berdasarkan perintah UUD, melainkan doktrin delegasi kewenangan, dan tumbuhnya, dalam sejarah hukum Amerika, sebagaimana diuraikan Chemerinsky baru pada akhir abad ke-19. Akhir abad inilah kongres rutin mendelegasikan kewenangannya kepada lembaga sejenis. Bila perspektif Chemerinsky ini digunakan sepenuhnya sebagai basis teori dalam menjelaskan eksistensi dan kewenangan KPK, maka nalarnya adalah semua kewenangan eksekutif dan legislatif KPK, didelegasikan oleh DPR sebagai organ pemegang kewenangan membentuk UU. Pada titik ini muncul persoalan konstitusional. Persoalannya adalah DPR tidak memegang kewenangan eksekutif. Bagaimana atau dengan dasar konstitusional apa, DPR yang tidak memegang kewenangan eksekutif mendelegasikan kewenangan itu kepada KPK?

Menurut Ahli masalah itu terpecahkan, berubah menjadi rasional dan sah, karena Presiden ikut serta dalam membahas dan menyetujui bersama DPR rancangan UU KPK menjadi UU KPK. Presidenlah yang mendelegasikan kewenangannya, bukan DPR. Tesisnya bukan DPR yang mendelegasikan kewenangan eksekutif itu, tetapi Presiden yang mendelegasikan. Pendelegasian kewenangan eksekutif itu dilakukan, kewenangan yang

dipegang Presiden dilakukan dengan cara menyatakannya dalam UU, yang dibuat bersama dan disetujui bersama antara DPR dengan Presiden.

Delegasi kewenangan membuat UU dalam perspektif Chemerinsky, dalam analisis ahli logis, koheren dengan fakta. Dalam konstitusi Amerika kewenangan membentuk UU, sebagaimana dinyatakan sendiri oleh Chemerinsky diletakan pada Kongres. Presiden tidak ikut membahas UU di Kongres. Sedangkan di Indonesia, menurut Pasal 20 ayat (2) UUD 1945, Presiden ikut membahas Rancangan UU yang disetujui bersama antara DPR dengan Presiden, RUU itu disahkan menjadi UU.

Tetapi bila perspektif Chemerinsky tetap saja dianggap rasional diterapkan dalam kasus ini, maka akan menimbulkan persoalan hukum konstitusional. Masalahnya apakah tindakan mendelegasikan kewenangan menimbulkan akibat hukum berupa mengakhiri sebagian atau seluruh kewenangan pengawasan DPR terhadap KPK? Jawaban ahli negatif, tidak. Delegasi kewenangan-kewenangan itu, secara konstitusional tidak menjadi hal hukum yang mengakhiri kewenangan pengawasan DPR terhadap KPK. Delegasi kewenangan itu, bahkan sifat organ KPK sebagai organ independen, tidak menghilangkan norma UUD 1945, khususnya norma pengawasan DPR, karena satu hal, sebagaimana dijelaskan dibawah ini.

Pasal 20 ayat (1) UUD tidak hanya mengatur fungsi legislasi, tetapi juga anggaran dan pengawasan. Bentuk hukum dari ketiga fungsi tersebut berbeda antara satu dengan lainnya. Fungsi legislasi diwujudkan dalam bentuk membentuk UU bersama dengan Presiden. Fungsi Anggaran diwujudkan dalam bentuk membahas rencana anggaran dan belanja negara yang dirancang dan diajukan oleh Presiden ke DPR. Fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk rapat kerja, rapat dengar pendapat, termasuk rapat panitia khusus angket.

Praktis tidak semua fungsi DPR didelegasikan kepada KPK. Fungsi anggaran dan pengawasan adalah dua fungsi DPR yang tidak didelegasikan kepada KPK. Kalaupun hendak membenarkan konsep delegasi kewenangan khas literatur Amerika, maka dalam kasus kita delegasinya bersifat parsial; hanya hal yang dinyatakan secara spesifik dalam UU KPK itulah yang didelegasikan. Delegasi spesifik itulah, menurut ahli dinyatakan dalam Pasal 25 UU KPK.

Fungsi anggaran dan pengawasan DPR tidak didelegasikan kepada KPK. Hukumnya, KPK terikat pada fungsi anggaran dan pengawasan DPR. Oleh karena itu, secara hukum KPK adalah subjek pengawasan, termasuk pengawasan yang dilakukan dalam bentuk Panitia Khusus Angket DPR.

Masalahnya, penolakan terhadap pengawasan DPR melalui Panitia Khusus Angket tidak semata-mata didasarkan pada argumen KPK sebagai organ independen, tetapi KPK juga memiliki karakter, bahkan melaksanakan fungsi *judicial*. Penyifatan KPK sebagai organ quasi *judicial*, sepintas tampak beralasan secara konstitusional. Tetapi, diperlukan penegasan bahwa penyifatan itu tidak diberikan oleh hukum, melainkan teori, dan/atau ilmunan, yang epistemologinya liberalistik, bukan Pancasila.

Apakah lembaga –badan- yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan *judicial*, demi hukum menjadi lembaga *judicial*? Apakah KPK memiliki tugas dan fungsi yang memiliki kemiripan dengan tugas dan atau fungsi pengadilan? Fungsi *judicial*, mungkin dapat dibenarkan sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, yang esensinya menyatakan keberadaan pengadilan tipikor, yang terintegrasi dengan KPK bertentangan dengan UUD 1945.

Bila sifat quasi *judicial* masih tetap disematkan kepada KPK, maka soal hukumnya adalah apakah penyelidikan dan penyidikan serta penuntutan, supervisi penyidikan dan mengordinasikan penyidikan dan penuntutan adalah aktifitas yang sedari awal, genusnya, adalah ajudikasi - memeriksa, mengadili dan memutus - yang sepenuhnya bersifa *judisial*? Apakah tindakan ambil alih perkara korupsi dari Kepolisian atau Kejaksaan, dalam sifat dan kapasitasnya sedari awal adalah tindakan *judisial*?

Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 mengatur, Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung, dan badan peradilan yang berada di bawahnya yang berada di lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Pengadilan-pengadilan dalam lingkungan yang disebutkan dalam Pasal 24 UUD 1945, tidak pernah, sejauh ini, melakukan supervisi perkara di Kepolisian dan Kejaksaan, mengordinasikan perkara antar penyidik, misalnya kordinasi antara penyidik KPK dengan Kepolisian dan

Kejaksanaan untuk memastikan kelancaran penyidikan satu atau beberapa perkara dugaan tindak pidana korupsi.

Selain MK telah mendiskualifikasi konstusionalitas pengadilan tipikor yang terintegrasi pada KPK, juga tugas dan fungsi KPK, yang dinyatakan dalam Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 12, tidak memiliki kemiripan atau karakter judicial, maka secara hukum KPK tidak memiliki karakter judicial, atau karakter *quasi judicial*. Oleh karena karakter judicial tidak melekat pada KPK, maka nalarnya KPK berada dalam jangkauan kewenangan pengawasan DPR, tunduk dan terikat pada kewenangan tersebut.

Bila kelak argumen-argumen teoritik liberalistik yang melahirkan tesis quasi eksekutif, quasi legislatif dan yudikatif disematkan pada KPK, diambil-alih oleh dan dijadikan sebagian basis dalam pertimbangan hukumnya, sehingga membenarkan pembatasan penggunaan hak angket DPR yang diatur dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 terhadap KPK, yang eksistensinya diatur oleh UU, maka sulit untuk menolak tesis yang menyatakan terjadi liberalisasi senyap, setidaknya Amerikanisasi senyap terhadap hukum konstitusi Indonesia. Bila tesis itu diabaikan, pengabaian itu tidak mengubah kenyataan hukum bahwa telah terjadi perubahan dalam tatanan hukum konstitusi Indonesia.

Perubahannya, sebagaimana telah dijelaskan dimuka, UUD 1945 hanya berkedudukan sebagai hukum tertinggi dalam sistem hukum Indonesia sepanjang dan sejauh tidak ditujukan pada organ yang dibentuk oleh UU, yang isinya menyatakan organ tersebut bersifat independen. Ilmu hukum konstitusi yang akan berkembang adalah, di antaranya daya jangkau dan daya ikat UUD 1945 tidak meliputi organ negara yang bersifat independen, sifat yang dinyatakan oleh UU. Semua organ negara yang bersifat independen, karena dinyatakan begitu dalam UU yang membentuknya, *par exelen*, sama derajat konstusionalitasnya dengan semua organ negara yang dinyatakan dalam UUD 1945.

IV. Terhadap masalah keempat, motif pembentukan Pansus Angket, tidak memiliki sifat sebagai hal hukum yang menanggihkan, apalagi menghilangkan konstusionalitas angket. Andai penolakan KPK terhadap permintaan Komisi III untuk menyerahkan rekaman pembicaraan salah satu anggota DPR yang

diperiksa KPK, yang ucapan-ucapan atau keterangannya, boleh jadi telah dicantumkan dalam berita acara pemeriksaan dalam penyelidikan atau penyidikan menjadi motif pembentukan Pansus Angket kepada KPK, betapapun beralasan secara hukum, motif tersebut tidak melawan hukum, karena satu hal; Angket adalah perbuatan hukum yang sah. Angket diatur dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 sebagai hak DPR, yang genusnya berasal-usul dari fungsi pengawasan DPR, fungsi yang diatur dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945. Jelas, angket merupakan satu entitas konstitusi yang sah.

Fungsi pengawasan DPR, yang angket menjadi bagian integral di dalamnya, selalu sah dalam sifatnya sebagai hukum selama dan sejauh UUD 1945 tidak menyatakan sebaliknya, mencabutnya atau menghapusnya. Penggunaan hak angket, sama dengan pengawasan DPR yang diselenggarakan dalam bentuk RDP pada satu atau beberapa Komisi sebagai alat kelengkapan DPR, bergantung sepenuhnya pada penilaian DPR terhadap keadaan-keadaan hukum yang timbul dari pelaksanaan UU atau kebijakan yang dilakukan oleh organ-organ negara atau pemerintah.

Motif, dalam penalaran hukum, terangkai atau terjalin utuh dengan perbuatan materil. Motif, dengan demikian akan bersifat negatif, bila perbuatan materilnya juga negatif, melawan hukum. Demikian pula sebaliknya, dalam hal perbuatan materilnya sah, positif secara hukum, maka motif dibalik perbuatan tersebut juga positif, tidak melawan hukum. Praktis sifat negatif dibalik satu perbuatan, ditentukan oleh sifat perbuatan materilnya. Dalam hal perbuatan materilnya negatif, melawan hukum, maka motif pun serta-merta negatif. Sifat negatif tidak dicari atau muncul dari dalam motif itu sendiri, melainkan muncul dan harus dicari pada perbuatan materilnya.

Oleh karena angket adalah hak DPR, hal hukum yang sah, maka berdasarkan penalaran yang logis, Pansus Angket DPR untuk memeriksa pelaksanaan UU yang dilakukan oleh KPK, dengan alasan apapun, tidak dapat dikualifikasi sebagai perbuatan melawan hukum, sekurang-kurangnya melampui hak itu atau kewenangan itu. Berdasarkan UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, KPK, tidak diberi kewenangan dibidang kekuasaan kehakiman; memeriksa, mengadili dan memutus satu perkara pidana, sekalipun perkara pidana korupsi. Tidak satupun pasal dalam UU KPK yang menandai wewenang dan tugas KPK memiliki karakter judicial;

memeriksa, mengadili dan memutus. Praktis seluruh tugas dan wewenang KPK adalah menegakan hukum, melaksanakan hukum dibidang pidana, khususnya pidana korupsi.

Kesimpulan

1. Independensi sebagai atribut hukum yang disematkan kepada organ negara yang dibentuk berdasarkan UU, tidak dapat digunakan sebagai hukum untuk menanggukkan sementara atau seterusnya, atau membatasi sebagian atau seluruh kewenangan pengawasan DPR, yang norma-normanya ditetapkan dalam Pasal 20A ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Membatasi jangkauan angket, dengan alasan KPK, organ yang dibentuk oleh UU, disematkan sebagai organ independen, sama hukumnya dengan membatasi jangkauan berlakunya norma UUD 1945 atau UU membatasi jangkauan berlakunya norma UUD 1945.
2. Menyelidik, menyidik, mengordinasikan, mensupervisi, mengambil alih perkara dari kepolisian dan atau Kejaksaan, dalam sifat dan kapasitasnya adalah pelaksanaan hukum, UU. Tugas dan wewenang ini, dalam sifat dan kapasitasnya tidak pernah dan tidak akan memiliki kesamaan atau kemiripan dengan tugas pengadilan; memeriksa, mengadili dan memutus perkara.
3. Dalam keberadaannya sebagai organ yang melaksanakan hukum, bukan tugas judicial memeriksa, mengadili dan memutus perkara yang ada padanya, dalam kenyataan konstitusionalnya, KPK telah menundukkan diri pada fungsi pengawasan DPR melalui Rapat Dengar Pendapat. Oleh karena KPK telah menundukkan diri pada fungsi pengawasan DPR yang diselenggarakan melalui RDP Komisi III, dan disebabkan angket adalah hak DPR yang merupakan bentuk khusus fungsi pengawasan DPR, maka secara hukum KPK menjadi objek, berada dalam jangkauan kewenangan pengawasan DPR yang dilakukan melalui angket.
4. Rasionalitas konstitusional penggunaan angket tidak ditentukan oleh motif penggunaannya, melainkan ditentukan oleh atribut konstitusi atas angket. Dalam konteks ini angket diatur diatribusi kepada DPR melalui Pasal 20A ayat (2) sebagai hak DPR dalam menyelenggarakan fungsi pengawasan, fungsi yang diatur dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945.

2. Umbu Rauta

Pertama, tentang Hakikat Konstitusional Fungsi dan/atau kewenangan KPK. KPK secara formal adalah badan pemerintahan yang dibentuk berdasarkan undang-undang (dalam hal ini UU No. 30 Tahun 2002 – UU KPK). KPK adalah produk dari pelaksanaan kekuasaan konstitusional di ranah kekuasaan legislatif atau kekuasaan pelaksanaan kekuasaan konstitusional di ranah kekuasaan legislatif atau kekuasaan membentuk undang-undang. Dalam kaitan dengan konstitusi, yaitu UUD 1945, KPK dibentuk sebagai tindakan bersama oleh DPR (sebagai pemegang kekuasaan legislatif) dan Presiden yang memiliki kekuasaan untuk memberikan persetujuan terhadap suatu rancangan undang-undang. Teks atau ketentuan konstitusionalnya menyatakan: “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang” [Pasal 20 ayat (1) UUD 1945] dan “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama” [Pasal 20 ayat (2) UUD 1945].

Dengan kerangka berpikir demikian maka eksistensi KPK tidak memiliki dasar konstitusional, tetapi hanya dasar legalitas yaitu undang-undang yang membentuknya. Dasar konstitusional KPK bersifat tidak langsung, yaitu diperoleh dari kekuasaan konstitusional pembentuk undang-undang (legislator; DPR bersama-sama dengan Presiden) untuk membentuk dan menetapkan undang-undang [Pasal 20 ayat (1) *juncto* Pasal 20 ayat (2) UUD 1945]. Dalam posisi ini, isu hukumnya adalah: Apakah legislator atau pembentuk undang-undang memiliki kebebasan *to legislate*? Tentu tidak, batas atasnya adalah konstitusi karena supaya undang-undang valid maka kaidahnya adalah undang-undang harus memenuhi syarat konstitusionalitas – kesesuaian dengan konstitusi.

Berdasarkan latar belakang pemikiran tersebut maka yang kemudian menjadi isu substansial adalah adakah dasar pembenar konstitusional untuk eksistensi KPK, terutama fungsi dan kewenangannya, sehingga legislator diperkenankan untuk membentuk badan pemerintahan seperti KPK tersebut? Teori yang mendasari jawaban untuk pertanyaan tersebut adalah pembentukan KPK secara konstitusional mengandung makna tindakan legislatif dalam bentuk dispersi atau pemencaran kekuasaan eksekutif yang berada di tangan Presiden sebagai *Chief of Executive*, yaitu berupa kewenangan untuk menjalankan hukum pidana

materiil (UU Pemberantasan Tindak Pidana korupsi) berdasarkan hukum pidana formil (UU KPK dan KUHAP).

Secara konseptual, terkait dengan konsep kekuasaan eksekutif, Saikrishna Prakash (2003) menjelaskan, "*The power to execute the laws is the quintessential executive power. In fact, 'executive' comes from the verb 'to execute', which means to perform, to put into action.*" Secara teoritis, dikaitkan dengan pendekatan konseptual untuk konsep kekuasaan eksekutif di atas, kualifikasi fungsi dan kewenangan KPK sulit untuk menghindar dari akarnya sebagai fungsi dan kewenangan yang berhakikat eksekutif.

Dalam situasi normal, menjaankan hukum pidana materiil dalam bentuk tindakan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan ada pada Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Kejaksaan Republik Indonesia yang notabene berada di bawah domain kekuasaan eksekutif dengan Presiden sebagai *Chief of Executive* berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Asas konstitusional dari Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 tersebut adalah Presiden melaksanakan sendiri kekuasaannya (kekuasaan eksekutif) atau pelaksanaan kekuasaan tersebut dapat dilakukan oleh para pembantunya baik secara delegatif maupun secara mandat (yang masing-masing memiliki implikasi yuridis berbeda), termasuk dalam kasus ini adalah kewenangan untuk melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan. Secara fungsi dan kewenangan, fungsi dan kewenangan KPK adalah konkuren dengan fungsi dan kewenangan Kepolisian dan Kejaksaan yang secara hakikat bersifat eksekutif karena lingkup dari fungsi dan kewenangan tersebut adalah "*to execute the laws.*" Fungsi dan kewenangan yang demikian digariskan dalam Pasal 6 sampai Pasal 15 UU KPK. Oleh karena itu, fungsi dan kewenangan KPK adalah fungsi dan kewenangan yang berada di ranah eksekutif (*to execute the laws*).

Dengan demikian, berdasarkan pendekatan konseptual, fungsi dan kewenangan KPK adalah fungsi dan kewenangan eksekutif yang seharusnya satu jalur dengan kekuasaan Presiden sebagai *Chief of Executive*. Akan tetapi eksistensi KPK adalah anomali (dengan independensinya). Jika situasinya normal, tentu tidak diperlukan KPK karena sudah ada badan pemerintahan spesifik yang menjalankan fungsi dan kewenangan seperti fungsi dan kewenangan KPK (Kepolisian dan Kejaksaan). Situasi inilah yang menjustifikasi tindakan legislator atau pembentuk undang-undang untuk membentuk KPK dan sekaligus menjadi kebijakan legislatif ketika membentuk UU KPK. Sementara dengan independensi,

sebagai eksekutif, KPK bukan kepanjangan tangan dari Presiden dengan implikasi yuridis, sebagaimana dikonstruksikan oleh UU KPK, Presiden tidak memiliki kekuasaan yang independen dalam proses pengangkatan dan pemberhentian komisioner-komisioner KPK (Presiden tidak dapat mengangkat dan memberhentikan komisioner KPK secara unilateral dan setiap saat - yang berbeda dengan perlakuan terhadap para pembantunya). Tentang metode pengisian jabatan yang demikian ditentukan secara eksplisit diatur dalam Pasal 30 UU KPK.

Perdebatan yang seharusnya masih bersifat terbuka adalah isu mengenai apakah dispersi atau pemancaran kekuasaan eksekutif pada Presiden, dalam sistem presidensial, dapat dibenarkan secara konstitusional? Secara asas tentu hal itu sudah terjadi (bahwa hasilnya ditanggapi sangat positif oleh publik yang mendukung KPK). Untuk menegaskan argumen tersebut digunakan pendekatan konseptual-perbandingan dengan mengacu pada *opinio doctorum* yang dikembangkan oleh yuris konstitusional Amerika Serikat. Dalam teori konstitusi Amerika Serikat. Dalam teori konstitusi Amerika Serikat, yang sistem pemerintahannya paralel dengan kita – sama-sama sistem presidensial, berkembang satu ajaran yang disebut dengan *unitary executive* dalam memaknai hakikat dari kekuasaan eksekutif yang ada pada Presiden. Ajaran tentang *unitary executive* tersebut diberi pengertian oleh Steve Calabresi & Christopher Yoo (1997) sebagai “*a broad presidential power of removal and control over law execution.*” Itu artinya, kekuasaan Presiden diarahkan untuk mengajukan semua kegiatan “*law execution*”, termasuk aparaturnya, dalam bentuk kekuasaan untuk mengangkat dan memberhentikan pejabat yang bersangkutan secara mandiri. Dengan kemampuan melakukan itu maka idealnya Presiden dapat melakukan kontrol secara ketat terhadap cabang kekuasaan eksekutif di bawah tanggung jawabnya. Berdasarkan pengertian tersebut maka sangat wajar jika eksistensi *independent agencies* yang menjalankan kekuasaan yang bersifat eksekutif tidak koheren dengan konsep *unitary executive*.

Hal itu nampak dari salah satu preskripsi ajaran tersebut yang menyatakan bahwa pembentukan *independent agencies* (badan pemerintahan independen) dengan ranah kekuasaan yang bersifat eksekutif tidak dapat dibenarkan dalam hubungan dengan Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan sekaligus sebagai *chief of executive*-nya sendiri. Pandangan ini dikemukakan secara eksplisit oleh Steven Calabresi & Saikrishna Prakash (1994) berikut ini: “*since the*

President's grant of the executive power is exclusive, Congress may not create other entities independent of the President and let them exercise his 'executive power'." Ajaran tentang *unitary executive* dikembangkan secara serius termasuk dengan mencari presedennya ke dalam praktik kekuasaan kepresidenan Amerika Serikat di mana argumen untuk *unitary executive* tersebut mampu dijustifikasi afirmatif.

Pandangan hukum di atas, tentunya dengan latar belakang proses legislatif Amerika Serikat yang agak berbeda dengan Indonesia dalam prosedur atau mekanisme pembentukan undang-undang, tetapi sama-sama berbasis sistem presidensial, berposisi sebagai pendapat kontra terhadap eksistensi *independent agencies* di Indonesia, seperti KPK (salah satunya). Eksistensi *independent agencies* seperti KPK sulit dicari justifikasinya berdasarkan asas konstitusional pada konstitusi presidensial seperti yang akhirnya berusaha dianut secara konsisten oleh UUD 1945. Justifikasi untuk *independent agencies* dalam hal ini KPK lebih bersifat konsekuensial, yaitu disfungsi badan pemerintahan yang seharusnya menjalankan fungsi dan kewenangan itu sehingga solusinya adalah membentuk badan pemerintahan baru guna menjalankan fungsi dan kewenangan tersebut (bandingkan dengan Pasal 4 UU KPK). Oleh karena itu, poin penting di sini, "pengeramatan" *independent agencies* seyogianya dihindarkan sama seperti kita menolak "pengeramatan" UUD 1945 sebelum perubahan. Untuk itu, ruang perdebatan perlu diarahkan untuk menjawab isu yang lebih substantif yaitu adakah asas konstitusional yang dapat mendukung eksistensi *independent agencies* tersebut selain pertimbangan yang bersifat konsekuensial? Pada poin ini, *independent agencies* seperti KPK tidak lulus uji atas pertanyaan tersebut karena tidak didukung oleh asas konstitusional yang spesifik.

Kedua terkait *Independent agencies* dan isu pengawasan politik oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pengawasan politik oleh DPR dibebaskan jaminan secara konstitusional sebagai salah satu fungsi institusionalnya. Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 menentukan, "Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan". Selanjutnya Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 mengenumerasikan secara spesifik hak-hak DPR dalam melaksanakan fungsinya (pengawasan) yaitu hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. Sebagai catatan, hak-hak yang disebut di atas sesungguhnya adalah hak-hak yang bersifat parelemntarian yang seyogianya tidak diberlakukan dalam

sistem presidensial. Namun demikian, karena ditetapkan dalam UUD hak-hak tersebut harus dianggap valid sehingga pelaksanaannya konstitusional.

Pada bagian ini akan dibahas isu kedua tentang kemungkinan dapat dilakukannya pengawasan politik oleh DPR terhadap *independent agencies* seperti KPK. Isu pertama yang sudah dibahas di atas menghasilkan kesimpulan bahwa KPK menjalankan fungsi dan kewenangan yang bersifat eksekutif sehingga *ratione personae* memiliki kemungkinan untuk menjadi subjek pengawasan politik oleh DPR. Untuk menjabarkan lebih lanjut pemikiran tersebut maka pembahasan ini akan didahului dengan penjelasan berdasarkan teori konstitusi perihal konsep independensi pada *independent agencies*. Konsep independensi tersebut rupanya kurang banyak diperhatikan dalam diskursus konstitusional di Indonesia.

Landasan untuk mengklaim independensi KPK atau KPK sebagai *independent agencies* adalah Pasal 3 “UU KPK yang menyatakan, “Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun”. Pengaturan demikian tidak tepat secara teori konstitusi dan dapat menimbulkan kesan yang keliru tentang konsep independensi itu sendiri. Kepolisian dan Kejaksaan pun dalam menjalankan kewenangannya yang konkuren dengan KPK juga (harus) independen. Pasal 3 UU KPK tersebut bukan penciri untuk KPK sebagai *independent agency*. Konsepsi yang benar tentang *independent agencies* diutarakan oleh Kirti Datla & Richard L. Revesz (2013) yaitu “*agencies with a for-cause removal provision limiting the President’s power to remove the agency’s head to cases of inefficiency, neglect of duty, or malfeasance in office*”. Dengan pengertian lain, mengacu pendapat tersebut, indikator keindependenan KPK ada pada Pasal 30 UU KPK, bukan Pasal 3 UU KPK. Ciri utama dari *independent agencies* adalah adanya jaminan atau perlindungan terhadap pejabat di lingkungan *independent agencies* tersebut di mana Presiden tidak dapat mengangkat atau memberhentikan pejabat tersebut secara bebas.

Pemahaman yang berkembang tentang konsep independensi pada KPK, dalam hubungan dengan badan-badan pemerintahan lain, secara konseptual mengandung *contradictio in terminis* dalam sistem konstitusional berdasarkan asas konstitusionalisme. Konsep independen tersebut tidak menafikan situasi pengawasan. Sementara independen dalam pengertian Pasal 3 UU KPK adalah sejenis pleonasme karena memang demikianlah seharusnya kaidah yang berlaku.

Hal yang prinsip bukan KPK tidak dapat menjadi target pengawasan politik seperti yang dilakukan oleh DPR, tetapi bagaimana seyogianya pengawasan itu dilakukan (terutama pengawasan tersebut dapat ditujukan atas hal apa). Sebagaimana ditekankan dalam pengertian di atas, sifat independen KPK adalah sebatas Presiden, yang berada satu rumpun kekuasaan dengan KPK sebagai sekektif (bahka sebagai *Chief Executive*), tidak dapat bebas mengangkat dan memberhentikan komisioner-komisioner KPK. Independensi sebagai perlindungan terhadap KPK tidak lebih dari makna tersebut (misalnya untuk menghindari pengawasan atau oversight oleh badan pemerintahan lainnya seperti DPR).

Dengan demikian, berdasarkan kondisi hukum yang ada, *existing law*, untuk meniadakan kemungkinan pelaksanaan hak angket DPR maka satu-satunya jalan adalah dengan melakukan perubahan UUD 1945 dengan menghapuskan hak-hak DPR yang bersifat parlementarian tersebut. Jika hak tersebut masih eksis maka semua badan pemerintahan yang bersifat eksekutif (termasuk KPK) tidak dapat menghindar dari pelaksanaan hak angket DPR.

Selanjutnya isu yang didiskusikan secara lebih spesifik adalah aspek substantif dalam pengawasan politik oleh DPR kepada KPK (apa yang dapat menjadi objek pengawasan oleh DPR kepada KPK). Pengawasan politik sangat penting karena latar belakang pembentukan KPK yang dilandasi oleh pemilkiran yang bersifat *extra constitutional*. Artinya sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, pembentukan KPK merupakan sebuah anomali konstitusional; situasi konstitusional yang abnormal karena jika situasinya sebaiknya, maka pembentukan KPK tidak diperbolehkan secara konstitusional. Menanggapi situasi ini tentu saja harus bertolak dari aspek-aspek hukum terkait dengan situasi keabnormalan.

Kondisi abnormal yang melatarbelakangi pembentukan KPK tergambar secara eksplisit dalam tujuan pembentukan KPK yang dinyatakan dalam Pasal 4 UU KPK sebagai berikut: "Komisi Pemberantasan Korupsi dibentuk dengan tujuan meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi." Tujuan ini, sebagai kebijakan legislatif dari pembentuk undang-undang atau legislator, adalah respons atau tanggapan atas disfungsi badan-badan pemerintahan dalam penerapan undang-undang pidana, khususnya terhadap kasus-kasus tindak pidana korupsi, yang seharusnya menjadi fungsi Kepolisian dan Kejaksaan.

Kebijakan legislatif di atas adalah kebijakan legislatif yang abnormal. Untuk menjustifikasi abnormalitas itu maka digunakan jargon tindak pidana korupsi sebagai *extra ordinary crime* sehingga penindakannya juga harus menggunakan *extra ordinary measures* yang salah satu implikasinya adalah dengan me-legal-kan praktik penyadapan. Tanda disadari, kebijakan ini sesungguhnya melemparkan sebuah bom waktu terhadap apa yang secara fundamental kita yakini sebagai asas konstitusional yaitu konstitusionalisme atau *limited government*, di mana kita menundukkan diri. KPK, dengan desain tersebut, adalah lembaga pemerintahan yang secara ekstensial bertolak belakang dengan asas konstitusionalisme, dan lebih dekat dengan gagasan otoritarianisme, yaitu dengan memanfaatkan alasan kondisi *extra ordinary* tersebut yang tidak lain merupakan bentuk lunak dari pernyataan kedaruratan atau *emergency*. Kita yang menyadari pentingnya gagasan kebebasan sipil (dalam bentuk perlindungan HAM) sebagai asas atau prinsip hukum harus mewaspadaikan situasi demikian. Dengan penjelasan latar belakang di atas maka pengawasan politik oleh DPR kepada KPK justru sangat penting.

Namun banyak yang gagal paham dengan latar belakang institusional dari KPK tersebut, justru memberikan puja puji secara berlebihan terhadap “kegarangan” KPK dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya. Pihak-pihak ini adalah pihak yang (mungkin) belum seutuhnya mengerti logika hukum di balik kebijakan meng-*extra ordinary*-kan kebijakan pemberantasan korupsi yang notabene atau varian dengan justifikasi situasi *emergency* yang harus sangat diwaspadai oleh rezim demokratis konstitusional. Kebijakan meng-*extra-ordinary*-kan kebijakan pemberantasan korupsi artinya kondisi normal dari keberlakuan hukum tidak diakui. Ini adalah bentuk lunak dari situasi *emergency* di mana implikasinya asas dan ketentuan umum dari hukum yang berlaku pada situasi norma dikecualikan. Pengecualian ini yang menimbulkan masalah karena diikuti dengan tindakan derogasi terhadap HAM, yaitu hak atas kerahasiaan dalam komunikasi pribadi.

Situasi abnormal secara konstitusional tidak boleh bersifat permanen atau langgeng. Bruce Ackerman (2004, yuris konstitusional terkemuka dari Amerika Serikat, menyatakan: “*Governments should not be permitted to run wild even during the emergency; many extreme measures should remain off limits. Nevertheless, the self-conscious design of an emergency regime may well be the*

*best available defense againts a panic-driven cycle of permanent destruction.” A contrario, jika bukan “a panic-driven cycle of permanent destruction” maka situasi emergency tidak dapat menjadi alasan, termasuk situasi *extra-ordinary*, yang bersifat melegitimasi penggunaan “*extreme measures*”. Kebiasaan meng-*extra-ordinary*-kan sesuatu dalam hukum tidak boleh dibiarkan karena sama saja dengan menyatakan sedang berlangsungnya situasi *emergency*. Oleh karena itu diperlukan pemahaman hukum yang tepat secara kontekstual terkait dengan aspek-aspek hukum mengenai situasi *extra-ordinary* tersebut.*

Dengan demikian isunya paling fundamental adalah pemberlekuhan situasi *extra-ordinary* tersebut harus dibatasi; tidak boleh tanpa batas. Sekali lagi menurut Ackerman (2004): “*to avoid a repeated cycle of repression, defenders of freedom must consider a more hard-headed doctrine – one that allows short-term emergency measures but draws the line againts permanetnt restriction. Above all else, we must prevent politicians from exploiting momentary panic to impose long-lasting limitations on liberty.*” Bahkan dalam kasus sangat terkenal yaitu Hamdan v. Rumsfeld, dengan latar belakang tindakan pemerintah Amerika Serikat yang tengah gencar memerangi terorisme, Mahkamah Agung Amerika Serikat secara tegas mampu mempertahankan kaidah yang sangat penting bahwa: “[A] case that may be of extraordinary importance is resolved by ordinary rules.” Kaidah ini bertentangan dengan kaidah yang berudaha dipertahankan oleh pemerintahan Bush yang menghendaki “a new ‘*crisis paradigm*’ required that ordinary legal rules be jettisoned (Harold Hongju Koh, 2006).”

Beranjak dari alur pemikiran sebelumnya, pengawasan politik oleh DPR terhadap KPK justru seharusnya dilakukan sejak lama, tidak saat ini saja. Penilaian atau sikap kritis terhadap KPK, baik pro maupun kontra, cenderung terlalu dipolitisir karena diduga) banyak pihak yang sangat mendambakan “panggung”. Sejatinya, penilaian kritis terhdap KPK mestinya dapat dilakukan secara jernih, yaitu tetap dalam *frame* hukum dengan melihat kembali hakikat institusional dari KPK itu sendiri. Akan tetapi faktor ini justru tidak pernah disinggung, karena sikap kritis kepada KPK (diduga) lebih banyak bertolak dari aspek non-yuridis, yaitu karena kepentingan politik. Sikap ini tidak benar. Begitu pula sebaliknya, serangan terhadap sikap kritis kepada KPK yang dilakukan oleh pihak lain dianggap atau dicap sebagai sikap anti pemberantasan korupsi.

Justru, sikap kritis secara yuridis diperlukan karena hakikat institusional inheren dari KPK sendiri yang menghendaki agar kewaspadaan senantiasa harus disorotkan secara tajam kepada KPK. Disinilah (mungkin) kelalaian DPR. Agar DPR berjalan di jalur yang benar berdasarkan hukum dalam melakukan pengawasan politik kepada KPK, isu hukumnya adalah ranah pengawasan yang legitimate secara hukum. Ranah pengawasan politik tersebut adalah *doelmatigheidstoetsing* yang pintu masuknya adalah Pasal 4 UU KPK tentang tujuan pembentukan KPK. Secara tersirat Pasal 4 UU KPK mengandung mandat supaya, dengan pembentukan KPK, KPK mampu menghasilkan upaya pemberantasan tindak pidana korupsi yang berdaya guna dan berhasil guna (karena hal ini dipresumsikan tidak mampu dilakukan oleh Kepolisian dan Kejaksaan).

Secara teoritis, Hadjon (1987) menyatakan bahwa pengawasan atas aspek *soelmatigheid* ini ditujukan pada situasi setelah tindakan dilakukan (*ex nunc*), yang berbeda dengan aspek *rechtmatigheid* yang dtujukan pada situasi pada saat tindakan dilakukan (*ex tunc*). Dalam pengertian demikian, aspek *doelmatigheid* berorientasi pada dampak (*impact*) yang dikehendaki setelah tindakan dilakukan. Oleh karena itu isu utama dari aspek *doelmatigheid* ialah pertimbangan dari segi kemanfaatan atau utilitas, yang mencakup dua aspek, yaitu efektivitas dan efisiensi. Aspek efektivitas merujuk pada kondisi ketercapaian tujuan atau sasaran. Sementara aspek efisiensi meujuk pada kondisi kehematan dalam proses mencapai tujuan (baca: minimalisasi penggunaan sumber daya dalam mencapai suatu tujuan).

Sifat dari *doelmatigheidstoetsing* adalah lebih politis ketimbang yuridis, sehingga pengawasan ini sejalan dengan fungsi pengawasan politik DPR dan pengawasan ini jelas dilegitimasi oleh Pasal 4 UU KPK. Itu artinya, skenario pengawasan politik DPR dalam bentuk *doelmatigheidstoetsing* bertanggung jawab untuk memastikan bahwa KPK dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya mampu mencapai tujuan seperti digariskan oleh Undang-undang yang notabene merupakan kebijakan legislatif yang mendasari pembentukan KPK (yang motivasinya bersifat abnormal tersebut). Dengan demikian, pengawasan politik yang dilakukan oleh DPR tidak bertentangan pula dengan hakikat institusional dari KPK sebagai badan pemerintahan yang memiliki fungsi untuk menjalankan undang-undang pidana materiil. Tindakan menjalankan undang-undang pidana

materiil tersebut di luar kontrol politik DPR; tetapi menjadi ranah kontrol yudisial oleh hakim pidana. Tindakan ketika sedang menjalankan undang-undang pidana materiil merupakan ranah *rechtmatigheidstoetsing*, seperti misalnya upaya hukum pra-peradilan.

Lebih lanjut, sebagai pemegang kekuasaan legislatif, hidup dan mati KPK secara konstitusional berda di tangan DPR dan Presiden. Oleh karena itu DPR tidak boleh membiarkan ciptaanya tersebut berada di luar kontrol hukum karena menikmati kewenangan sangat besar atas nama hak untuk melakukan *extra-ordinary measures*. Kembali kepada isu utamanya, kebiasaan latah meng-*extra-ordinary*-kan sesuatu ini yang perlu pembatasan. Masalahnya adalah kebiasaan ini tidak secara kritis dikualifikasikan sebagai kebijakan *emergency* karena sifat *emergency*-nya yang kurang terlampau eksplisit. Padahal sesungguhnya secara hakikat hal itu sudah masuk ke dalam situasi *emergency* dengan kondisi keberlakuan hukum yang berbeda seperti yang menjadi implikasi dari UU KPK itu sendiri yang menyimpangi fungsi dan kewenangan umum dalam penerapan undang-undang pidana materiil yang seharusnya menjadi ranah Kepolisian dan Kejaksaan pada situasi normal. Padahal, terkait dengan kondisi tersebut diikuti dengan penerapan klausul derogasi HAM (terhadap hak atas kerahasiaan dalam komunikasi pribadi) melalui pelegalan penyadapan. Ketentuan pembatasan yang dimaksudkan terdapat secara eksplisit dalam Art. 4. (1) *the International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) yang menyatakan: “*in time of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed, the States Parties to the present Covenant to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with their other obligations under international law and do not involve discrimination solely on the ground of race, colour, sex, language, religion or social origin.*”

Berdasarkan ketentuan di atas, penerapa derogasi HAM (yang bermakna tindakan penarikan diri oleh negara dari kewajiban HAM-nya) bersifat situasional. Itu artinya penerapan derogasi HAM sangat bergantung pada situasi yang melatarbelakanginya. Jika situasi tersebut berakhir maka derogasinya harus segera diakhiri. Oleh karena itu, kesimpulan sebagai implikasinya, eksistensi KPK sendiri dengan watak yang demikian adalah *ad hoc*; tidak boleh permanen. Gagasan penguatan KPK tidak memiliki dasar karena sifatnya yang *ad hoc*

mengikuti ketentuan ICCPR karena klaim *extra-ordinary measures*-nya merupakan praktik derogasi HAM (kecuali jika ketentuan yang melegalkan penyadapan dihapuskan sehingga praktik derogasi HAM tersebut menjadi tidak terjadi lagi).

Sebagaimana telah dipaparkan pada bagian sebelumnya, maka kesimpulan dari keterangan ahli ini adalah: (1) KPK adalah penyelenggara kekuasaan eksekutif, karena menjalankan fungsi dan kewenangan yang bersifat eksekutif; (2) KPK sebagai *independent agency* tidak imun dari pengawasan politik oleh DPR, termasuk dalam penggunaan hak angket sebagaimana dianut dalam konstitusi kita (UUD 1945).

[2.7] Menimbang bahwa Pihak Terkait Komisi Pemberantasan Korupsi memberikan keterangan yang dibacakan di persidangan pada tanggal 28 September 2017 yang pada pokoknya sebagai berikut:

Meskipun pokok perdebatan yang diajukan oleh Pemohon dalam konstitusional review ini adalah pengujian norma Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, namun bagaimanapun pangkal persoalannya berangkat dari penggunaan hak angket DPR terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai lembaga negara independen yang melaksanakan fungsi penegakan hukum.

Pemohon menilai DPR telah keliru menginterpretasikan ketentuan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 yang 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.”

Menurut Pemohon ketentuan Pasal 79 ayat (3) tersebut haruslah dimaknai secara limitatif imperatif yaitu merupakan hak untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang yang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah non kementerian. Sehingga hak angket seharusnya tidak dapat dikenakan terhadap subjek lain diluar subjek dimaksud.

Pemohon juga menyakini bahwa penggunaan hak angket oleh DPR terhadap KPK berdasarkan penafsiran yang keliru atas ketentuan Pasal 79 ayat (3)

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 telah bertentangan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyatakan Indonesia adalah Negara Hukum, sehingga sebagai negara hukum mensyaratkan adanya pembagian atau pemisahan kekuasaan dalam cabang-cabang kekuasaan yang secara tradisional terdiri dari eksekutif, legislatif, yudikatif, namun kemudian dalam perkembangan negara modern telah dikenal pula cabang kekuasaan diluar ketiga pembagian kekuasaan tersebut, yang disebut *state auxiliary agency* atau *state independent agency*.

Pemohon menilai hak angket DPR seharusnya tidak dapat digunakan terhadap KPK yang *notabene* merupakan *state independent agency*, oleh karenanya penggunaan hak angket terhadap KPK merupakan penerobosan terhadap wilayah kekuasaan yang telah dibagi-bagi dan digariskan oleh konstitusi dan undang-undang, sehingga perluasan pemaknaan DPR terhadap ketentuan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.

Demikian pula ketentuan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 yang telah menimbulkan berbagai penafsiran dan kontroversi, menurut Pemohon mengandung ketidak jelasan rumusan sehingga mengganggu kepastian hukum, dan untuk itu Pemohon meminta Mahkamah untuk memberikan pemaknaan yang benar, pasti dan konstitusional.

Dalil-dalil yang disampaikan oleh Pemohon tersebut, pada dasarnya telah sejalan dengan pemikiran dan pemaknaan KPK sebagai Pihak Terkait terhadap ketentuan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014. Demikian pula KPK sebagai pihak terkait telah membaca dengan baik keterangan yang disampaikan oleh Pemerintah dan DPR, serta mencermati pula keterangan dari ahli-ahli yang telah diajukan oleh Pemohon terutama Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M, dan Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H.

Menurut KPK keterangan yang telah disampaikan oleh ahli Dr. Zainal Arifin Mochtar yang termuat dalam risalah persidangan sebelumnya, menjadi dasar rasionalitas hukum yang meletakkan KPK sebagai lembaga negara independen yang tidak berada dibawah cabang kekuasaan manapun, meskipun fungsi-fungsi yang dijalankan memiliki kesamaan dengan fungsi eksekutif, yudikatif bahkan

legislatif dalam konteks “*self regulatory body*” sebagaimana diistilahkan “campur sari” oleh Prof. Jimly Ashidiqi.

Pada saat bersamaan keterangan ahli tersebut mematahkan rasionalitas alasan kuasa Pemerintah dan DPR, terutama mengenai hipotesanya bahwa penggunaan hak angket dapat digunakan terhadap semua lembaga tetapi tidak kepada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Pendapat tersebut kehilangan pijakan hukumnya karena *quad non* norma Pasal 79 ayat (3) dimaknai secara luas maka norma tersebut tidak memberikan pengecualian maupun kekhususan bagi lembaga tertentu yang tidak dapat dikenakan angket. Pandangan DPR tersebut terkesan sekedar “menyenangkan hati” Mahkamah Konstitusi karena kebetulan Mahkamah yang akan menentukan hasilnya, ketimbang mendudukan persoalan secara rasional dan konstitusional.

Ahli Zainal Arifin Mochtar juga menyampaikan pandangan yang sejalan dengan pemahaman KPK sebagai Pihak Terkait terutama mengenai mekanisme hukum yang seharusnya dapat digunakan apabila terjadi kesalahan atau penyelewengan yang dilakukan oleh KPK. Menurutnya, praperadilan atau gugatan keberatan melalui Pengadilan Negeri atau bahkan melaporkan kepada kepolisian atau penegak hukum adalah jalan hukum yang harusnya dikenakan terhadap KPK apabila ada kesalahan dalam proses penegakan hukum yang dilakukannya. Cara ini dinilai lebih masuk akal untuk mendapatkan keputusan hukum yang *final and binding*, ketimbang menguji persoalan tersebut melalui sarana politik “angket”. Angket sendiri menurut ahli Zainal Arifin Mochtar seharusnya digunakan hanya terhadap Presiden dan pejabat dibawahnya serta menyoal hal-hal strategis dan besar bagi masyarakat. Ini mengingat bahwa hakikat angket sesungguhnya adalah sarana untuk menjaga *checks and balance* system antara legislatif dan eksekutif.

Meski pada dasarnya KPK sebagai Pihak Terkait sepenuhnya sependapat dengan Pemohon dan ahli-ahli yang telah dihadirkan oleh para Pemohon sebelumnya, namun sebagai Pihak Terkait KPK tetap perlu menyampaikan pandangan dan mengajukan bukti yang relevan terutama yang berkenaan langsung dengan KPK sebagai lembaga, supaya melengkapi pertimbangan Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi dalam menguji konstitusionalitas norma yang diajukan oleh Pemohon.

Untuk itu setidaknya terdapat 3 (tiga) pokok pikiran utama yang perlu ditegaskan dan dijelaskan secara ringkas dalam persidangan yang mulia ini: *Pertama*, mengenai sejarah dan konsepsi KPK sebagai lembaga independen. *Kedua*, mengenai konteks pelaksanaan hak angket DPR terhadap KPK. *Ketiga*, mengenai konsekuensi logis pelaksanaan hak angket KPK terhadap penegakan hukum dan masa depan pemberantasan korupsi.

Sejarah panjang Indonesia telah mencatat berbagai upaya membasmi wabah korupsi yang sejak lama menjadi penyakit akut bangsa ini. Seperti kanker kronis yang terus mengalami “*metastase*”, korupsi menggerogoti semua sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara.

Sebut saja satu diantara sekian banyak persoalan bangsa ini, jika diurut akar persoalannya maka korupsi pasti ditemukan disana. Sedemikian parahnya, sehingga korupsi telah mengancam asasi manusia Indonesia, merusak pondasi perekonomian karena penguasaan kekayaan secara curang oleh segelintir orang, dan dalam skala luas korupsi menciptakan ekonomi biaya tinggi yang berdampak pada kemiskinan.

Korupsi memanipulasi bekerjanya mekanisme politik, sehingga sistem demokrasi tidak berjalan. Pada sektor hukum, korupsi mencederai kepastian hukum, dan merampas keadilan. Sedangkan dalam aspek sosial, korupsi telah mengaburkan nilai-nilai dimasyarakat sehingga menggerus kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan, pemerintahan, bahkan negara sebagai institusi tertinggi.

Memahami persoalan tersebut, pada masa orde lama, orde baru sampai dengan awal reformasi telah dibentuk berbagai lembaga, komite dan badan-badan untuk memberantas korupsi, namun pada akhirnya berbagai badan dan komite tersebut dibubarkan atau menghilang tanpa memberikan kontribusi banyak terhadap pemberantasan korupsi. Denny Indrayana dalam bukunya “Jangan Bunuh KPK” menuliskan dengan baik sejarah pasang-surut pemberantasan korupsi di Indonesia. Dalam bukunya digambarkan bahwa intervensi dan lemahnya komitmen menjadi pangkal persoalan terganjalnya upaya pemberantasan korupsi pada masa itu. Aparat penegak hukum, badan-badan maupun komite khusus yang dibentuk dan berada dibawah pemerintah (eksekutif) dinilai tidak lagi mampu melakukan pemberantasan korupsi.

Pasca berakhirnya rezim orde baru, semangat reformasi mendorong lahirnya badan-badan baru melalui amandemen konstitusi maupun undang-undang baru. Mahkamah Konstitusi, Komisi Pemilihan Umum, Komisi Yudisial dibentuk berdasarkan amandemen UUD1945, sedangkan KPK dan beberapa institusi baru lainnya dibentuk berdasarkan undang-undang. Lembaga-lembaga ini hadir pada masa transisi, memikul semangat perubahan dan pembaharuan, sehingga dilabeli sebagai “**anak kandung reformasi**”. Hal itu disebutkan juga secara tegas dalam Ketetapan MPR RI Nomor VIII/MPR/2001 Tahun 2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan Dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Komisi Pemberantasan Korupsi dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 dan di-design sebagai lembaga independen. Ini ditegaskan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 yang menyatakan:

“Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun”, bahkan dalam Penjelasan Pasal 3 ditegaskan kembali: “Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan “kekuasaan manapun” adalah kekuatan yang dapat mempengaruhi tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi atau anggota Komisi secara individual dari pihak eksekutif, yudikatif, legislatif, pihak-pihak lain yang terkait dengan perkara tindak pidana korupsi, atau keadaan dan situasi ataupun dengan alasan apapun.”

Para penyusun Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 sadar betul, bahwa korupsi sebagai *extra ordinary crime* hanya dapat diberantas dengan cara-cara luar biasa, metode konvensional telah terbukti gagal. Untuk itulah dibentuk lembaga khusus KPK, diberikan fungsi dan kewenangan khusus dan luas. Melaksanakan tugas dan kewenangnya secara independen dan terbebas dari kekuasaan manapun. Sekali lagi kata kuncinya adalah “independensi”, disana sesungguhnya diletakkan kekuatan pemberantasan korupsi.

Meskipun melaksanakan fungsi dan kewenangan penegakan hukum sebagaimana kepolisian dan kejaksaan, namun KPK sebagai lembaga independen tidak diletakkan dibawah struktur kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Mekanisme dan bentuk pertanggungjawabannya juga diatur khusus dalam

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002. Pasal 20 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 menyatakan:

- “(1) *Komisi Pemberantasan Korupsi bertanggung jawab kepada publik atas pelaksanaan tugasnya dan menyampaikan laporannya secara terbuka dan berkala kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan.*
- (2) *Pertanggungjawaban publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan cara:*
- a. wajib audit terhadap kinerja dan pertanggungjawaban keuangan sesuai dengan program kerjanya;*
 - b. menerbitkan laporan tahunan; dan*
 - c. membuka akses informasi.”*

Undang-Undang 30 Tahun 2002 betul-betul mendesign mekanisme dan bentuk tanggungjawab kelembagaan yang tidak memberi ruang terhadap intervensi atau campur tangan kekuasaan lain. Mekanisme pertanggungjawabannya diatur secara limitatif imperatif. Komisi Pemberantasan Korupsi hanya bertanggungjawab kepada publik, tidak kepada lembaga kekuasaan lainnya. Sedangkan laporan secara berkala dan terbuka disampaikan kepada Presiden, DPR dan BPK namun bukan dalam makna “pertanggungjawaban” karena “pertanggungjawaban” hanya kepada publik. Jadi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tidak semata-mata hanya mencantumkan frasa “**independen**” tanpa meletakkan “**roh independensi**” dalam kelembagaan KPK. Undang-undang ingin memastikan dan menjamin independensi dalam pola, mekanisme kerja dan pertanggungjawaban Komisi Pemberantasan Korupsi.

Sepanjang sejarah berdirinya Komisi Pemberantasan Korupsi, telah begitu banyak perkara korupsi yang diajukan dan dihukum oleh pengadilan, namun demikian angka korupsi belum dapat dihilangkan seluruhnya, meski perlahan mulai terlihat perbaikan.

Setidaknya *Corruption Perception Index* (CPI) yang dipublikasikan Transparency International sebagai rujukan dunia memperlihatkan angka perbaikan bagi Indonesia, meski saat ini belum cukup memuaskan. Pada tahun 2016 CPI Indonesia 37 setelah tahun sebelumnya score Indonesia 36, tahun 2014 dengan score 34 dan pada tahun 2013 dengan score 32. Bagaimanapun ini

memperlihatkan adanya perbaikan meskipun masih belum sesuai dengan apa yang kita cita-citakan.

KPK dalam melaksanakan tugas dan fungsi pemberantasan korupsi kerap berhadapan dengan kekuasaan, ini adalah fakta yang tidak dapat dikesampingkan, mengingat langkah yang dilakukan KPK pasti akan mengganggu pelaku, bahkan kelompok yang menikmati korupsi. Ada banyak peristiwa yang terjadi sepanjang berdirinya KPK yang dengan mudah dapat menggambarkan kenyataan tersebut.

Memahami keadaan tersebut maka sesungguhnya hanya komitmen dan kemauan politik yang kuat dari negara melalui pemerintah dalam arti luas, yang dapat menentukan keberlangsungan KPK dan keberlanjutan pemberantasan korupsi. KPK bisa saja punya semangat yang membara, punya strategi dan berbagai ide tentang pemberantasan korupsi, namun jika tidak didukung oleh pemerintah tentu tidak akan ada hasil yang dapat dicapai. Bapak presiden Joko Widodo sendiri dalam berbagai kesempatan telah menyampaikan komitmennya untuk terus mendukung KPK dan pemberantasan korupsi, secara khusus komitmen tersebut juga termuat dalam agenda prioritas presiden yang tertuang dalam Nawacita, sehingga sudah sepatutnya pula seluruh elemen pemerintah dan bangsa memberikan komitmen dan dukungan yang sama dengan Presiden.

Pada bagian kedua, perlu disampaikan kronologis peristiwa yang melatarbelakangi hak angket DPR terhadap KPK. Fakta-fakta yang dialami langsung oleh KPK yang saat itu diwakili oleh Pimpinan dan beberapa staf, perlu disampaikan untuk melihat konteks yang mendasari munculnya hak angket DPR terhadap KPK.

Pada tanggal 18-19 April 2017 dilaksanakan RDP antara KPK dengan Komisi III DPR RI. Rapat dengar pendapat tersebut membahas berbagai hal, mulai dari soal penyidik independen, manajemen penyidikan sampai dengan laporan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang berjalan dengan lancar.

Persoalan timbul pada saat pembacaan kesimpulan rapat yang didraft oleh Komisi III DPR RI dengan isi sebagai berikut:

- a. *Pertama*, Komisi III mendesak KPK untuk segera menyelesaikan konflik internal KPK dan melakukan pengawasan melekat terhadap seluruh pegawai KPK dalam rangka melakukan pembenahan sistem pengendalian internal KPK sesuai dengan peraturan perundang-undangan guna mencegah pelemahan KPK dalam upaya pemberantasan korupsi;

- b. *Kedua*, Komisi III meminta KPK untuk lebih cermat dan akuntabel dalam penggunaan kewenangan-kewenangan yang telah diatur dalam ketentuan perundang-undangan guna menciptakan institusi KPK yang kredibel, akuntabel dan professional;
- c. *Ketiga*, komisi III memandang perlu adanya audit lanjutan BPK terkait kepatuhan KPK terhadap peraturan perundang-undangan sebagai wujud implementasi prinsip transparansi, profesionalisme dan independensi dalam pelaksanaan tugas KPK; dan
- d. *Keempat*, Komisi III meminta KPK melakukan klarifikasi dengan membuka rekaman BAP atas nama Miryam S. Haryani tentang ada atau tidaknya penyebutan sejumlah anggota dewan.

Dari keempat kesimpulan rapat tersebut, kesimpulan pertama sampai dengan ketiga, tidak menjadi persoalan, bahkan sempat Pimpinan sidang pada waktu itu mengetok palu untuk menyepakati. Persoalan muncul terkait rekomendasi keempat dimana Komisi III meminta KPK agar membuka rekaman pemeriksaan atas nama Miryam S. Haryani. Penolakan dilakukan oleh pimpinan KPK yang hadir pada waktu itu. Selanjutnya, Komisi III tetap mendesak serta menyampaikan akan melakukan angket apabila KPK menolak membuka rekaman tersebut. Meski begitu sikap Pimpinan KPK tidak berubah pada waktu itu, dan akhirnya masing-masing fraksi memberikan pandangan khusus terkait sikap KPK yang menolak pembukaan rekaman tersebut sehingga munculah kesimpulan untuk menggunakan hak angket terhadap KPK.

Dalam perjalanannya, pansus angket DPR terhadap KPK juga sempat mengirimkan surat kepada KPK untuk menghadirkan Miriam S. Haryani untuk diperiksa oleh Pansus Angket KPK, meskipun KPK juga menolak permintaan tersebut. Jadi sekali lagi sulit untuk menangkap secara positif ide dibalik pansus angket KPK, karena fakta nya penggunaan hak angket DPR terhadap KPK adalah karena Pimpinan KPK menolak untuk memutarakan rekaman dan menghadirkan Miryam S. Haryani karena saat ini yang bersangkutan tengah menjalani proses hukum di KPK.

KPK memiliki dasar yang kuat dan patut untuk menolak permintaan DPR membuka rekaman tersebut. KPK menilai pembukaan rekaman tersebut telah nyata-nyata melanggar prinsip-prinsip dalam sistem penegakan hukum pidana terpadu (*integrated criminal justice system*) dimana seharusnya rekaman tersebut hanya

dapat dibuka dalam proses penegakan hukum. Selain itu, berpotensi terjadinya konflik kepentingan (*conflict of interest*) karena terdapat nama-nama anggota dewan yang terkait dalam rekaman tersebut, apalagi permintaan Komisi III DPR waktu itu justru menekankan pada nama-nama yang disebutkan dalam rekaman dimaksud.

Dapat dibayangkan apabila KPK memenuhi permintaan tersebut. Seluruh kasus yang ditangani KPK dan menyangkut anggota DPR akan berpotensi terus dibuka dengan pola yang sama sebelum penegakan hukum dilakukan. Hal tersebut tidak sesuai dengan amanah yang diberikan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi serta Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VIII/MPR/2001 Tahun 2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan Dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang merupakan amanah reformasi untuk menjadikan penegakan hukum yang independen serta bebas dari segala intervensi.

Ketentuan perundang-undangan sudah mengatur mekanisme untuk menguji validitas proses penegakan. Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi dan undang-undang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi misalnya, telah ditentukan mekanisme dan sistem pengujian terhadap proses penyelidikan, penyidikan dan penuntutan yang dilakukan oleh KPK. Ketentuan Pasal 38 Undang-Undang KPK juga menentukan bahwa KUHAP juga berlaku bagi KPK sepanjang tidak diatur berbeda di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 dan KUHAP mengatur terperinci mekanisme acara dan prosedur yang harus dipenuhi untuk menguji validitas suatu perkara pidana. Hukum Acara mengatur minimum standar pembuktian dan cara pembuktiannya yang harus dipenuhi untuk membuktikan suatu tindak pidana. Ada metode baku yang digunakan sama dan pasti terhadap semua penanganan perkara, sehingga kepastian keadilan dan kemanfaatan hukum dapat diperoleh atau setidaknya didekati. Hukum acara juga mengatur mekanisme tanggung-gugat bagi pihak-pihak yang merasa haknya dirampas atau dirugikan akibat tindakan aparat penegak hukum, baik melalui gugatan praperadilan, gugatan melalui pengadilan tindak pidana korupsi, laporan pidana yang disampaikan kepada aparat penegak hukum lain dalam hal penyalahgunaan wewenang dilakukan oleh penegak hukum termasuk KPK di dalamnya. Jadi sebenarnya, sistem peradilan pidana sudah mengantisipasi semua kemungkinan yang terjadi dalam rangka penegakan hukum.

Hal ini tentu berbeda dengan upaya politik yang digunakan oleh DPR melalui penerapan hak angket terhadap KPK. Perkara atau persoalan yang diajukan dan diuji dalam pansus angket KPK yang dibentuk oleh DPR tidak memiliki metode uji yang baku sebagaimana mekanisme hukum. Substansi pemeriksaan dapat terus berkembang tanpa ujung dan pangkal yang pasti. Penggiringan opini dan berbagai manuver politik dapat dilakukan tanpa perlu bersandar pada validitas bukti serta cara pengujiannya, namun karena angket merupakan bagian dari mekanisme dan proses politik tentu pola dan cara tersebut dapat Kita terima.

Berangkat dari kenyataan tersebut menjadi penting untuk memilah dan memilih apa issue atau persoalan yang secara rasional dapat diperiksa melalui mekanisme angket. Dalam konteks tersebut Penjelasan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 yang membatasi penggunaan hak angket hanya untuk soal-soal penting, strategis, dan berdampak luas, serta hanya terhadap Presiden dan pejabat yang berada dibawah Presiden menjadi rasional. Ini mengingatkan cabang kekuasaan eksekutif juga memiliki kemampuan dan kekuasaan secara politik. Karenanya angket dan hak-hak lainnya yang dimiliki DPR merupakan perangkat yang dapat digunakan untuk menjaga agar tidak terjadi determinasi yang berlebihan dari kekuasaan eksekutif dan demi menjaga keseimbangan kekuasaan (*checks and balance*).

Memahami konteks tersebut, maka penggunaan angket oleh DPR terhadap KPK menjadi tidak proporsional dan kehilangan pijakan rasionalitasnya. Menjadi "bias" apabila substansi yang terkait dengan penegakan hukum apalagi yang berkaitan dengan perkara pidana yang seharusnya diproses dalam area hukum melalui sistem peradilan pidana kemudian dibawa ke ranah politik seperti apa yang sedang Kita saksikan saat ini.

Penggunaan hak angket DPR terhadap KPK sebagai lembaga independen akan menjadi catatan sejarah penting dalam penegakan hukum dan sejarah pemberantasan korupsi di Indonesia. KPK meyakini jika penggunaan hak angket DPR terhadap KPK sebagai lembaga penegak hukum yang independen tidak dihentikan, maka peristiwa ini akan menjadi pintu masuk bagi kekuasaan politik untuk terus mencampuri kerja-kerja penegakan hukum di Indonesia.

Hari ini kebetulan KPK yang sedang di-angket oleh DPR, tapi besok bisa jadi penegak hukum lain yang seharusnya menjalankan fungsi secara independen seperti Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, bahkan Kejaksaan dan

Kepolisian diperhadapkan pada situasi yang sama. Kalau ini terjadi, tentu sulit mengharapkan penegakan hukum dapat berjalan dalam coraknya yang berkepastian, berkeadilan dan bermanfaat. Untuk itu Putusan Mahkamah dalam pengujian konstitusional atau *contitutional review* dalam perkara ini akan sangat menentukan kemana arah penegakan hukum Indonesia serta bagaimana masa depan dan keberlanjutan pemberantasan korupsi di negeri ini.

Akhirnya berdasarkan pada seluruh penjelasan dan uraian yang KPK sampaikan di atas, Pihak Terkait KPK memohon agar Mahkamah Konstitusi dapat memberikan pemaknaan konstitusional terhadap ketentuan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 yaitu tetap konstitusional dan mengikat sepanjang dimaknai bahwa hak angket DPR dapat digunakan hanya terhadap Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah non kementerian. Atau apabila Mahkamah berpendapat lain maka dimohon putusan yang seadil-adilnya.

Untuk mendukung keterangannya, Pihak Terkait Komisi Pemberantasan Korupsi mengajukan bukti yang diberi tanda bukti PT-1 berupa Surat dari DPR kepada KPK perihal Menghadirkan Sdr. Miryam S. Haryani Nomor PW/10403/DPR RI/VI/2017 tanggal 14 Juni 2017

[2.8] Menimbang bahwa Pihak Terkait Komisi Pemberantasan Korupsi mengajukan dua orang ahli, Refly Harun dan Muhammad Arif Setiawan yang didengarkan keterangannya di persidangan Mahkamah tanggal 25 Oktober 2017 dan keterangan tertulis seorang ahli bernama Indriyanto Seno Adji, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

1. Refly Harun

1. Hak angket merupakan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (selanjutnya disebut "DPR") yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut "UUD 1945") melalui ketentuan Pasal 20A ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 (2000) yang berbunyi, "Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interplasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat." UUD 1945 mengatur bahwa ketentuan lebih lanjut hak DPR diatur dalam undang-undang;

2. Semula, implementasi hak angket diatur dalam UU Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat yang kemudian dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 8/PUU-VIII/2010 karena merupakan produk Undang-Undang Dasar Sementara 1950 sehingga tidak sejalan dengan UUD 1945. Selanjutnya, implementasi hak angket DPR mengacu pada UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang telah digantikan dengan UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana diubah dengan UU Nomor 42 Tahun 2014;
3. Opini hukum ini bertitik tolak pada masalah batas kewenangan konstitusional (*constitutional boundary*) penggunaan hak angket, yaitu apakah yang menjadi batas dari penggunaan hak angket oleh DPR? Kendati hak angket adalah hak konstitusional DPR, dalam hal penggunaannya pasti tunduk pada batas-batas, baik yang ditentukan oleh konstitusi sendiri maupun oleh undang-undang pelaksanaannya. Selain itu, menurut Ahli, penggunaan hak angket juga dibatasi filosofi hak angket, yaitu sebagai instrumen *check and balances* dalam sistem demokrasi presidensial;
4. Sebagaimana kita ketahui bersama, pada tanggal 28 April 2017, DPR menggelar sidang paripurna pengesahan usulan hak angket terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi (selanjutnya disebut “KPK”). Selanjutnya pada tanggal 30 Mei 2017, DPR kembali menggelar rapat paripurna untuk membentuk Panitia Khusus (Pansus) Hak Angket DPR terhadap KPK;
5. Pelaksanaan hak angket DPR terhadap KPK menyisakan persoalan konstitusionalitas menyangkut keabsahan pelaksanaan hak angket tersebut;
6. Ketentuan Pasal 79 ayat (3) UU Nomor 17 Tahun 2014 mendefinisikan hak angket sebagai berikut:

“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”
7. Pasal 79 ayat (3) UU Nomor 17 Tahun 2014 tersebut mengandung ketentuan-ketentuan pokok sebagai dasar diadakannya hak angket yang meliputi:

- a. Pelaksanaan suatu undang-undang yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan; dan/atau
 - b. Kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
8. Penggunaan hak angket sebagai hak konstitusional yang melekat pada kelembagaan DPR tidak dapat ditafsirkan dan dilaksanakan dalam konteks sebebas-bebasnya, melainkan terikat dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 9. Berdasarkan Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU Nomor 17 Tahun 2014, frasa “pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah” dimaknai sebagai kebijakan yang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian;
 10. Secara konseptual ketentuan Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD mengatur hubungan pengawasan kelembagaan DPR terhadap pelaksanaan kekuasaan pemerintahan, yang terbatas pada lembaga eksekutif (*executive power*) dan tidak dalam cakupan lembaga negara yang bersifat independen (*independent agencies*);
 11. Bahwa dalam sejarahnya, keberadaan hak angket bermula dari *right to investigate and chastice the abuses of administration* (hak untuk menyelidiki dan mengukum penyelewengan-penyelewengan dalam administrasi pemerintahan) yang kemudian disebut *right of impeachment* (hak untuk menuntut seorang pejabat karena melakukan pelanggaran jabatan);
 12. Bahwa berdasarkan aspek sejarahnya tersebut, dapat disimpulkan keberadaan hak angket dalam sistem parlementer dipergunakan untuk memakzulkan pejabat negara, karena melakukan pelanggaran jabatan (*right of impeachment*). Sedangkan dalam konteks sistem presidensial Indonesia, keberadaan hak angket diperuntukkan bagi pemerintah dalam kerangka sistem *checks and balances*, yang juga dapat berujung kepada pemakzulan khusus terhadap kepala pemerintahan (presiden). Jadi, tidak ditujukan terhadap lembaga negara bersifat independen (*independent agencies*) seperti KPK;

13. Dimasukkannya hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat ke dalam UUD 1945 tidak bisa dilepaskan dari persetujuan antara Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) dan DPR kala itu;
14. Dengan demikian pelaksanaan hak angket DPR terhadap KPK merupakan tindakan yang melanggar batasan penggunaan hak angket (*limitation of power/constitutional boundary*) sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 79 ayat (3) UU Nomor 17 Tahun 2014 beserta penjelasannya, karena secara kelembagaan, KPK bukanlah pelaksana kekuasaan pemerintahan (*executive power*), melainkan lembaga negara yang bersifat independen (*independent agencies*), sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang berbunyi, "Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun."
15. Kendati demikian, bukan berarti DPR tidak dapat melakukan pengawasan terhadap KPK. Sebagai lembaga yang diberikan kewenangan konstitusional pengawasan, DPR tetap dapat mengawasi kinerja KPK melalui rapat-rapat kerja yang diadakan, misalnya antara Komisi III DPR dan KPK. Namun, sekali lagi, tidak dalam kerangka penggunaan hak angket yang secara filosofi merupakan hak pengawasan terhadap pemerintah dalam kerangka *check and balances*;
16. Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardian of the Constitution* tidak boleh membiarkan terjadinya praktik pelampauan kewenangan sebagaimana yang dilakukan DPR dalam melaksanakan hak angketnya terhadap KPK. Oleh karena itu, perlu kiranya Mahkamah Konstitusi memberikan tafsir konstitusional dengan menyatakan tidak sah penggunaan hak angket DPR terhadap KPK, karena bertentangan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 (prinsip negara hukum) dan melanggar batasan penggunaan hak angket (*limitation of power/constitutional boundary*) baik yang digariskan dalam ketentuan perundang-undangan maupun dari maksud diadakannya hak angket itu sendiri dalam UUD 1945;

2. Muhammad Arif Setiawan

1. Bahwa menurut Pemohon, permohonan pengujian materiil terhadap Undang Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD DAN

DPRD disebabkan oleh karena DPR telah melakukan kekeliruan ketika menafsirkan ketentuan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 berkaitan dengan masalah penggunaan hak angket DPR terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dimana menurut Pemohon, DPR telah menafsirkan secara luas penggunaan hak angket tersebut yang semestinya tidak dapat digunakan terhadap KPK namun kemudian digunakan terhadap KPK yang sebenarnya merupakan *state independent agency*.

2. Bahwa menurut Pemohon ketentuan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 yang 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", **harus dimaknai secara limitatif imperatif** yaitu merupakan hak untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang yang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung atau Pimpinan lembaga pemerintah non kementerian, sehingga tidak dapat dikenakan terhadap subyek atau pihak lain diluar subyek yang dimaksud dalam Pasal 79 ayat (3) tersebut, dan dengan demikian adalah keliru apabila DPR kemudian menggunakan hak angket terhadap KPK yang sebenarnya berada diluar subyek yang dimaksud dalam Pasal 79 ayat (3) tersebut, atau dengan kata lain KPK sebenarnya bukanlah termasuk dari objek penyelidikan dari pelaksanaan hak angket DPR.
3. Bahwa menurut Pemohon penggunaan hak angket DPR terhadap KPK merupakan penafsiran yang keliru atas ketentuan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 dan hal itu bertentangan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.
4. Berdasarkan penelusuran berita, tidak dapat dipungkiri bahwa munculnya hak angket DPR terhadap KPK tidak terlepas dari permasalahan pencabutan BAP seorang anggota DPR bernama Miryam S. Haryani dalam kasus dugaan tindak pidana korupsi pengadaan e-KTP yang

sedang ditangani penegakan hukumnya oleh KPK. Sekarang ini, Miryam S. Haryani yang mencabut keterangannya dalam BAP dalam kasus dugaan korupsi e-KTP dan kemudian memberikan keterangan yang berbeda di persidangan menghadapi tuntutan pidana delapan tahun pidana penjara atas dakwaan melanggar Pasal 35 ayat (1) Undang-Undang TIPIKOR (Republika, 24 Oktober 2017).

5. Masalah bermula dari pelaksanaan RDP antara KPK dengan Komisi III DPR pada 18-19 April 2017 dimana dalam salah satu kesimpulannya Komisi III meminta KPK melakukan klarifikasi dengan membuka rekaman BAP atas nama Miryam S. Haryani tentang ada atau tidaknya penyebutan sejumlah anggota dewan, dan terhadap kesimpulan tersebut ternyata telah ditolak oleh Pimpinan KPK yang hadir pada waktu itu dikarenakan Miryam S. Haryani pada saat itu sedang menjalani proses hukum di KPK, meski didesak Komisi III dan akan dilakukan angket jika KPK tetap menolak permintaan tersebut, dan ternyata pimpinan KPK tetap menolak, sehingga akhirnya DPR betul-betul menggulirkan hak angketnya untuk melakukan penyelidikan terhadap KPK.
6. Dalam perspektif ilmu hukum acara pidana, mencermati kasus permintaan pembukaan rekaman seseorang yang sedang dalam proses hukum di tingkat penyelidikan atau penyidikan oleh Komisi III DPR, dimana di dalam rekaman tersebut didalamnya terdapat berbagai macam informasi yang merupakan hasil penyelidikan atau penyidikan terhadap kasus yang proses hukumnya masih berjalan tentu akan berpengaruh negatif terhadap kasus tersebut mengingat informasinya bisa jadi merupakan informasi rahasia yang tidak bisa sembarang dibuka kecuali untuk keperluan pembuktian di persidangan di pengadilan. Oleh karena itu menurut ahli adalah sudah tepat apabila pimpinan KPK menolak permintaan Komisi III DPR agar KPK membuka rekaman hasil penyelidikan/penyidikan diluar keperluan pembuktian di persidangan pengadilan.
7. Bahwa ketika penolakan pimpinan KPK terhadap permintaan Komisi III DPR kemudian berakibat DPR kemudian menggunakan hak angketnya terhadap KPK tentu menurut ahli situasinya bisa lebih mengkhawatirkan lagi karena selain dapat mempengaruhi independensi KPK juga dapat membuka rahasia informasi hasil penyelidikan/penyidikan diluar

kepentingan pembuktian di persidangan pengadilan, karena bagaimanapun pelaksanaan hak angket merupakan suatu mekanisme proses politik di DPR yang kepentingannya berbeda dengan persidangan pengadilan yang merupakan proses hukum untuk mencari dan menemukan kebenaran hukum hingga tercapainya keadilan.

8. Bahwa sesudah DPR membentuk Pansus hak angket, maka pansus berdasarkan ketentuan Pasal 204 Undang-Undang MD3 (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014) mempunyai kewenangan sebagai berikut:
 - (1) Dalam melaksanakan tugasnya, panitia angket **dapat memanggil** warga negara Indonesia dan/atau orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia untuk dimintai keterangan
 - (2) Warga negara Indonesia dan/atau orang asing sebagaimana dimaksud pada ayat (1) **wajib memenuhi panggilan** panitia angket
 - (3) Dalam hal warga negara Indonesia dan/atau orang asing sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak memenuhi panggilan setelah dipanggil 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah, **panitia angket dapat memanggil secara paksa** dengan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia
 - (4) Bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (3) didasarkan atas permintaan pimpinan DPR kepada kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia
 - (5) Pendanaan untuk pelaksanaan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan pada anggaran DPR
9. Bahwa kewenangan tersebut telah nyata digunakan oleh Pansus hak angket DPR untuk memanggil pihak-pihak yang diinginkan bahkan termasuk pihak-pihak yang sedang dalam proses hukum oleh KPK khususnya dalam kasus perkara e-KTP dimana diduga juga melibatkan beberapa anggota DPR.
10. Dengan demikian bisa dipahami apabila ada pihak yang keberatan bahwa pelaksanaan hak angket DPR tersebut tidak semata-mata untuk melaksanakan fungsi pengawasan DPR sebagaimana dalihnya dengan mempergunakan ketentuan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang MD3 (Undang Undang Nomor 17 Tahun 2014) namun diduga terdapat usaha

untuk mempengaruhi upaya penegakan hukumnya, karena pelaksanaannya memang dilakukan bersamaan dengan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan oleh KPK terhadap beberapa kasus dugaan korupsi yang diduga melibatkan anggota DPR sebagaimana halnya dalam kasus dugaan korupsi pengadaan e-KTP.

11. Bahwa kewenangan yang dimiliki Pansus hak angket DPR berdasarkan ketentuan Pasal 204 UU MD3 (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014) tersebut jelas terdapat kewenangan untuk memaksa hadir siapa saja yang dianggap perlu untuk diperiksa bahkan dapat dengan bantuan kepolisian jika pihak yang dipanggil mangkir tidak hadir, dan yang lebih mengkhawatirkan lagi apabila kita mencermati kewenangan lainnya yang ditentukan dalam Pasal 205 sebagai berikut:

12. **Panitia angket pun berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan.** Ini diatur dalam Pasal 205. Demikian bunyinya:

- (1) Dalam melaksanakan hak angket, panitia khusus berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan
- (2) Panitia khusus meminta kehadiran pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat meminta secara tertulis dalam jangka waktu yang cukup dengan menyebutkan maksud permintaan tersebut dan jadwal pelaksanaannya
- (3) Pihak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) **wajib hadir untuk memberikan keterangan, termasuk menunjukkan dan atau menyerahkan segala dokumen yang diperlukan kepada panitia khusus**
- (4) Panitia khusus dapat menunda pelaksanaan rapat akibat ketidakhadiran pihak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) karena suatu alasan yang sah
- (5) Dalam hal pihak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak hadir tanpa alasan yang sah, atau menolak hadir, panitia khusus dapat meminta satu kali lagi kehadiran yang bersangkutan pada jadwal yang ditentukan

- (6) Dalam hal pihak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak memenuhi permintaan kehadiran yang kedua tanpa alasan yang sah atau menolak hadir, yang bersangkutan dikenai panggilan paksa oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia atas permintaan panitia khusus
- (7) Dalam hal panggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (5) tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama 15 (lima belas) Hari oleh aparat yang berwajib, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
13. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 205 UU MD3 (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014) tersebut pansus berwenang untuk meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat **untuk memberikan keterangan termasuk untuk memberikan juga dokumen yang diperlukan**, dan apabila panggilan dan permintaan tersebut tidak dipenuhi mereka dapat dipaksa hadir oleh Kepolisian Negara RI atas permintaan pansus. Kewenangan tersebut sudah pula dicoba untuk dipakai yaitu memanggil pimpinan KPK ke pansus namun meski ditolak oleh Pimpinan KPK namun sepanjang yang diketahui ahli, pansus belum menggunakan kewenangannya untuk memaksa KPK hadir dengan bantuan dari kepolisian.
14. Menurut ahli, apabila kewenangan Pasal 204 dan Pasal 205 UU MD3 (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014) tersebut dipergunakan panitia khusus angket untuk memanggil pimpinan dan atau pegawai KPK untuk didengar keterangannya termasuk untuk menyerahkan dokumen yang diminta panitia khusus tersebut dengan ataupun tanpa disertai ancaman untuk dilakukan pemaksaan melalui aparat kepolisian, maka sudah barang tentu hal itu dapat mengakibatkan tercederainya kemandirian KPK baik sebagai institusi penegakan hukum tindak pidana korupsi ataupun yang menyangkut kemandirian anggota komisi, hal mana tentu harus dicegah.
15. KPK dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 yang lahir sesudah masa reformasi sebagai manifestasi dari pelaksanaan amanat yang digariskan dalam Ketetapan MPR RI Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

16. Pasal 3 Undang-Undang KPK (UU 30/2002) secara tegas telah menentukan bahwa **KPK adalah lembaga negara yang independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun**, dan ditegaskan lagi dalam bagian Penjelasan Pasal 3 bahwa **yang dimaksud dengan “kekuasaan manapun” itu adalah kekuatan yang dapat mempengaruhi tugas dan wewenang KPK atau anggota komisi secara individual dari pihak eksekutif, yudikatif, legislatif, pihak pihak lain yang terkait dengan perkara tindak pidana korupsi, atau keadaan dan situasi apapun dengan alasan apapun.**
17. Dengan mendasarkan pada ketentuan Pasal 3 UU 30/2002 tentang KPK lengkap dengan tafsir resmi yang dimuat dalam bagian penjelasan Pasal 3 dimaksud jelaslah bahwa sejak awal pendiriannya KPK memang telah dirancang sebagai lembaga negara khusus yang dibentuk untuk menjalankan misi khusus dengan serangkaian kewenangan yang khusus pula dalam rangka pencegahan dan penindakan tindak pidana korupsi, dan salah satu kekhususan yang dilekatkan pada KPK agar bisa menjalankan tugas dan kewenangannya adalah diberi sifat independen serta dijauhkan dari pengaruh kekuasaan dan pihak manapun juga yang bisa mempengaruhi independensi KPK maupun anggota komisi secara individual.
18. Sehingga dalam konteks diatas itu pulalah ahli berpandangan bahwa Pansus Hak Angket DPR terhadap KPK sangat mungkin dapat mempengaruhi independensi KPK dan atau anggota komisi secara individual sehingga dikhawatirkan dapat menghambat kelancaran dan kesuksesan pencegahan dan penindakan tindak pidana korupsi, tidak hanya karena pada saat yang sama pansus angket DPR terhadap KPK bekerja, pada saat yang sama pula KPK sedang menjalankan tugas dan kewenangannya dalam menegakkan hukum tindak pidana korupsi yang bisa jadi juga melibatkan sebagian dari anggota dewan.
19. Apabila KPK bersifat independen lantas ada pertanyaan penting yang perlu dijawab berkaitan dengan masalah independensi KPK tersebut, yaitu apakah KPK memang tidak bisa diawasi oleh siapapun termasuk DPR?
20. Bahwa ahli berpandangan bahwa meski KPK itu bersifat independen namun tetap bisa diawasi bahkan oleh DPR, hanya saja tidak melalui

mekanisme hak angket tetapi melalui mekanisme lain yang sudah berjalan selama ini seperti RDP atau Rapat Dengar Pendapat, namun pengawasan ini hanya menyangkut pengawasan dalam hubungan antar lembaga sekedar untuk memastikan apakah KPK sudah menjalankan tugas dan kewenangannya dengan efektif atau tidak terutama dalam fungsinya KPK di bidang pencegahan tindak pidana korupsi, serta mencari dan menemukan solusi bersama untuk memecahkan masalah yang dihadapi KPK.

21. Bagaimana halnya dengan tugas dan kewenangan KPK di bidang penindakan, apakah bisa diawasi? Ahli berpandangan bahwa yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK di bidang penindakan yang aktifitas utamanya adalah melakukan proses penegakan hukum (menyelidik, menyidik dan menuntut) maka pengawasannya tentu melalui mekanisme hukum acara pidana yang berlaku.
22. KUHAP (Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981) sudah memberikan serangkaian proses dan prosedur yang wajib dilakukan oleh semua penegak hukum tak terkecuali terhadap KPK. Apabila penegak hukum pidana (termasuk KPK) dalam tahap pemeriksaan pendahuluan melakukan kesalahan prosedur yang merugikan dan melanggar hak-hak yuridis pihak tertentu, maka pihak yang dilanggar hak yuridisnya itu berhak menempuh prosedur hukum melalui mekanisme praperadilan.
23. Melalui mekanisme praperadilan ini penegak hukum pidana yang melakukan kesalahan prosedural seperti ketika menetapkan surat perintah penyidikan dan atau penuntutan, menetapkan tersangka, melakukan upaya paksa (menangkap, menahan, menggeledah, menyita ataupun memeriksa surat-surat) apabila terbukti dapat dinyatakan oleh hakim praperadilan sebagai telah melakukan tindakan prosedur yang tidak sah dan bertentangan dengan hukum serta dapat pula dijatuhi hukuman tertentu oleh hakim seperti perintah untuk menghentikan penyidikan, mengeluarkan dari tahanan dan lain sebagainya, bahkan jika penyidik/penuntut umum dalam menjalankan prosedur penegakan hukum pidana telah merugikan dan atau mencemarkan nama baik hakim bisa menghukum pemberian ganti kerugian kepada pihak yang dirugikan atau

memerintahkan/menyatakan pengembalian harkat dan martabat yang bersangkutan sebagaimana seperti sebelum terjadi perkara tersebut.

24. KPK sendiri menurut pengamatan ahli telah pernah merasakan pengawasan yang dijalankan melalui mekanisme praperadilan ini. Beberapa kasus telah menempatkan KPK pada pihak penegak hukum yang dinyatakan melakukan kesalahan prosedural yang merugikan hak yuridis tersangka seperti kasus praperadilan yang diajukan oleh Komjend Budi Gunawan, Arif Sirajudin Ilham, Hadi Poernomo dan lain lainnya, yang dengan demikian hal ini merupakan fakta bahwa ketika menjalankan tugas dan kewenangannya di bidang penindakan KPK juga diawasi melalui lembaga praperadilan.
25. Pasal 20 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK yang sudah dengan tegas menentukan bahwa KPK itu bertanggungjawab kepada publik atas pelaksanaan tugasnya, dan menyampaikan laporannya secara terbuka dan berkala kepada Presiden RI, DPR RI dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dimana pertanggungjawaban publik oleh KPK tersebut dilakukan dengan cara wajib audit terhadap kinerja dan pertanggungjawaban keuangan sesuai dengan program kerjanya, menerbitkan laporan tahunan dan membuka informasi.
26. Terakhir dapat disimpulkan dan direkomendasikan oleh ahli bahwa hendaknya Mahkamah dapat memberikan putusan **penafsiran yang bersifat limitatif imperatif** terhadap ketentuan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sehingga ketentuan tersebut tidak boleh ditafsirkan secara meluas oleh DPR khususnya yang berkaitan dengan masalah penggunaan hak angket DPR, dimana hak angket DPR hendaknya dimaknai sebagai **“hak untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang undang yang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung atau Pimpinan lembaga pemerintah non kementerian, sehingga tidak dapat dikenakan terhadap subyek atau pihak lain diluar subyek yang dimaksud dalam Pasal 79 ayat (3) tersebut”**, sehingga dengan demikian menjadi jelas bahwa KPK tidak termasuk sebagai pihak yang dapat diselidiki melalui mekanisme hak angket DPR karena dapat mempengaruhi independensi KPK maupun

independensi anggota komisi yang pada gilirannya dapat menghambat tujuan dibentuknya KPK untuk menanggulangi (mencegah dan menindak) perilaku korupsi yang merugikan bangsa dan negara.

3. Indriyanto Seno Adji

Pendahuluan

Beberapa waktu lalu, pernah terjadi hubungan antara Lembaga Negara Yudikatif yang sungguh mengalami polemik substansial. Betapa tidak, saat lalu, ide progresif Komisi Yudisial dengan alasan reformasi yudikatif menimbulkan pro-kontra, dijadikan sandaran arah legalitas. Ide melakukan re-evaluasi melalui seleksi ulang para Hakim Agung Aktif merupakan bentuk ketidakpercayaan Komisi Yudisial terhadap institusi peradilan tertinggi di Indonesia, ada semacam resistensi Komisi Yudisial sebagai representasi publik terhadap lembaga peradilan tertinggi ini. Di satu sisi, pengamat membenarkan ide Komisi Yudisial ini sebagai salah satu bentuk mosi tidak percaya kepada Mahkamah Agung sekaligus “pembersihan” terhadap Mahkamah Agung sebagai simbol institusi keadilan, tetapi pendapat lain menegaskan bahwa ide Komisi Yudisial justru menempatkan norma legislasi yang kontradiktif dan membentuk demoralisasi institusi keadilan tersebut;

Tidak dipungkiri lagi, ide progresif Komisi Yudisial ini merupakan kepanjangan dari proses kasus suap lembaga Mahkamah Agung dalam perkara Probosutejo. Ketidakhadiran Ketua Mahkamah Agung atas panggilan Komisi Yudisial telah memicu ketegangan hubungan antara lembaga negara ini. Namun demikian, ide seleksi Hakim Agung Aktif ini perlu mendapat beberapa catatan perhatian prospektif dalam kaitan kekuasaan dan prestise sebagai alasan stereotipe yang klasik.

Fenomena interelasi kelembagaan ini menunjukkan karakter disintegrasi dan memberikan ketidakteladanan hubungan antara lembaga negara. Dan fenomena disintegrasi ini pulalah yang menimbulkan konsepsi yang sama dan menimpa KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) dari bentuk intervensi lainnya yang memang bertujuan “penguatan bagi pelemahan” KPK.

Parsialitas Ke Arah Pelemahan

Terkait *political corruption*, penegakkan hukum atas masalah suap dan korupsi akan selalu menjadi bahasan dan ukuran untuk menentukan keseriusan tidaknya suatu lembaga negara manapun lembaga penegak hukum dalam menangani korupsi tersebut. Korupsi sebagai penyakit sosial dapat dipastikan

menjadi parameter ke depan terkait Kebijakan Negara dalam mengambil langkah perbaikan negara. Kadangkala, langkah kebijakan negara menimbulkan gerak kontroversi hukum, karena itu kontriversi penegakkan hukum di Indonesia ini memang menjadi unik dan menarik, apalagi kalau berkaitan dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Arah pelemahan KPK dapat terlihat sebagai berikut:

Pertama, dari sisi ketetanegearaan, hubungan antara lembaga negara penegak hukum seperti KPK dengan Polri berdasarkan asas *Distribution of power*, sehingga setidaknya-tidaknya ada koordinasi dan kooperasi di antara kedua lembaga negara. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari adanya kekuasaan yang tersentralisasi pada satu lembaga, juga agar terhindar atau tidak adanya ppatrimonial kelembagaan, tetapi lebih melihat “*doelgerichte*” atau tujuan/hasil akhir dari hubungan kelembagaan tersebut. Pemikiran pentingnya pembagian kekuasaan ini (termasuk *distribution of power*) tegas dalam konsep *balance of power* yang diterapkan ke dalam seluruh sendi-sendi kehidupan bernegara. *Separation of power* yang sudah tertinggal justru menempatkan posisi lembaga negara dilandasi adanya subjektifitas patrimonial kelembagaan, artinya yang diutamakan adalah kekuasaan dan prestise kelembagaan, sehingga dalam masalah ini yang terlihat arogansi kewenangan lembaga, tetapi hasil akhir kerja lembaga tidak menjadi fokus yang prioritas, dan hal ini yang tampak pada kepentingan pihak tertentu yang sengaja menimbulkan ketegangan hubungan antara KPK dengan Polri. Ketegangan interelasi kelembagaan inilah, yang diakui atau tidak, sebagai salah satu pemicu timbulnya picuan dan gesekan kelembagaan penegak hukum, karena itu konsepsi *equal power* dari lembaga penegak hukum merupakan salah satu alternatif meminimalisasi permasalahan.

Ketegangan sejarah MA dengan Kehakiman melalui pola kewenangan administrasi di Kehakiman telah ditinggal, artinya pola *separation of power* yang penuh dengan otoriter kelembagaan harus sudah tidak eksis lagi.

Kedua, dari sisi hukum, dalam mensikapi proses dan pola intervensi hukum tersebut, baik berbentuk gangguan, serangan maupun persentuhan regulasi sebagai polemik adalah menjadi kewajiban apabila masyarakat memiliki harapan berkelebihan searah dengan kewenangan progresif dari KPK tersebut, sehingga segala bentuk, cara dan aplikasi intervensi dapat dijadikan suatu bagian tatanan pelemahan pemberantasan korupsi, namun demikian independensi haruslah diselaraskan dengan tata cara norma regulasi mengingat komunikasi diharapkan

searah tanpa adanya miskomunikasi yang justru akan menciptakan dis-integrasi kelembagaan negara maupun pelemahan penegak hukum.

Dalam pemahaman yang demikian, gangguan kelembagaan terhadap eksistensi KPK akan merupakan sesuatu yang disikapi dengan inkonsistensi politik terhadap KPK. Perlu diperhatikan beberapa pendekatan dan metode pelemahan kelembagaan dengan berlandung di balik penguatan KPK, antara lain inisiatif DPR bagi Revisi UU KPK beberapa tahun lalu.

- (a) Revisi UU KPK atas inisiatif DPR yang non-transparan dan tidak *disclose* akan memengaruhi eksistensi KPK sebagai penegak hukum. Perlu dipahami bahwa keberadaan KPK adalah sebagai lembaga pemicu terhadap kondisi koruptif negara yang sudah sangat mengkhawatirkan, karena itu dibentuk KPK sebagai lembaga khusus dengan regulasi dan kewenangan yang bersifat khusus.
- (b) UU KPK masih sangat valid dan tetap dapat dipertahankan, dalam pengertian demikian, tidaklah diperlukan perubahan maupun revisi terhadap UU ini. Kewenangan khusus memang menjadi basis kelembagaan KPK, antara lain terkait Pasal 44 UU KPK, yang menempatkan KPK dalam tahap penyelidikan berwenang memperoleh bukti permulaan yang cukup dengan minimum 2 alat bukti tersebut yang ditindaklanjuti dengan operasi tangkap tangan (OTT). Kewenangan pada Pasal 44 UU KPK ini merupakan marwah dan roh kelembagaan KPK, karena pada saat proses penyelidikan inilah KPK melakukan OTT berdasarkan wewenang memperoleh bukti permulaan yang cukup dengan minimum 2 alat bukti.
- (c) penolakan revisi UU KPK dengan pemahaman bahwa perlu adanya harmonisasi dan konsistensi regulasi perundang-undangan terkait UU KPK terlebih dahulu. Suatu revisi atas UU KPK memerlukan pembahasan dengan pola sinkronisasi dan harmonisasi dengan rancangan UU yang terkait, seperti Rancangan KUHP, KUHPA, Tipikor, Perampasan Aset (implementasi UU Nomor 7 Tahun 2006 tentang Ratifikasi UNCAC), Pencucian Uang, dan lain-lain, karena itu usulan revisi UU KPK secara parsial ini justru terkesan adanya *negative goal* terhadap dampak eksistensi kelembagaan penegak hukum, termasuk KPK. KPK sudah beberapa menerima *political pressure*, dengan pola dan metode yang bervariasi. Melalui pola sistem, maka ini memiliki makna yang komprehensif, apalagi bila pendekatan sistem ini dikaitkan dengan

peranan institusi negara, seperti halnya DPR, yang sangat menentukan sebagai salah satu institusi kenegaraan dalam proses regulasi akhir terhadap ketentuan pemberantasan korupsi.

- (d) adanya basis terkait 4 permasalahan yang telah bergulir dari DPR, yaitu (1) terkait Penyadapan dan Merekam Pembicaraan (yang memerlukan ijin Pengadilan dan Dewan Pengawas) sangat reduktif normanya.

Penyadapan KPK berdasarkan suatu *Legal by Regulated* khusus yang tetap adanya suatu kewajiban evaluasi atas tindakan ini, dan tentunya berlainan dengan penyadapan yang didasarkan *legal by court order* terhadap kondisi umum dengan kewajiban memerlukan ijin pengadilan dibenarkan perbedaan sebagai lembaga khusus dan kewenangan khusus sebagai perluasan dan justifikasi dari asas "*the clear and present danger*" terhadap korupsi yang sangat mengkhawatirkan dan menjadi genggaman wewenang KPK. Dengan demikian, KPK sebagai lembaga yang memiliki karakter kekhususan, baik penanganan khusus maupun aturan kewenangan khusus, doktrin membenarkan bahwa penyadapan dan merekam pembicaraan didasarkan *legal by regulated* sebagai justifikasi dari pelaksanaan asas "*the clear and present danger*" yang tentunya tidak terikat pada ijin pengadilan yang berlaku pada tindakan dan kondisi yang bersifat umum. (2) terkait SP3 hanyalah bersifat eksepsional dan limitatif, yaitu dalam hal tersangka/terdakwa saat proses pra adjudikasi meninggal dunia atau adanya kondisi "*brain damage permanent*" yang telah dinyatakan oleh lembaga medis yang formal dan kredibel sebagai "*unfit to stand trial*", sehingga tidak perlu dilimpahkan yang memerlukan Penetapan Pengadilan untuk tidak berlanjutnya khusus tersebut. Walaupun tetap menimbulkan polemik, memang sebaiknya dalam hal terjadi kondisi yang demikian, tidak diperlukan produk SP3, tetapi cukup keterangan administratif kelembagaan KPK untuk menutup kasus tersebut. Produk SP3 ataupun keterangan Administratif inipun tidak oleh dicampuri oleh Dewan Pengawas KPK yang sama sekali kewenangannya tidak bersifat teknis yuridis. (3) terkait Dewan Pengawas merupakan lembaga non-struktural di luar KPK memang sebaiknya melakukan pengawasan terhadap perilaku, disiplin dan etika Pimpinan KPK, dan sama sekali tidak melakukan pengawasan terhadap soal teknis yuridis kewenangan Pimpinan KPK. (4) terkait kewenangan KPK untuk pengangkatan Penyelidik, Penyidik, sedangkan Penuntut Umum adalah tetap Jaksa yang diangkat berasal dari Kejaksaan Agung. Namun demikian, sebagaimana dua kali

polemik terdahulu (sekitar bulan Juni dan Oktober 2015), sikap diferensial DPR yang kemungkinan justru akan melemahkan kewenangan-kewenangan khusus kelembagaan KPK sangat tegas bermakna pada antara lain pada soal penyadapan yang harus seijin Pengadilan dan atau Dewan Pengawas, Penerbitan SP3 terkait alat bukti, Pengangkatan/penghentian penyelidikan KPK yang harus berasal dari institusi penegak hukum, penggeledahan dan penyitaan dengan bukti permulaan yang cukup pada tahap penyelidikan yang sebenarnya berbasis KUHAP kewajiban KPK membuat laporan kepada Polri dan Kejaksaan, apabila KPK menangani penyidikan terlebih dahulu. Penuntutan diserahkan kepada Jaksa pada Kejaksaan, asumsi durasi kelembagaan KPK hanya 12 tahun dan lain-lain, yang kesemua inisiatif DPR akan menempatkan KPK sebagai *ordinary commission* saja, ekstrimnya memangkas kewenangan *extra ordinary* KPK. Kalau kelak yang terjadi sedemikian, ketentuan-ketentuan tersebut hanya di antara yang langsung maupun tidak langsung akan mereduksi atau tegasnya bukti “pelemahan” kewenangan KPK. Dalam hal “bola liar” DPR ini tetap bergulir, sebaiknya secara tegas Presiden sebagai pemegang konsistensi komando pemberantasan korupsi, menyatakan menarik pemerintah dari pembahasan revisi UU KPK tersebut dan saat itu komitmen ini masih dipegang oleh Presiden sebagai Kepala Negara.

Ketiga, dari sisi bentuk, *soft revenged* maupun *hard revenged* dan di Indonesia ini pun mengalami *back pressure* yang dilakukan tidak saja dalam bentuk *soft* maupun *hard revenged*, bahkan yang sudah mengarah pada tindakan vulgar dan barbar. Semua ini merupakan bentuk intervensi terhadap pelemahan penegakkan hukum.

Back pressure terhadap KPK, misalnya saja terjadi berulang kali dan pihak-pihak yang merasa terkena imbas penegakkan hukum KPK, yang selalu mengajukan dalih dan suatu argumentasi dengan tujuan penguatan kelembagaan KPK, walau publik meragukan argumentasi tersebut.

(a) melalui cara *soft revenged*, suatu kehendak tekan balik berupa pembalasan yang dilakukan secara lunak halus. Penekanan balik dalam bentuk *soft revenged* bisa dilakukan dengan mempergunakan basis kewenangan regulasi. Tahun lalu misalnya, Revisi UU KPK atau inisiatif DPR yang non-transparantif dan tidak *disclose* akan mempengaruhi eksistensi KPK sebagai penegak hukum. Contoh saja polemik mengenai pembatasan kewenangan dan ijin sadap dari pengadilan, masa waktu eksistensi 12 tahun kelembagaan KPK, ketidakabsahan

penentuan minimum 2 alat bukti pada tahap penyelidikan dan lain-lainnya. Perlu dipahami bahwa keberadaan KPK adalah sebagai lembaga pemicu terhadap kondisi koruptif negara yang sudah sangat mengkhawatirkan, karena itu dibentuk KPK sebagai lembaga khusus. Perdebatan juga terjadi manakala Pemerintah dan DPR membahas Rancangan KUHP yang menghendaki adanya suatu unifikasi dan kodifikasi hukum pidana dalam satu kitab undang-undang saja dan menarik delik-delik korupsi sebagai suatu UU khusus, masuk dan terintegrasi dalam KUHPidana (Rancangan KUHP), sehingga ada pemahaman bahwa delik-delik korupsi yang diintegrasikan ke dalam (Rancangan) KUHP sebagai tindak pidana umum, akan mengamputasi kewenangan KPK melakukan pemeriksaan delik korupsi sebagai tindak pidana khusus, walaupun Pemerintah menjamin tidak akan ada amputasi kewenangan tersebut.

Korupsi kelembagaan ini tidaklah diartikan sebagai bentuk legitimasi lembaga terhadap perbuatan koruptif, tetapi lebih kepada penyimpangan tindakan kolektif terhadap kebijakan-kebijakan negara yang merugikan keuangan negara, sehingga memberikan beban kontaminasi terhadap kelembagaan negara tersebut, sehingga halnya DPR yang berulang kali keterlibatannya anggota-anggotanya secara individualitas terhadap KPK, *individual corruption* sebagai bentuk konvensional sudah tertinggal. Lihat saja walau baru dibukanya kasus E-KTP, sudah bertaburan dugaan anggota legislatif disebut dalam Surat Dakwaan KPK dan memang pada awal sidang paduan suara legislatif mulai muncul, baik pernyataan menyangkal, mencabut keterangan maupun yang tidak mengetahui ada tidaknya perbuatan suap tersebut. Wajar saja paduan suara itu bergeming, dan wajar pulalah KPK menyebutkan nama-nama populer politik itu dalam dakwaan mengingat standar prosedur KPK sudah dipahami bahwa penyebutan nama-nama selalu diputuskan berbasis minimal 2 alat bukti yang sah, jadi dari pendekatan antisipatif KPK, suatu paduan suara penyangkalan adalah sesuatu yang biasa dihadapi KPK yang memiliki data dan bukti yang sangat aktual dalam penanganan kasus-kasus korupsi. Dengan *extra ordinary power* yang dimiliki KPK, diharapkan pula segala bentuk cara dan aplikasi korupsi dapat dijadikan suatu bahagian tatanan pemberantasan korupsi yang harus diselaraskan dengan tata cara norma dan regulasi kelembagaan negara;

(b) dengan model *hard revenged*, dalam pelaksanaan upaya paksa dengan basis *pro justitia*, pada tahap penyellidikan, suatu tindakan pencegahan bepergian

keluar wilayah hukum Indonesia, penggeledahan maupun penyitaan dibenarkan oleh regulasi (KUHP maupun UU KPK) bagi penegak hukum dengan pertimbangan terhadap fisik dan psikis pelaksanaan pencegahan bepergian keluar wilayah hukum Indonesia, penggeledahan dan penyitaan tersebut tanpa melalui mekanisme lembaga yudikatif.

KPK sebagai lembaga penegak hukum independen yang membantu pelaksanaan penegakkan hukum negara harus dilakukan secara melekat dan tetap berbasis koridor hukum, etika dan disiplin yang berlaku secara universal, yaitu sama sekali tidak dibenarkan untuk meninggalkan norma dan prinsip penegakan hukum. Intimidasi sudah menjadi bagian rutin penegakkan hukum terhadap kejahatan terorganisir. Lihat saja kematian Hakim Senior Giovanni Falcone tahun 1992 dari Capaci, Italia, yang dikenal membongkar kartel mafia, akibat ledakan bom mobil yang dilakukan oleh elemen *organized crimes mafia*. Juga tahun 2015 kematian Kevin Morais yang ditemukan dalam drum minyak dalam keadaan tersemen, seorang *Deputy Public Prosecutor* dari Malaysia *Anti Corruption Commission*, yang membongkar kasus korupsi pengadaan rumah sakit militer di Malaysia.

Bagi KPK tidak sedikit upaya perlawanan pihak tertentu terhadap pelaksanaan upaya paksa tersebut. Dalam proses penyidikan, pencantuman nama saksi dan tersangka yang akan dikenakan upaya paksa pencegahan bepergian ke luar negeri dan kawan-kawan adalah bahagian dari pendalaman dan pengembangan kasus yang sangat dibenarkan dan memang harus di *fiat execution* sesuai perundangan. Tidak sekali dua kali penindakan hukum KPK mengalami intimidasi dan ini menjadi bagian rutinitas dan imunitas bagi KPK, tetapi cara dan bentuk terhadap Novel Baswedan ini bukan lagi intimidasi bagi KPK, tetapi tindakan kekerasan dan penyiksaan yang vulgar dan barbar, yang tidak dapat ditolerir lagi, artinya penegak hukum wajib melakukan pengusutan tuntas yang tidak cukup terhadap pelaku eksekutor lapangan, tetapi kepada *mastermind* atau aktor intelektualnya yang akan sulit terungkap kebenarannya, mengingat kasus siram air keras kepada Novel Baswedan ini bukan kejahatan konvensional dan tradisional, tetapi lebih kepada kejahatan politik yang terorganisir, sistematis dan terintegrasi terhadap penegakkan hukum KPK.

(c) dapatlah diartikan bahwa upaya paksa (*coercive force*) yang dilakukan oleh KPK adalah dibenarkan sebagai suatu *wetmatigheid*, juga dibenarkan sebagai

pelaksanaan kebijakan penegakan hukum, *doelmatigheid*, sehingga sama sekali tidak ada pelanggaran hukum, justru tindakan intimidasi dan kekerasan dalam rangka penegakan hukum sebagai suatu *contempt ex facie* dan *obstruction of justice*, dalam hal ini Pasal 21 UU Tipikor yang memuat unsur “menggagalkan” ataupun “merintang” dalam proses penyelidikan.

Ke semua bentuk intervensi terhadap penegakan hukum oleh KPK adalah sebagai basis yang menghendaki kelembagaan independen KPK sebagai parsialitas ke arah pelemahan, begitu pula dalam menuntaskan kasus mega proyek E-KTP di bawah ini.

Hak Angket DPR & Pelemik Legalitasnya

Agak miiris juga membaca headline Kompas, Sabtu, 10 Juni 2017, “KPK Dihabis”, betapa tidak, Panitia Angket KPK yang verdalih tidak bermaksud melemahkan atau membubarkan KPK, namun perubahan posisi sejumlah fraksi (kecuali, Demokrat, PKS, dan PKB dan terakhir PAN dan Gerindra) terkait Hak Angket menimbulkan keraguan pernyataan tersebut.

Dalam bukunya, *White Collar Crime: A 20th Century Crisis*, August Bequai menegaskan bahwa krisis di abad ke-20 ini adalah melembangnya kejahatan kerah putih yang meliputi para birokrat politisi di hampir semua sektor kelembagaan politik, dan inilah yang terinspirasi menimbulkan *political revenge* antara legislatif terhadap lembaga penegak hukum di Indonesia, dan fakta ini tidak sekali dua kali dialami lembaga anti rasuah KPK. Kita mengamati bentuk intervensi kelembagaan berdalih legalitas regulasi melalui Revisi UU KPK bagi penguatan lembaga KPK, yang justru melemahkan KPK seperti menghilangkan wewenang penuntutan KPK, mengurangi wewenang sadap, memeberi wewenang menghentikan penyidikan/penuntut ataupun intimidasi dan teror kepada penyidik KPK Novel Baswedan yang hingga kini belum berhasil terungkap baik pelaku eksekutor lapangan apalagi *master-mind* eksekutornya. Semua ini merupakan bentuk intervensi terhadap penegakan hukum dan bagian pola *back pressure* terhadap KPK tentunya berasal dari pihak-pihak yang merasa terkena imbas penegakan hukum KPK.

Pengungkapan kasus e-KTP yang diduga melibatkan personalitas kelembagaan DPR dan aktor politik lainnya menjadi perseteruan baru DPR terhadap KPK. Pencekalan terhadap Ketua DPR menimbulkan reaksi keras dari Pimpinan DPR, berkembang pula dengan penetapan tersangka Miryam S. Haryani

dan Markus Nari yang sidangkakan memberikan keterangan tidak benar di pengadilan dan ada usaha merintangangi proses *pro justitia* tersebut. Polemik pencekalan Ketua DPR dan reaksi keras Pimpinan DPR terhadap KPK, meskipun ditolak oleh publik dan diikuti dengan sejumlah kejanggalan antara lain beberapa anggota partai politik yang melakukan *walk out*, tetap saja pembentukan Pansus Hak Angket bergulir walaupun formalitas persyaratan Undang-Undang menjadi polemik.

Bagaimana eksistensi hak angket terhadap KPK ini dengan segala konsekuensinya, antara lain kinerja KPK atas pemeriksaan tersangka anggota DPR Miryam S. Haryani dan soal permintaan rekaman pemeriksaan Miryam, tentunya semua ini akan menjadi beberapa catatan hukum tersendiri, baikl terkait mekanisme maupun substansi pelaksanaan Pansus Hak Angket di bawah ini:

Kesatu, dari sisi formal prosedural, legalitas konstitusional atas hak angket memang dimiliki DPR, yaitu suatu hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu Undang-undang dan atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis dan berdampak luas yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Permasalahan mekanisme dari persyaratan Pansus ini adalah memaknai Pasal 201 ayat (2) UU 17/2014 yang menyatakan "*dalam hal DPR menerima usul Hak Angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPR membentuk Panitia Khusus yang dinamakan Panitia Angket yang keanggotannya terdiri atas semua unsur fraksi DPR*". Dalam pendekatan penafsiran dan konstruksi hukum interdisipliner secara substansial, khususnya facet Hukum Pidana dan Hukum Tata Negara, makna "semua unsur fraksi DPR" haruslah diartikan suatu kepastian hukum yang memenuhi syarat *lex scripta* (syarat tertulis), dan karenanya bisa diartikan *lex stricta* (seperti apa yang dibaca) dan *lex certa* (tidak bisa diartikan lain secara multitafsir). Dengan demikian, pemaknaan "semua unsur fraksi DPR" haruslah dimaknai 10 unsur fraksi sebagai suatu legalitas pesyaratan hukum adanya Pansus Angket, dan dengan tidak memenuhi persyaratan tersebut, haruslah diartikan bahwa pembentukan Pansus Angket adalah mengandung ketidakabsahan hukum.

Kedua, dalam hal DPR berependapat bahwa pembentukan Pansus Angket sudah sesuai quorum aturan Tata Tertib DPR (Tatib DPR), padahal UU MD3 terkait pembentukan Pansus tidak dikenal mekanisme quorum dan bila diartikan paksa secara *a contrario*, maka quorum haruslah dimaknai dengan unsur 10 fraksi

juga, bukan keberadaan dan keikutsertaan fraksi yang ada saja. Pemaknaan “*quorum*” pada tataran regulasi Tatib DPR haruslah dilakukan sesuai perangkat dan tidak diperkenankan bertentangan dengan levelitas regulasi Undang-Undang yang berada di atasnya sesuai tingkatan hierarki dari asas *lex superiori derogat legi inferiori*, sehingga ketentuan regulasi yang lebih rendah tingkatannya (Tatib DPR) tidak dapat mengubah atau mengesampingkan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya (UU 17/2014). Pemaknaan paksaan atas “*quorum*” berdasarkan Tatib DPR merupakan fakta adanya ketidakabsahan pembentukan Pansus Angket ini adalah akibat suatu perbuatan yang untuk sebagian atau seluruhnya bagi hukum dianggap tidak ada, tanpa diperlukan putusan hakim atau badan pemerintahan lain yang berkompeten atau pembatalan yang bersifat *ex tunc*.

Ketiga, terkait dengan hadir atau tidaknya kelembagaan KPK pada forum Hak Angket DPR, sebagai perbandingan kelembagaan atas rapat dengar pendapat (RDP) adalah RDP antara Mahkamah Agung) dengan DPR. Tidak pernah terdengar adanya RDP di antara kedua lembaga ini, karena seingatnya bahwa MA menolak dengar pendapat dengan DPR yang senyatanya telah melakukan dengan pendapat terkait teknis yudisial atas beberapa kasus yang ditangani Mahkamah Agung, karena forum RDP tidak pernah lagi dilakukan oleh MA. DPR memiliki kewenangan semacam Subpoena berupa panggilan paksa terhadap badan hukum dan/atau warga masyarakat sesuai Pasal 73 UU 17/2014 tentang MD3 (MPR, DPR, DPD, DPRD) dan pengabaian atas panggilan (3 kali berturut-turut), adalah dengan sandera selama-lamanya 30 hari, tetapi UU ini tidak memberikan pengaturan Subpoena maupun penyanderaan ini bagi Pejabat Negara dan atau Pejabat Pemerintah, sehingga dapat diartikan bahwa tata cara atau mekanisme dan saksi maupun dampaknya atas ketidakhadiran dalam rangka Hak Angket DPR, tidaklah memiliki dampak hukum dan politik apapun terhadap kelembagaan negara, termasuk KPK sebagai lembaga negara yang independen ini. Memaknai Pasal 74 UU 17/2014, Hak Angket tidak memiliki *fiat eksekutorial*, baik terhadap dampak maupun sanksinya terhadap KPK, baik secara hukum maupun politik ketatanegaraan.

Sifat non-*fiat eksekutorial* ini berdasarkan pemahaman bahwa filosofi kesatu dai UU 17/2014 terkait hak Angket adalah fungsi pengawasan DPR berupa penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan atau kebijakan

Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, walaupun KPK adalah tidak dalam posisi sebagai subyek maupun obyek penyelidikan tersebut. Filosofi kedua, bahwa hasil produk Pansus Angket adalah sebatas Rekomendasi kepada Presiden dan rekomendasi ini tidak memiliki daya fiat eksekutorial terhadap KPK. Sebagai komparasi non-fiat eksekutorial Rekomendasi Pansus Angket adalah Angket KPK akan kasus Penjualan Kapal VLCC (*Very Large Crude Carrier*) Pertamina yang tidak dapat dilaksanakan oleh KPK ataupun rekomendasi Angket kasus Peindo II akhir tahun 2015 untuk menggunakan hak prerogratif Presiden memberhentikan Menteri BUMN Rini Soemarno. Dan filosofi ketiga ahwa sistem ketatanegaraan yang berbasis presidensial tidak memberikan otoritas DPR untuk menentukan eksistensi status kenegaraan atas Lembaga Negara Kementerian dan non-Kementerian maupun keanggautannya atas terbitnya Rekomendasi Pansus Angket. Nampaknya, kehendak Hak Angket ini lebih tertuju pada kekuatan individual atau *group of vested interest*, bukan mewakili DPR sebagai *state institution Interest* mengingat in-konsistensinya arah kerja Pansus Angket dna tidak seluruh keterwakilan partai politik mengajukan Hak Angket itu sendiri.

Keempat, dari sisi substansi, dalam pemahanan sistem peradilan pidana, proses penyidikan yang pro justitia, KPK memiliki otoritas penuh untuk tetap menolak membuka rekaman Miryam di DPR dengan dalih Hak Angket tersebut, dan sikap transparansi terhadap proses pro justitia ini hanya dapat dilakukan atas perintah peradilan dengan pertimbangan "*for the interest of justice*". Kehendak paksaan DPR melalui Hak Angket untuk melakukan penyelidikan terhadap KPK adalah sebagai dugaan bentuk *Obstruction of justice* inilah, UU Tipikor menempatkan Pasal 21 dengan sanksi pidana bagi perbuatan menghalangi-halangi proses *pro justitia* ini. Dalam hal diperlukan penyelidikan DPR kepada KPK atas tata kelola anggaran dan manajemen kelembagaan, yang seharusnya sudah cukup dalam tataran Rapat Dengar Pendapat saja. Pimpinan KPK era pertama, pernah melakukan penolakan Hak Angket terhadap kasus pro justitia penjualan kapal VLCC Pertamina dan atas penolakan inipun tidak ada sanksi dan dampak lainnya terhadap KPK.

Seharusnya *due process of law* atas penindakan korupsi kelembagaan yang massif ini tidaklah dimaknai melalui Revolusi Hak angket DPR dengan jubah

penguatan kelembagaan KPK yang justru menimbulkan permisif secara *a contrario* bagi pelemahan dan pembubaran KPK.

Kesimpulan, yang dapat dipahami terkait Hak Angket DPR terhadap kelembagaan penegak hukum KPK yang memang menimbulkan polemik legalitasnya, antara lain yaitu:

- Kontrovesi penegakan hukum di Indonesia ini memang menjadi unik dan menarik, apalagi kalau berkaitan dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Arah parsialitas pelemahan kepada KPK sebagai lembaga penegak hukum yang independen sudah berulang kali terjadi dan dalam bentuk dan sisi yang variatif, yaitu pelemahan dari sisi ketatanegaraan (sitigma fabrikasi benturan KPK terhadap lembaga penegak hukum lainnya), dari sisi hukum (alasan evaluasi dan revisi UU KPK maupun harmonisasi Rancangan KUHP dengan menempatkan delik-delik korupsi sebagai tindak pidana umum dan tujuan yang terarah delegitimasi kelembagaan KPK), dari sisi back pressure berbentuk *soft* dan *hard revenged* yang juga bertujuan akhir bagi delegitimasi kewenangan KPK.
- Alasan penguatan KPK selalu dilakukan oleh pihak-pihak berkepentingan yang sebenarnya merasa dirugikan oleh tindakan dan upaya paksa oleh KPK, tapi alasan penguatan ini justru menempatkan kelembagaan independen menjadi basis pelemahan dalam berbagai bentuk untuk deligitimasi eksistensi KPK, dan sekarang yang masih berlangsung melalui jubah legalitas Hak Angket yang berpolemik menentukan KPK sebagai subyek Hak Angket.
- Selain KPK bukan sebagai subjek hak angket, permasalahan pemaknaan Pasal 201 ayat (2) UU 17/2014 (tentang MD3) yang menyatakan, "Dalam hal DPR menerima usul hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPR membentuk Panitia khusus yang dinamakan Panitia Angket yang keanggotaannya terdiri dari semua unsur fraksi DPR". Haruslah diartikan suatu kepastian hukum yang memenuhi syarat *lex scripta* (*syarat tertulis*), dan karenanya haruslah diartikan *lex stricta* (seperti apa yang dibaca) dan *lex certa* (tidak bida diartikan lain secara multitafsir. Dengan demikian pemaknaan "semua unsur fraksi DPR" haruslah dimaknai 10 unsur fraksi sebagai salah satu legalitas persyaratan hukum adanya Pansus Angket, dan tidak memenuhi persyaratan tersebut, haruslah diartikan bahwa pembentukan Pansus Angket adalah mengandung ketidakabsahan secara hukum. Dan karenanya

pembatalan segera keputusan dan rekomendasi Hak Angket DPR seharusnya bersifat *ex tunc* sejak awal.

[2.9] Menimbang bahwa Mahkamah telah menerima kesimpulan para Pemohon yang diterima Kepaniteraan pada tanggal 2 November 2017 yang pada pokoknya tetap pada pendiriannya;

[2.10] 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), Mahkamah berwenang, antara lain, mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945;

[3.2] Menimbang bahwa oleh karena permohonan para Pemohon adalah permohonan untuk menguji konstusionalitas norma Undang-Undang, *in casu* 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 dan Tambahan Lembaran Negara 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 Penjelasannya, 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; atau
- d. lembaga negara;

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

- a. kedudukannya sebagai para Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. ada tidaknya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian dalam kedudukan sebagaimana dimaksud pada huruf a;

[3.4] Menimbang bahwa 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, Mahkamah telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh para Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

- c. kerugian konstitusional 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 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 dalam permohonannya para Pemohon menjelaskan kedudukan hukumnya sebagai warga negara Indonesia (bukti P-1), dan juga pembayar pajak yang taat (bukti P-2 dan bukti P-3);

Sebagai pembayar pajak yang taat para Pemohon membayarkan pajak penghasilannya dari hasil kompensasi bekerja sebagai pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi (bukti P-4 dan bukti P-5). Pajak yang para Pemohon bayarkan dikumpulkan oleh Direktorat Jenderal Pajak dan dialokasikan sebagai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang digunakan untuk menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan dalam arti luas, termasuk di dalamnya melaksanakan tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga negara yang memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan sebagaimana diatur dalam UUD 1945. Para Pemohon menganggap potensial dirugikan hak konstitusionalnya oleh berlakunya Pasal 79 ayat (3) UU 17/2014 yang telah ditafsirkan secara luas oleh DPR dengan keputusan penggunaan hak angket kepada KPK. Menurut para Pemohon pengambilan keputusan dan substansi yang akan diperiksa dalam angket telah cacat prosedur dan berlawanan dengan substansi yang dimungkinkan oleh undang-undang untuk diperiksa melalui mekanisme angket sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Pasal 79 ayat (3) yang membatasi hak angket hanya pada Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian. Sebagai pembayar pajak yang taat para Pemohon merasa potensial akan dirugikan karena pajak yang dibayarkan kepada negara telah digunakan untuk kepentingan yang tidak sah dan bertentangan dengan hukum dengan penggunaan hak angket untuk memeriksa KPK, yang mana pembiayaannya dibiayai oleh APBN sebesar Rp. 3.151.986.000;

Selain itu para Pemohon juga merupakan pegawai KPK sesuai Surat Keputusan pengangkatan para Pemohon sebagai Pegawai KPK, yang mana sebagai pegawai KPK para Pemohon mempunyai tugas dan tanggung jawab untuk turut serta mendorong tercapainya visi dan misi KPK yaitu “*mewujudkan Indonesia yang bersih dari korupsi*”. Berdasarkan ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, dinyatakan bahwa KPK terdiri atas: pimpinan KPK, Tim Penasihat, dan Pegawai KPK sebagai pelaksana tugas. Jadi para Pemohon sebagai Pegawai KPK merupakan pelaksana tugas yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya harus bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun baik eksekutif, yudikatif, legislatif, dan pihak-pihak lain yang terkait dengan perkara tindak pidana korupsi, atau keadaan dan situasi ataupun dengan alasan apapun. Akibat penggunaan angket oleh DPR terhadap KPK telah mengganggu pelaksanaan tugas dan wewenang yang seharusnya dilaksanakan oleh para Pemohon sebagai pelaksana tugas Komisi. Para Pemohon dan seluruh pegawai KPK menjadi khawatir apabila melaksanakan fungsi dan tugasnya dalam pemberantasan korupsi yang berkaitan dengan kepentingan DPR atau anggotanya, maka akan “diangkatkan” oleh DPR dengan ukuran-ukuran subjektif juga sarat kepentingan politik dari DPR. Kondisi ini mengancam dan melemahkan keberlanjutan upaya pemberantasan korupsi, sehingga tanggung jawab para Pemohon sebagai pelaksana tugas dalam pemberantasan korupsi menjadi terhambat bahkan mungkin tidak dapat lagi dilaksanakan lagi.

[3.6] Menimbang bahwa setelah membaca dengan cermat uraian Pemohon dalam menjelaskan kedudukan hukumnya, dihubungkan dengan paragraf [3.3] dan [3.4], Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

1. Para Pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia yang bekerja sebagai pegawai KPK sebagaimana dibuktikan dengan Surat Keputusan Pengangkatan para Pemohon sebagai pegawai KPK (bukti P-4) dan Kartu Tanda Pegawai KPK (bukti P-5);
2. Substansi permohonan para Pemohon adalah berkenaan dengan hak angket yang ditujukan *in casu* kepada KPK, yang berkaitan dengan tugas dan kewenangan KPK dalam memberantas korupsi;

3. Dalam menjelaskan kedudukan hukumnya, para Pemohon telah jelas mengaitkan anggapan para Pemohon atas kerugian hak konstitusionalnya dengan berlakunya Pasal 79 ayat (3) UU 17/2014, sehingga terlepas dari terbukti tidaknya dalil-dalil para Pemohon, namun secara langsung ataupun tidak langsung, penggunaan hak angket DPR kepada KPK akan berdampak pada pelaksanaan tugas para Pemohon sebagai pegawai KPK. Para Pemohon sebagai pegawai KPK juga merupakan bagian dari institusi KPK yang akan diperiksa dengan hak angket DPR, sehingga para Pemohon memiliki kepentingan atas institusi tempatnya bekerja;
4. Meskipun para Pemohon tidak jelas mendalilkan kerugian hak konstitusionalnya, sebagai pegawai KPK para Pemohon jelas memiliki kepentingan langsung akan kepastian hukum perihal keabsahan/konstitusionalitas pelaksanaan hak angket oleh DPR yang ditujukan kepada lembaga tempat para Pemohon bekerja, yaitu KPK;
5. Dengan demikian menurut Mahkamah para Pemohon telah jelas menguraikan hak konstitusionalnya yang potensial dianggap dirugikan dan telah jelas pula hubungan sebab-akibat antara kerugian dimaksud dengan berlakunya norma yang dimohonkan pengujian sehingga apabila permohonan dikabulkan maka kerugian dimaksud tidak akan terjadi.

Berdasarkan pertimbangan hukum di atas, maka para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[3.7] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*, para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*, dan karena para Pemohon mengajukan permohonan provisi maka sebelum mempertimbangkan pokok permohonan maka Mahkamah terlebih dahulu mempertimbangkan permohonan provisi dari para Pemohon.

Dalam Provisi

[3.8] Menimbang bahwa selain mengajukan permohonan sebagaimana dalam pokok permohonan, para Pemohon juga mengajukan permohonan provisi agar Mahkamah memerintahkan Panitia Khusus Hak Angket di DPR untuk menghentikan proses penyelidikan terhadap KPK hingga adanya putusan akhir

Mahkamah terhadap permohonan *a quo*. Terhadap permohonan provisi para Pemohon tersebut, berdasarkan Rapat Permusyawaratan Hakim pada tanggal 6 September 2017 yang hasilnya diumumkan dalam persidangan pada tanggal 13 September 2017, Mahkamah menolak permohonan provisi para Pemohon, dengan pertimbangan berikut:

Sebagaimana putusan-putusan terdahulu mengenai permohonan provisi, yaitu salah satunya adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-VI/2008 tanggal 21 Oktober 2008, Mahkamah perlu menegaskan kembali pendiriannya bahwa UU MK tidak mengenal permohonan provisi dalam pengujian undang-undang, karena selama dalam proses pengujian, undang-undang yang diuji tetap berlaku sebelum adanya putusan yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan UUD 1945 [vide Pasal 58 UU MK].

Bahwa kemudian dalam kaitannya dengan memutus permohonan provisi, Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 133/PUU-VII/2009 mengabulkan permohonan provisi para Pemohon untuk sebagian karena terdapat alasan yang kuat untuk itu, sehingga permohonan provisi dalam pengujian undang-undang akan dipertimbangkan secara tersendiri dan secara kasuistis yang menurut pendapat Mahkamah relevan dan mendesak untuk dilakukan. Namun, dalam perkara *a quo* Mahkamah tidak dapat mengabulkan permohonan provisi para Pemohon karena Mahkamah tidak menemukan alasan yang kuat bahwa ada hal yang mendesak untuk dikabulkannya permohonan provisi para Pemohon *a quo*. Oleh karena itu, Mahkamah menolak permohonan provisi para Pemohon.

Pokok Permohonan

[3.9] Menimbang bahwa isu konstitusional dari permohonan *a quo* adalah bahwa Pemohon menganggap Pasal 79 ayat (3) UU 17/2014 bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, dengan pokok-pokok permohonan sebagai berikut:

1. Pasal 79 ayat (3) UU 17/2014 yang ditafsirkan secara keliru oleh DPR dengan menggunakan hak angket terhadap KPK telah bertentangan dengan prinsip negara hukum yang termaktub dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, yang mensyaratkan adanya supremasi hukum dan pembatasan kekuasaan.

- a. Penggunaan hak angket oleh DPR untuk memeriksa KPK telah menerobos batas-batas kekuasaan yang telah digariskan oleh undang-undang dan konstitusi, padahal pembatasan kekuasaan merupakan prasyarat yang harus dipenuhi Indonesia sebagai negara hukum. menurut para Pemohon posisi KPK sebagai lembaga independen di luar tiga cabang kekuasaan.
 - b. Berdasarkan Pasal 52 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 *juncto* Pasal 5 dan Pasal 6 undang-undang Nomor 46 Tahun 2009 yang berwenang melakukan pengujian terhadap hasil penyelidikan, penyidikan dan penuntutan yang dilakukan oleh KPK adalah lembaga yudikatif dalam hal ini pengadilan tindak pidana korupsi bukan DPR;
 - c. Pelaksanaan hak angket oleh DPR terhadap KPK telah mendelegitimasi fungsi dan kewenangan yudisial yang seharusnya dilaksanakan oleh lembaga peradilan. Demikian pula pelaksanaan hak angket oleh DPR terhadap KPK sebagai komisi independen yang melaksanakan fungsi penegakan hukum telah merusak mekanisme dan bangunan penegakan hukum di Indonesia yang seharusnya bekerja secara independen yaitu bebas dari kekuasaan manapun tidak terkecuali penggunaan kekuasaan oleh DPR.
2. Ketentuan Pasal 79 ayat (3) UU 17/2014 tidak memenuhi asas kejelasan rumusan dan asas kepastian hukum sehingga bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dengan alasan:
- a. Ketentuan Pasal 79 ayat (3) UU 17/2014 telah menimbulkan interpretasi yang berbeda-beda (*multi-interpretation*) mengenai siapa pejabat atau lembaga yang dapat dikenakan penyelidikan dalam rangka pelaksanaan hak angket sehingga kepastian hukum menjadi hilang. Sebagai konsekuensi logis, hilangnya kepastian hukum berpotensi menimbulkan kerugian konstitusional.
 - b. Penggunaan hak angket oleh DPR berdasarkan penafsiran yang keliru terhadap ketentuan Pasal 79 ayat (3) UU 17/2014 dapat merusak tatanan hukum dan bekerjanya sistem hukum di Indonesia. Penggunaan angket DPR terhadap lembaga, badan atau institusi di luar Pemerintah (eksekutif), seperti KPK, KPU, MA, BPK, MK terutama terkait dengan pelaksanaan

tugas dan wewenang pada lembaga atau badan-badan tersebut merupakan bentuk intervensi yang dapat menimbulkan kekacauan hukum.

[3.10] Menimbang bahwa untuk menguatkan dalilnya, Pemohon mengajukan bukti yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-24, yang telah disahkan dalam persidangan tanggal 15 Agustus 2017, dan seorang ahli Zainal Arifin Mochtar yang didengarkan keterangannya pada persidangan Mahkamah tanggal 13 September 2017 yang selengkapnya termuat dalam bagian Duduk Perkara. Pemohon juga telah menyampaikan kesimpulan yang diterima Kepaniteraan Mahkamah tanggal 2 November 2017;

[3.11] Menimbang bahwa Presiden telah memberikan keterangannya pada persidangan tanggal 29 Agustus 2017 dan mengajukan seorang ahli bernama Maruarar Siahaan yang keterangannya didengarkan pada persidangan Mahkamah tanggal 25 Oktober 2017, sebagaimana selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara;

[3.12] Menimbang bahwa DPR telah memberikan keterangannya pada persidangan Mahkamah tanggal 5 September 2017, dan mengajukan keterangan tertulis dua orang ahli bernama Margarito Kamis dan Umbu Rauta, sebagaimana selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara;

[3.13] Menimbang bahwa Pihak Terkait Komisi Pemberantasan Korupsi telah memberikan keterangan di persidangan Mahkamah tanggal 28 September 2017 dan mengajukan dua orang ahli bernama Refly Harun dan Muhammad Arif Setiawan yang didengarkan keterangannya dalam persidangan Mahkamah tanggal 25 Oktober 2017 dan menyampaikan keterangan tertulis seorang ahli bernama Indriyanto Seno Adji. Pihak Terkait juga menyampaikan bukti tertulis bertanda bukti PT-1, sebagaimana selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara;

[3.14] Menimbang bahwa setelah memeriksa dengan seksama dalil para Pemohon, keterangan Presiden, keterangan DPR, keterangan Komisi Pemberantasan Korupsi, serta ahli-ahli dan bukti-bukti yang diajukan oleh para pihak, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.15] Menimbang bahwa terhadap Pasal 79 ayat (3) UU 17/2014 yang menjadi objek permohonan *a quo* Mahkamah telah menjatuhkan putusan sebelumnya sebagaimana tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017, bertanggal 8 Februari 2018, dengan amar putusan menyatakan menolak permohonan Pemohon. Dalam putusan tersebut, Mahkamah mempertimbangkan antara lain:

[3.17] Menimbang bahwa lembaga negara mana yang dapat menjadi objek hak angket DPR? Sebagaimana dipahami bersama, terdapat 8 (delapan) lembaga negara yang menerima secara langsung kewenangan konstitusional dari UUD 1945 (constitutionally entrusted power), yaitu (1) DPR, (2) DPD, (3) MPR, (4) BPK, (5) Presiden dan Wakil Presiden, (6) MA, (7) MK, dan (8) Komisi Yudisial. Secara teoritik dan praktik, lembaga-lembaga negara tersebut dapat dibagi ke dalam dua kelompok, yakni (i) lembaga negara mandiri yang disebut lembaga negara utama (main state organs) dan (ii) lembaga negara yang mempunyai fungsi melayani yang disebut lembaga negara penunjang (auxiliary state organs). Lembaga negara yang termasuk main state organs ialah MPR, DPR, DPD, Presiden-Wakil Presiden, BPK, MA, dan MK. Sedangkan Komisi Yudisial merupakan auxiliary state organ, mengingat tugasnya berkaitan dengan MA namun bukan pelaku kekuasaan kehakiman.

Dari uraian tersebut, maka dapat dikatakan dari sisi fungsi, lembaga negara menurut UUD 1945 dibagi menjadi dua, yaitu (1) lembaga negara yang bersifat utama (main state organs); dan (2) lembaga negara yang bersifat penunjang (auxiliary state organs). Dalam kenyataannya, lembaga negara penunjang bukan hanya di tataran constitutionally entrusted power, karena muncul juga auxiliary state organs yang kewenangannya berdasarkan perintah Undang-Undang (legislatively entrusted power), bahkan ada pula yang kewenangannya bersumber dari Keputusan Presiden.

Pertanyaannya ialah mengapa auxiliary state organ dihadirkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia? Kehadiran dan tumbuhnya auxiliary state organs bukan hanya dialami Indonesia, melainkan merupakan gejala dalam sistem ketatanegaraan negara-negara di dunia. Umumnya, pembentukan lembaga-lembaga negara penunjang didorong oleh kenyataan bahwa birokrasi di lingkungan pemerintahan tidak dapat lagi memenuhi tuntutan akan pelayanan umum dengan standard mutu yang semakin meningkat, semakin efisien dan efektif. Ditambah lagi, dinamika tuntutan demokrasi, hak-hak warga negara, dan tuntutan akan partisipasi publik dalam pengelolaan negara terus meningkat. Masifnya tuntutan tersebut pada perkembangannya gagal diintegrasikan melalui lembaga-lembaga negara yang tersedia. Akibatnya, struktur organisasi mengalami perubahan. Bangunan struktur organisasi negara yang didominasi oleh bangunan struktur departemen pemerintahan, mulai diisi oleh lembaga-lembaga negara penunjang yang dapat berupa dewan (council), komisi (commission), komite (committee), badan (board), atau otorita (authority). Secara teoritik dan praktik, gejala demikian sangat mungkin merupakan bagian dari dua skenario besar: (1) merupakan mekanisme adaptasi dalam tradisi Huntingtonian, yang dilakukan negara untuk mempertahankan stabilitas sistem dalam kerangka

pengaturan Trias Politika; atau sebaliknya, (2) merupakan bentuk kekalahan gagasan Trias Politika di hadapan pada perkembangan baru dan pergeseran paradigma pemerintahan.

Menurut John Alder, 1989, lembaga-lembaga negara penunjang pada umumnya berfungsi sebagai a quasi governmental world of appointed bodies dan bersifat non departmental agencies, single purpose authorities, dan mixed public-private institutions. Sifatnya quasi atau semi pemerintahan, dan diberi fungsi tunggal ataupun kadang-kadang fungsi campuran seperti di satu pihak sebagai pengatur, tetapi juga menghukum seperti yudikatif yang dicampur dengan legislatif. Oleh karena itu pula, lembaga-lembaga tersebut selain disebut auxiliary state organs juga disebut sebagai self regulatory agencies, independent supervisory bodies atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (mix-function).

Terhadap fungsi tersebut, terdapat dua pendapat, yaitu (i) pendapat yang tetap mengelompokkan lembaga-lembaga tersebut dalam lingkup kekuasaan eksekutif; dan (ii) pendapat yang menyatakan lembaga-lembaga tersebut dalam kelompok kekuasaan baru, yakni kekuasaan keempat (the fourth branch of the government). Sejumlah pakar menyatakan lembaga-lembaga negara penunjang sebagai kekuasaan keempat, misalnya seperti Yves Meny dan Andrew Knapp. Dikatakan oleh Yves Meny dan Andrew Knapp, 1998, lembaga-lembaga independen ada karena kecenderungan dalam teori administrasi kontemporer untuk mengalihkan tugas-tugas yang bersifat regulatif dan administrasi menjadi bagian tugas lembaga independen.

Dalam pandangan Mahkamah, lembaga-lembaga penunjang dihadirkan karena dorongan proses pencapaian tujuan-tujuan negara yang semakin kompleks. Dihadirkannya lembaga-lembaga negara penunjang dapat dikatakan sebagai konsekuensi logis sebuah negara demokrasi modern yang ingin secara lebih sempurna menjalankan fungsi dan perannya memberikan jaminan perlindungan dan pelayanan kepada warganya. Ditambah lagi, masyarakat yang semakin melek pengetahuan juga menghendaki negara memiliki struktur organisasi yang lebih responsif terhadap tuntutan mereka. Terwujudnya efektifitas dan efisiensi baik dalam pelaksanaan pelayanan publik maupun dalam pencapaian tujuan penyelenggaraan negara merupakan harapan masyarakat yang ditumpukan kepada negara. Perkembangan demikian memberikan pengaruh terhadap struktur organisasi negara, termasuk bentuk serta fungsi lembaga-lembaga negara.

Mahkamah sependapat jika doktrin klasik tentang pemisahan cabang kekuasaan negara dalam tiga cabang kekuasaan: eksekutif, legislatif, dan yudikatif, dipandang tidak lagi memadai untuk mewujudkan tujuan-tujuan bernegara dan tuntutan masyarakat yang kian kompleks. Dengan kata lain, tidak cukup memadai lagi tujuan dan tuntutan tersebut dicapai dan dipenuhi dengan keberadaan struktur lembaga utama (main state organs), sehingga diperlukan lembaga negara penunjang (auxiliary state organs) untuk menjalankan fungsi penunjang terhadap lembaga negara utama. Dengan kata lain, lembaga-lembaga negara penunjang tersebut dibentuk dengan tetap berdasar pada fungsi lembaga negara utama yang menjalankan tiga fungsi: legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Artinya, baik pada pada ranah eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, dimungkinkan muncul lembaga penunjang untuk mendukung kompleksitas fungsi lembaga utama. Tujuan

pembentukannya jelas, yakni dalam rangka efektivitas pelaksanaan kekuasaan yang menjadi tanggung jawab lembaga-lembaga utama tersebut.

[3.18] Menimbang bahwa pada perkembangannya di Indonesia, muncul lembaga-lembaga penunjang baik yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden atau Keputusan Presiden. Lembaga-lembaga negara tersebut di antaranya: Komisi Yudisial (KY), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Otoritas Jasa Keuangan (OJK), Komisi Kepolisian Nasional, Komisi Kejaksaan, dan lain-lain.

[3.19] Menimbang bahwa dalam perspektif hukum tata negara modern, ada pendapat yang menyatakan banyak lembaga negara yang dibentuk tetapi tidak termasuk dalam salah satu cabang kekuasaan, baik legislatif, eksekutif, maupun yudikatif (*rule making function*, *rule application function*, dan *rule adjudication function*). Ada lembaga-lembaga penunjang yang menjalankan tugas dan kewenangan di ranah eksekutif akan tetapi dinyatakan sebagai lembaga independen dan tidak berada di bawah kontrol eksekutif (Presiden). Lantas, bagaimana melihat posisi KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia? Jika dicermati, dalam Konsiderans Menimbang huruf b Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut sebagai UU KPK) dinyatakan: bahwa lembaga pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi. Berpijak dari Konsiderans tersebut, yang dimaksud sebagai lembaga pemerintah yang dalam hal ini menangani perkara tindak pidana korupsi ialah Kepolisian dan Kejaksaan. Hal ini dapat diketahui dengan mengingat bahwa tugas penyelidikan, penyidikan, atau penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi merupakan kewenangan Kepolisian dan/atau Kejaksaan. Dengan demikian, dasar pembentukan KPK ialah karena belum optimalnya lembaga negara in casu Kepolisian dan Kejaksaan yang mengalami *public distrust* dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Dalam rangka mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap penegakan hukum, dibentuklah KPK. Dalam konstruksi demikian, secara tugas dan fungsi, Kepolisian, Kejaksaan, dan KPK merupakan lembaga yang berada di ranah eksekutif. Bahkan lebih lanjut, tugas utama KPK sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 6 ialah melakukan koordinasi dan supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi, dalam hal ini menjadi *trigger mechanism* bagi Kepolisian dan Kejaksaan. Mengacu pada pendapat Saskia Lavrijssen, 2008, KPK merupakan lembaga penunjang yang terpisah atau bahkan independen, dari departemen eksekutif, akan tetapi sebenarnya “eksekutif”. Dalam pandangan Mahkamah, KPK sebenarnya merupakan lembaga di ranah eksekutif, yang melaksanakan fungsi-fungsi dalam domain eksekutif, yakni penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan. KPK jelas bukan di ranah yudikatif, karena bukan badan pengadilan yang berwenang mengadili dan memutus perkara. KPK juga bukan badan legislatif, karena bukan organ pembentuk undang-undang.

Benar bahwa KPK merupakan lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari

pengaruh kekuasaan manapun. Posisinya yang berada di ranah eksekutif, tidak berarti membuat KPK tidak independen dan terbebas dari pengaruh manapun. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 pada halaman 269 dinyatakan, independensi dan kebebasannya KPK dari pengaruh kekuasaan manapun adalah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.

[3.20] Menimbang bahwa oleh karena KPK merupakan lembaga yang berada di ranah eksekutif yang melaksanakan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi yang sejatinya merupakan kewenangan Kepolisian dan/atau Kejaksaan, bahkan dengan mengingat fungsi KPK sebagai lembaga khusus untuk mendorong agar pemberantasan korupsi dapat berjalan secara efektif, efisien, dan optimal, maka dapat disimpulkan dengan sendirinya bahwa KPK dapat menjadi objek dari hak angket DPR dalam fungsi pengawasannya. Dengan demikian, dalam melaksanakan fungsi pengawasannya, DPR dapat menggunakan hak-hak konstitusionalnya termasuk hak angket terhadap KPK hanya terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK selain pelaksanaan tugas dan kewenangan yang berkaitan dengan tugas dan kewenangan yudisialnya (penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan).

[3.21] Menimbang bahwa berdasarkan UU KPK, Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi memiliki ruang lingkup tugas, wewenang, dan kewajiban yaitu: Pasal 6 Undang-Undang a quo, KPK mempunyai tugas: (a) Koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; (b) supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; (c) Melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi; (d) Melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi; dan (e) Melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.

Dengan demikian dalam rangka penegakan hukum, Kepolisian, Kejaksaan dan KPK adalah lembaga yang diberikan tugas dan kewenangan melaksanakan undang-undang yang salah satunya adalah pemberantasan tindak pidana korupsi. Meskipun KPK merupakan komisi yang bersifat independen sebagaimana yang diatur dalam UU KPK, namun telah jelas bahwa dalam menjalankan tugas dan kewenangannya sebagaimana institusi kepolisian dan kejaksaan melaksanakan tugas dan kewenangan pemerintahan yang masuk dalam ranah eksekutif.

[3.22] Menimbang bahwa walaupun dikatakan KPK independen dalam arti bebas dari pengaruh kekuasaan lain, namun DPR sebagai wakil rakyat berhak untuk meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK, meskipun KPK juga bertanggung jawab kepada publik, kecuali untuk pelaksanaan tugas dan kewenangan yudisial. Keputusan-keputusan yang diambil oleh KPK dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya tidak boleh didasarkan atas pengaruh, arahan ataupun tekanan dari pihak manapun termasuk pihak yang berhak meminta pertanggungjawabannya. Dalam praktiknya setiap tahun KPK memberikan laporan terbuka menyangkut kinerja, penggunaan anggaran dan lain lain kepada publik yang dapat diakses secara terbuka dan juga kepada

lembaga-lembaga yang terkait. Hal ini dilakukan berdasarkan prinsip akuntabilitas [vide Pasal 5 huruf c UU KPK]. Konsep akuntabilitas demikian tidak menutup prinsip checks and balances yang menjadi dasar hubungan di antara lembaga-lembaga negara yang ada.

[3.16] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah telah menyatakan pendiriannya mengenai Pasal 79 ayat (3) UU 17/2014, maka pertimbangan Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 tersebut *mutatis-mutandis* berlaku pula terhadap permohonan para Pemohon *a quo*, sehingga permohonan para Pemohon harus dinyatakan tidak dapat diterima.

4. KONKLUSI

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

- [4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2] Para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Permohonan Provisi para Pemohon tidak beralasan menurut hukum;
- [4.4] Pertimbangan Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 *mutatis-mutandis* berlaku terhadap permohonan *a quo*;

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,**Dalam Provisi:**

Menolak permohonan provisi para Pemohon.

Dalam Pokok Permohonan:

Menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima.

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, I Dewa Gede Palguna, Manahan M.P Sitompul, Wahiduddin Adams, Aswanto, Maria Farida Indrati, Saldi Isra, dan Suhartoyo, 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 15.46 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, I Dewa Gede Palguna, Manahan M.P Sitompul, Wahiduddin Adams, Aswanto, Maria Farida Indrati, Saldi Isra, dan Suhartoyo, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Yunita Rhamadani sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh para Pemohon, Pemerintah atau yang mewakili, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, dan Pihak Terkait atau kuasanya.

KETUA,**ttd.****Arief Hidayat****ANGGOTA-ANGGOTA,****ttd.****Anwar Usman****ttd.****I Dewa Gede Palguna**

ttd.

Manahan MP Sitompul

ttd.

Aswanto

ttd.

Saldi Isra

PANITERA PENGANTI,

ttd.

Yunita Rhamadani

ttd.

Wahiduddin Adams

ttd.

Maria Farida Indrati

ttd.

Suhartoyo

**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**