



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**RISALAH SIDANG
PERKARA NOMOR 36/PUU-XV/2017
PERKARA NOMOR 37/PUU-XV/2017
PERKARA NOMOR 40/PUU-XV/2017**

PERIHAL

**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**

**ACARA
PENGUCAPAN PUTUSAN**

JAKARTA,

KAMIS, 8 FEBRUARI 2018



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

RISALAH SIDANG

**PERKARA NOMOR 36/PUU-XV/2017
PERKARA NOMOR 37/PUU-XV/2017
PERKARA NOMOR 40/PUU-XV/2017**

PERIHAL

- 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 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah [Pasal 79 ayat (3)].
- 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 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah [Pasal 79 ayat (3)].
- Pengujian 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)].

PEMOHON

1. Achmad Saifudin Firdaus, Bayu Segara, Yudhistira Rifky, Darmawan, dkk (Pemohon Perkara Nomor 36/PUU-XV/2017)
2. Horas A. M. Naiborhu (Pemohon Perkara Nomor 37/PUU-XV/2017)
3. Harun Al Rasyid, Hotman Tambunan, Yady, dkk (Pemohon Perkara Nomor 40/PUU-XV/2017)

ACARA

Pengucapan Putusan

**Kamis, 8 Februari 2018, Pukul 14.07- 15.47 WIB
Ruang Sidang Gedung Mahkamah Konstitusi RI,
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6, Jakarta Pusat**

SUSUNAN PERSIDANGAN

- | | |
|-------------------------|-----------|
| 1) Arief Hidayat | (Ketua) |
| 2) Anwar Usman | (Anggota) |
| 3) Saldi Isra | (Anggota) |
| 4) Aswanto | (Anggota) |
| 5) Maria Farida Indrati | (Anggota) |
| 6) Wahiduddin Adams | (Anggota) |
| 7) Suhartoyo | (Anggota) |
| 8) Manahan MP Sitompul | (Anggota) |
| 9) I Dewa Gede Palguna | (Anggota) |

**Dian Chusnul Chatimah
Rizki Amalia
Yunita Rhamadani**

**Panitera Pengganti
Panitera Pengganti
Panitera Pengganti**

Pihak yang Hadir:

A. Pemohon Perkara Nomor 36/PUU-XV/2017:

1. Achmad Saifudin Firdaus
2. Bayu Segara
3. Yudhistira Rifky Darmawan

B. Kuasa Hukum Pemohon Perkara Nomor 36/PUU-XV/2017:

1. Syaugi Pratama

C. Pemohon Perkara Nomor 37/PUU-XV/2017:

1. Horas A. M. Naiborhu

D. Pemohon Perkara Nomor 40/PUU-XV/2017:

1. Harun Al Rasyid
2. Hotman Tambunan
3. Yadyn

E. Pemerintah:

1. Purwoko
2. Wahyu Jaya Setia Azhari
3. Fitri Nur Astari

F. DPR:

1. Agus Trimorowulan
2. Arteria Dahlan
3. Rudi

SIDANG DIBUKA PUKUL 14.07 WIB

1. KETUA: ARIEF HIDAYAT

Bismillahirrahmaanirrahiim. Sidang Pengucapan Putusan Dalam Perkara Nomor 36/PUU-XV/2017, 37/PUU-XV/2017, dan 40/PUU-XV/2017. Dengan ini dibuka dan terbuka untuk umum.

KETUK PALU 3X

Saya cek kehadirannya. Pemohon 36/PUU-XV/2017, hadir?

2. KUASA HUKUM PEMOHON 36/PUU-XV/2017: VICTOR SANTOSO TANDIASA

Assalamualaikum wr. wb. Syalom, salam sejahtera, om swastiastu. Dari Perkara 36/PUU-XV/2017 hadir Prinsipal dari Forum Kajian Hukum dan Konstutisi Bayu Segara sebagai Sekjen, lalu Yudistira Darmawan dari Mahasiswa FH Usahid, dan didampingi dari Kuasa Pemohon saya Victor Santoso Tandiasa dan Okta Heriawan. Terima kasih, Yang Mulia.

3. KETUA: ARIEF HIDAYAT

Baik, terima kasih. Pemohon 37/PUU-XV/2017 tidak hadir. Pemohon 40/PUU-XV/2017, hadir?

4. KUASA HUKUM PEMOHON 40/PUU-XV/2017: LAKSO ANINDITO

Yang Mulia, dari Pemohon 40/PUU-XV/2017 ada empat yang hadir Prinsipal semua. Yang pertama Dr. Harun AL Rasyid, yang kedua Ibu Novariza, S.H., S.T., yang ketiga ada Dr. Yadyan, dan saya sendiri Yang Mulia Lakso Anindito. Terima kasih, Yang Mulia.

5. KETUA: ARIEF HIDAYAT

Baik, terima kasih. Dari DPR yang hadir siapa? Saya persilakan.

6. DPR: ARTERIA DAHLAN

Assalamualaikum wr. wb.

7. KETUA: ARIEF HIDAYAT

Walaikumsalam.

8. DPR: ARTERIAN DAHLAN

Yang Mulia, terima kasih atas undangannya. Dari DPR yang hadir saya Arteria Dahlan (A197), di samping saya Pak Rudi dari Badan Keahlian DPR beserta Staf BKD. Terima kasih, Yang Mulia.

9. KETUA: ARIEF HIDAYAT

Terima kasih, Pak Arteria. Dari Pemerintah yang mewakili presiden.

10. PEMERINTAH: PURWOKO

Terima kasih, Yang Mulia. Dari Pemerintah yang hadir sebelah kiri saya Fitri Nur Astari, saya sendiri Purwoko, dan sebelah kanan saya Wahyu Jaya Setia Azhari. Terima kasih, Yang Mulia.

11. KETUA: ARIEF HIDAYAT

Terima kasih. Dari Pihak Terkait KPK, saya persilakan.

12. PIHAK TERKAIT: RASAMALA ARITONANG

Terima kasih, Yang Mulia. Hari ini yang hadir adalah dari Kuasa Hukum saya Rasamala Aritonang, kemudian Evi Layla Kholis, kemudian hadir Prinsipal langsung Ketua KPK Agus Raharjo, kemudian Laode M. Syarif sebagai Wakil Ketua KPK. Terima kasih, Yang Mulia.

13. KETUA: ARIEF HIDAYAT

Baik, terima kasih. Selamat datang Pak Agus dan Pak Laode. Kita bacakan mulai dari Perkara Nomor 36/PUU-XV/2017.

PUTUSAN
Nomor 36/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 : Forum Kajian Hukum dan Konstitusi (FKHK),
diwakili oleh Achmad Saifudin Firdaus, S.H., dan Bayu Segara, S.H., selaku Ketua Umum dan Sekretaris Jenderal FKHK
Alamat : Jalan KH Hasyim Ashari, RT 003 RW 001 Kampung Bahar Kecamatan Karang Tengah, Kota Tangerang

Sebagai ----- Pemohon I;

2. Nama : Yudhistira Rifky Darmawan
Pekerjaan : Mahasiswa
Alamat : Jalan Pisang Kapok I Nomor 19, RT.001 RW.016, Kelurahan Kota Baru, Kecamatan Bekasi Barat, Jawa Barat

Sebagai ----- Pemohon II;

3. Nama : Tri Susilo, S.H., M.H.
Pekerjaan : Dosen
Alamat : Jalan Bedilan, RT 007 RW 003, Kelurahan Bedilan, Kecamatan Belitang, Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur, Provinsi Sumatera Selatan

Sebagai ----- Pemohon III;

Selanjutnya disebut sebagai ----- Para Pemohon;

- [1.2] Membaca permohonan para Pemohon;
Mendengar keterangan para Pemohon;
Mendengarkan dan membaca keterangan Presiden;
Mendengarkan dan membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;
Mendengar dan membaca keterangan ahli Presiden;
Memeriksa bukti-bukti para Pemohon.
Bagian Duduk Perkara dianggap telah dibacakan.

14. HAKIM ANGGOTA: ANWAR USMAN

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 perkara Nomor 133/PUU-VII/2009 mengabulkan permohonan provisi para Pemohon untuk sebagian karena terdapat alasan yang kuat untuk itu. 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 para Pemohon mendalilkan Pasal 79 ayat (3) khususnya frasa "pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah" UU 17/2014 bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 20A ayat (2), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, dengan alasan yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Perluasan makna yang dilakukan oleh DPR terhadap frasa "*pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah*" yang kemudian menempatkan KPK sebagai subjek dari hak angket DPR menurut para Pemohon adalah keliru, karena yang dimaksud dengan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) dalam norma *a quo* tidak memasukkan KPK sebagai LPNK sebagaimana tercantum

dalam *website* Kementerian Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, maka perluasan makna yang dilakukan oleh DPR tersebut adalah tidak tepat.

2. Pelaksanaan hak angket yang dilakukan DPR terhadap KPK dengan mendasarkan pada Pasal 79 ayat (3) UU 17/2014 yaitu dengan memperluas lingkup hak angket, para Pemohon beranggapan bertentangan dengan prinsip negara hukum dan menimbulkan ketidakpastian hukum sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) serta Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, sebab DPR dapat memperluas siapa saja yang dapat menjadi subjek dari angket DPR tersebut.

[3.10] Menimbang bahwa terhadap Permohonan a quo, Mahkamah telah menyelenggarakan persidangan mulai dari pemeriksaan pendahuluan sampai dengan selesainya tahap pemeriksaan persidangan, di mana pada tahap pemeriksaan, demi efektivitas dan efisiensi, pemeriksaan dilakukan bersama-sama dengan permohonan lainnya karena memuat objek yang sama, in casu UU 17/2014.

[3.11] Menimbang bahwa Mahkamah telah memeriksa bukti-bukti tertulis yang diajukan oleh para Pemohon yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-16, sebagaimana selengkapnya termuat dalam bagian Duduk Perkara;

[3.12] Menimbang bahwa Mahkamah telah mendengar dan membaca keterangan Presiden, keterangan DPR, dan keterangan ahli Presiden yaitu Maruarar Siahaan sebagaimana selengkapnya termuat dalam bagian Duduk Perkara.

[3.13] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon, maka isu konstitusional yang harus dijawab oleh Mahkamah adalah apakah norma Pasal 79 ayat (3) UU 17/2014 khususnya frasa "pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah" adalah bertentangan dengan UUD 1945 karena perluasan makna oleh DPR yang menempatkan KPK sebagai eksekutif sehingga dapat menjadi objek hak angket?

[3.14] Menimbang bahwa dari perspektif semantik dan historis, kata "angket" berasal dari bahasa Prancis "enquete" yang berarti "penyelidikan". Parlemen Inggris pada tahun 1376 merupakan institusi pertama yang memulai penggunaan hak angket. Penggunaan hak angket bermula dari *right to investigate and chastise the abuses of administration* (hak untuk menyelidiki dan menghukum penyelewengan-penyelewengan dalam administrasi pemerintahan) yang pada perkembangannya disebut *right of impeachment* (hak untuk menuntut seorang pejabat karena melakukan pelanggaran jabatan). Sistem pemerintahan parlementer yang dianut Inggris menempatkan sumbu kekuasaan negara pada parlemen, oleh karenanya hak angket digunakan untuk melakukan penyelidikan pelanggaran yang dilakukan pemerintah.

Tujuan akhir hak angket masa itu ialah menjatuhkan sanksi dalam bentuk pemecatan terhadap pejabat pemerintah, karena sebagaimana lazim diketahui bahwa pemerintah dalam sistem parlementer tunduk pada kekuasaan parlemen. Ketika pertama kali hak angket digunakan oleh Parlemen Inggris, hasilnya ialah beberapa pejabat istana dipecat karena melakukan penyelewengan keuangan;

Walaupun pada awalnya berasal, dikenal, dan dipraktikkan dalam sistem pemerintahan parlementer Inggris, dalam perkembangannya pranata pengawasan secara substansial sebagaimana hak angket juga lazim digunakan di negara-negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial. Mengacu pada praktik ketatanegaraan di Amerika Serikat (AS), fungsi pengawasan tidak dicantumkan secara eksplisit di dalam Konstitusi AS. Akan tetapi, fungsi tersebut dijalankan Kongres sebagai implied power dari fungsi legislasi dan fungsi anggaran. Pada praktiknya, dalam fungsi pengawasan yang dilakukan Kongres, dijumpai bentuk penyelidikan (investigative) yang secara prinsip memiliki tujuan sama dengan hak angket. Lebih jelas lagi, dalam perkara *Watkins v. United States*, pengadilan berpendapat, "the power of the Congress to conduct investigation is inherent in the legislative process. That power is broad. It compasses inquiries concerning the administration of existing laws as well as proposed or possibly needed by statutes". Artinya, pengadilan berpendapat bahwa Kongres memiliki kewenangan melakukan penyelidikan dan mempublikasikan kasus korupsi, maladministrasi, atau inefisiensi pada badan pemerintahan. Praktik demikian menunjukkan dengan jelas, Kongres Amerika Serikat memiliki sekaligus kewenangan dan hak interpelasi (bertanya), angket (penyelidikan), serta menyatakan pendapat. Tambah jelas lagi, praktik pengawasan investigatif oleh Kongres AS dijumpai dalam kasus Watergate yang menyebabkan Presiden Richard Nixon mengundurkan diri sebelum di-impeach. Praktik ketatanegaraan di AS tersebut cukup untuk menunjukkan bahwa hak angket sebagai instrumen pengawasan relevan diberlakukan dalam sistem pemerintahan presidensial.

[3.15] Menimbang bahwa di Indonesia hak angket telah diterima sebagai istilah dan praktik ketatanegaraan sejak lama yaitu ketika diberlakukannya Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950 yang menganut sistem pemerintahan parlementer. Pasal 121 Konstitusi RIS 1949 menyatakan, DPR mempunyai hak menyelidiki (enquete). Sementara, Pasal 70 UUDS 1950 menyatakan, DPR mempunyai hak menyelidiki (enquete). Undang-undang organik mengenai hak angket, pertama kali diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan demikian, pengaturan hak angket mula-mula ditetapkan pada masa berlakunya sistem pemerintahan parlementer. Namun dalam perkembangannya, setelah diberlakukannya kembali UUD 1945 yang menganut sistem pemerintahan

presidensial, eksistensi hak angket tetap dipertahankan. Begitupun setelah dilakukannya perubahan UUD 1945 (1999-2002). Dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 ditegaskan, "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". Ketentuan tersebut menjadikan kedudukan hak angket sangat kuat. Pasal 20A ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan, "Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang". Ketentuan dasar ini menggunakan frasa "diatur dalam undang-undang" yang mempunyai makna bahwa hak-hak DPR dan anggota DPR tidak harus diatur dengan undang-undang tersendiri [vide butir 205 Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan]. Selanjutnya, hak angket DPR diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut sebagai UU 27/2009) yang kemudian diganti dengan UU 17/2014. Dalam Pasal 79 ayat (3) UU 17/2014 dinyatakan, hak angket sebagai 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. Secara prinsip, pengaturan mengenai hak angket tersebut membenarkan apa yang sesungguhnya menjadi fungsi dari lembaga perwakilan yaitu mempertanyakan dan mempersoalkan kebijakan pemerintah.

[3.16] Menimbang bahwa untuk mengetahui sasaran dan tujuan hak angket, maka pemahaman terhadap hak angket tidak dapat dilepaskan dari fungsi pengawasan DPR. Dalam perspektif hukum tata negara, pengawasan berarti suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan negara oleh lembaga-lembaga kenegaraan sesuai dengan hukum yang berlaku. Dalam Pasal 70 ayat (3) UU 17/2014 dinyatakan bahwa fungsi pengawasan dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN. Dengan demikian terdapat dua poin penting dalam fungsi pengawasan DPR, yakni pertama, menyangkut bagaimana undang-undang dilaksanakan, dan kedua, mencakup bagaimana anggaran negara digunakan.

Dalam bahasa Sri Soemantri, angket dilakukan DPR untuk menyelidiki suatu hal. Meskipun "suatu hal" dapat dimaknai secara luas, akan tetapi harus merujuk pada suatu hal yang urgen dan strategis untuk dilakukan penyelidikan DPR. Logemann menerangkan, penyelidikan dilakukan DPR untuk memperoleh pandangan mengenai suatu hal dalam rangka pelaksanaan tugas menetapkan kebijakan, mungkin pula untuk

mempersiapkan rancangan undang-undang inisiatifnya atau memperoleh keterangan tentang suatu penyelewengan dalam rangka pelaksanaan tugas pengawasannya. Hak angket juga dapat digunakan untuk sesuatu *fact finding* atau untuk merumuskan kebijakan dalam rangka perbaikan-perbaikan ke depan. Ketika hak angket digunakan, lalu ditemukan fakta dan kesimpulan telah terjadi kebijakan yang merugikan negara, merugikan rakyat, atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka hasil angket tersebut menjadi rekomendasi dan pedoman mengikat bagi langkah-langkah perbaikan ke depan, apakah itu melalui legislasi, perbaikan Standard Operating Procedure (SOP), maupun kebijakan lainnya.

Dengan demikian, dalam pandangan Mahkamah, tidak selalu hasil penyelidikan DPR melalui penggunaan hak angket harus berujung pada penggunaan hak menyatakan pendapat, apalagi semata-mata berupa rekomendasi/usulan penggantian terhadap pejabat tertentu yang terbukti melanggar undang-undang. Sebab sekali lagi, hak angket harus dimaknai sebagai instrumen pelaksanaan fungsi pengawasan DPR, sehingga temuan-temuan hak angket tersebut harus dapat dimaknai sebagai rekomendasi dan acuan mengikat bagi langkah-langkah evaluasi dan perbaikan di masa mendatang atas "suatu hal" yang menjadi objek penyelidikan.

15. HAKIM ANGGOTA: MANAHAN MP SITOMPUL

[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 kewenangnya 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 kewenangnya 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.

[3.23] Menimbang bahwa isu konstitusional norma yang dipermasalahan oleh para Pemohon adalah sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 79 ayat (3) UU 17/2014 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". Terhadap frasa "pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah" pada norma a quo bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat yaitu sepanjang dimaknai lain selain yang secara eksplisit termaktub dalam norma a quo dan Penjelasannya yakni hak angket hanya terbatas pada lingkup kekuasaan eksekutif. Terhadap dalil para Pemohon a quo, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.23.1] Bahwa 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 termasuk eksekutif dan pelaksana undang-undang di bidang penegakan hukum khususnya dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.

[3.23.2] Bahwa secara substantif, norma yang mengatur hak angket dalam UU 17/2014 menurut Mahkamah adalah konstitusional. Prinsip konstitusi dan sistem pemerintahan yang dibangun atas dasar paradigma *checks and balances*, tidak boleh membiarkan adanya kekuasaan yang tidak tercakup dalam pengawasan. Oleh karenanya Mahkamah berpendapat, tidak terdapat masalah konstitusionalitas dalam norma yang dimohonkan pengujian a quo.

[3.24] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan di atas, dalil para Pemohon menyangkut inkonstitusionalitas Pasal 79 ayat (3) UU 17/2014 khususnya frasa “pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah” tidak beralasan menurut hukum.

16. KETUA: ARIEF HIDAYAT

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 tidak beralasan menurut hukum.

[4.4] Pokok permohonan tidak beralasan menurut hukum.

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:

Menolak permohonan para Pemohon.

KETUK PALU 1X

6. PENDAPAT BERBEDA (*DISSENTING OPINION*)

Terhadap putusan Mahkamah ini, terdapat empat orang Hakim Konstitusi yaitu Hakim Konstitusi Maria Farida Indrati, Hakim Konstitusi I Dewa Gede Palguna, Hakim Konstitusi Suhartoyo, dan Hakim Konstitusi Saldi Isra, yang memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*) sebagai berikut. Saya persilakan pada Hakim Palguna, Hakim Saldi Isra, dan Hakim Suhartoyo, serta Hakim Maria untuk membacakan pendapat yang berbeda tersebut. Saya

17. HAKIM ANGGOTA: I DEWA GEDE PALGUNA

Permohonan para Pemohon adalah berkenaan dengan konstitusionalitas 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 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU MD3) berbunyi, "*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*", diajukan permohonan untuk dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai dengan "*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 non-kementerian yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan*". Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi menolak permohonan yang diajukan Pemohon. Terhadap putusan tersebut, kami, Hakim Konstitusi Maria Farida Indrati, Hakim Konstitusi I Dewa Gede Palguna, Hakim Konstitusi Suhartoyo, dan Hakim Konstitusi Saldi Isra memiliki pandangan atau pendapat berbeda (*dissenting opinion*). Setelah membaca dengan cermat substansi permohonan *a quo*, isu konstitusional dari Permohonan *a quo* adalah apakah hak angket yang dimiliki oleh DPR, sebagaimana diatur dalam Pasal 79 ayat (3) UU MD3, ruang lingkupnya mencakup pula

substansi yang berada di luar ruang lingkup kekuasaan Pemerintah (Eksekutif)?

Terhadap isu konstitusional tersebut, kami, empat Hakim Konstitusi di atas berpendapat sebagai berikut:

Bahwa hal pertama yang harus dijelaskan terkait dengan hak angket dalam sistem pemerintahan adalah apakah yang sesungguhnya dimaksudkan dengan sistem pemerintahan? Ihwal pertanyaan ini, secara doktriner, dalam ilmu negara umum (*algemeine staatslehre*) sistem pemerintahan merupakan sistem hukum ketatanegaraan, baik yang berbentuk monarki maupun yang berbentuk republik, yang pada pokoknya menjelaskan hubungan/relasi antara pemerintah (*executive*) dan badan yang mewakili rakyat (*legislative*). Artinya, secara doktriner, sistem pemerintahan merupakan sistem yang menjelaskan hubungan/relasi antara pemegang kekuasaan eksekutif dengan pemegang kekuasaan legislatif. Dalam kaitan ini, sistem pemerintahan negara berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad*, yaitu penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif. Cara pandang ini sejalan dengan doktrin *dichotomy* yang menempatkan lembaga legislatif sebagai *policy making* (*taak-stelling*) sedangkan eksekutif sebagai *policy executing* (*taak verwezenlijking*). Berdasarkan penjelasan paling mendasar itu, secara alamiah, sebagaimana ditulis Patrick Ziegenhein dalam tulisannya "The Indonesian Legislature and Its Impact on Democratic Consolidation" (2009), kapasitas untuk mengontrol potensi penyimpangan kekuasaan eksekutif adalah tugas mendasar yang harus dimiliki perlemen. Apabila diletakkan dalam desain bernegara Indonesia yang diatur dalam UUD 1945, dengan posisi dan relasi kedua cabang kekuasaan itu, berdasarkan Pasal 20A ayat (2) UUD 1945, dalam menjalankan fungsi konstitusionalnya, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Sebagai sebuah hak yang melekat kepada institusi legislatif, masing-masing hak tersebut memiliki latar belakang yang tidak sama.

Bahwa, menurut sejarahnya, hak angket --yang merupakan bagian dari pelaksanaan kewenangan pengawasan Parlemen terhadap pemerintah atau eksekutif-- tidak dapat dilepaskan dari ajaran (*doctrine*) pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) dan sistem pemerintahan Parlementer yang mula-mula berkembang di Inggris, khususnya pasca-*Glorious Revolution* (1688) yang ditandai oleh runtuhnya kekuasaan monarki absolut di Inggris di bawah Raja James II (King James II of England). Pada perkembangan selanjutnya secara evolutif lahir praktik atau mekanisme yang dinamakan "pemerintahan yang bertanggung jawab" (*responsible government*) yang merupakan fondasi sistem pemerintahan Parlementer Inggris, yang kini dikenal sebagai *Westminster Model* atau *Westminster System of Parliamentary Democracy*, di mana pemerintah bertanggung jawab kepada Parlemen. Menurut sistem ini, para Menteri

(yang dipimpin oleh Perdana Menteri) bertanggung jawab kepada Parlemen untuk setiap kebijakan atau keputusan yang dibuatnya maupun kinerja (*performance*) departemen yang dipimpinnya dan apabila Parlemen (dalam hal ini Majelis Rendah, *Lower House*) menyatakan "mosi tidak percaya" (*motion of no confidence*) kepada Pemerintah, maka Pemerintahan segera bubar dan harus diselenggarakan pemilihan umum baru. Salah satu sarana atau alat yang dimiliki Parlemen untuk menyatakan mosi tidak percaya tersebut adalah diberikannya hak kepada Parlemen untuk melakukan penyelidikan (yang dalam Bahasa Inggris disebut *parliamentary investigation*). Mekanisme *responsible government* demikian adalah logis sebab dalam sistem pemerintahan Parlementer pada dasarnya yang memerintah adalah Parlemen karena yang berhak membentuk Pemerintahan adalah partai (atau koalisi partai-partai) yang menguasai kursi mayoritas di Parlemen berdasarkan hasil pemilihan umum. Sehingga, apabila partai-partai yang menguasai mayoritas kursi di Parlemen dan sekaligus menjadi bagian dari Pemerintah tersebut menarik dukungannya dari pemerintahan melalui "mosi tidak percaya" (yang antara lain karena hasil pelaksanaan *parliamentary investigation* terhadap suatu kebijakan atau *performance* Pemerintah) maka dengan sendirinya pemerintahan itu tidak dapat dipertahankan.

Bahwa, dengan demikian, dalam sistem pemerintahan Parlementer hak Parlemen untuk melakukan *parliamentary investigation* adalah bagian dari sarana Parlemen untuk mengawasi pemerintah (eksekutif yang menjalankan pemerintahan sehari-hari). Hal demikian terjadi karena Parlemen merupakan fokus atau pusat kekuasaan dalam sistem politik (*Parliament is the focus of power in the political system*). Oleh karena itu, fungsi *parliamentary investigation* dalam sistem Parlementer yang menganut prinsip *responsible government* sangat kuat karena dapat menjatuhkan pemerintahan. Karena itu pula, pelaksanaan hak Parlemen tersebut hanya ditujukan terhadap pemerintah dalam arti eksekutif yang menjalankan pemerintahan sehari-hari yang dipimpin oleh kepala pemerintahan, apakah ia disebut perdana menteri atau kanselir, bukan eksekutif dalam arti luas yang mencakup pula kepala negara sebab dalam sistem pemerintahan Parlementer, kepala negara hanya memiliki kekuasaan yang sifatnya seremonial, bukan pelaksana pemerintahan sehari-hari.

Bahwa selanjutnya, perkembangan sejarah ketatanegaraan, pada akhir abad ke-18, mencatat hadirnya sistem pemerintahan baru yang dinamakan sistem Presidensial. Sistem pemerintahan baru yang mula-mula diperkenalkan oleh Amerika Serikat ini, meskipun sama-sama bertolak dari keinginan mewujudkan gagasan *democratic government*, sama sekali berbeda dengan sistem pemerintahan sebelumnya (sistem Parlementer). Dalam sistem baru ini tidak dianut prinsip *responsible*

government dalam arti bahwa pemerintah yang dipimpin oleh Presiden (yang sekaligus adalah kepala negara) tidak bertanggung jawab kepada parlemen (*in casu*, di Amerika Serikat, Kongres yang terdiri atas *Senate* dan *House of Representatives*). Sebab Presiden dipilih langsung oleh rakyat. Sehingga, berbeda halnya dengan sistem Parlementer di mana pemerintahan dibentuk oleh Parlemen (dan karena itu bertanggung jawab kepada Parlemen), dalam sistem Presidensial, Presiden memiliki kewenangan penuh untuk membentuk pemerintahan berdasarkan legitimasi langsung yang diperolehnya dari rakyat melalui pemilihan umum sehingga langsung kepada rakyatlah Presiden bertanggung jawab. Kendatipun demikian, demi tetap terjaganya prinsip pemisahan kekuasaan, yang merupakan penanda utama *democratic government*, dan pada saat yang sama bekerja pula prinsip saling mengawasi dan mengimbangi, yang tujuannya adalah menjamin tidak adanya satu cabang kekuasaan negara yang terlalu dominan terhadap cabang kekuasaan negara lainnya sehingga penyelenggaraan kehidupan bernegara tetap berjalan baik meskipun kekuasaan negara dipisahkan, maka hak yang dalam sistem Parlementer dinamakan *parliamentary investigation* itu tetap diadopsi dalam sistem Presidensial, yang di Amerika Serikat dinamakan *congressional oversight* terhadap cabang kekuasaan eksekutif (pemerintah, termasuk badan-badan federal) sebagai bagian dari *investigation power* yang dimiliki oleh Kongres kendatipun hal itu tidak dinyatakan secara eksplisit dalam Konstitusi Amerika Serikat melainkan hanya secara implisit. Namun demikian, hak ini (*congressional oversight*) mencakup aspek yang sangat luas, yaitu meninjau, memonitor, dan mensupervisi implementasi kebijakan publik. Tujuannya adalah:

- memastikan ketaatan eksekutif terhadap maksud pembentuk undang-undang;
- memperbaiki efisiensi, efektivitas, dan ekonomi dari kegiatan-kegiatan pemerintah;
- mengevaluasi kinerja program;
- mencegah pelanggaran oleh eksekutif terhadap batas-batas kekuasaan dan keistimewaan yang dimiliki oleh legislatif;
- menyelidiki dugaan adanya administrasi yang buruk, sewenang-wenang dan perilaku tidak konsisten, penyalahgunaan, kemubaziran, kecurangan, dan ketidakjujuran instansi pemerintah;
- menilai kemampuan badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah dalam menyelenggarakan dan melaksanakan pencapaian tujuan programnya;
- menilai kebutuhan akan legislasi federal baru;
- meninjau dan menentukan prioritas keuangan federal;
- melindungi hak dan kemerdekaan individu; dan
- menginformasikan kepada publik perihal bagaimana pemerintah menjalankan tugas-tugas publiknya.

Hak ini pada umumnya untuk sebagian besar dilaksanakan melalui kewenangan Kongres dalam pengesahan anggaran, konfirmasi, proses investigasi, dan (yang sangat jarang terjadi) melalui impeachment.

Bahwa catatan penting yang perlu ditegaskan dalam kaitan ini, sebagaimana telah dijelaskan di awal, adalah baik hak yang dinamakan parliamentary investigation dalam sistem Parlementer maupun hak yang dinamakan congressional oversight dalam sistem Presidensial sama-sama ditujukan untuk mengawasi eksekutif yang melaksanakan pemerintahan sehari-hari. Bedanya, jika dalam sistem Parlementer sebagai tindak lanjut dari pelaksanaan parliamentary investigation itu dapat berujung pada jatuhnya pemerintahan dengan dikeluarkannya motion of no confidence oleh Parlemen kepada pemerintah, keadaan demikian tidak terjadi dalam sistem Presidensial. Hasil dari pelaksanaan *congressional oversight* dalam sistem Presidensial di Amerika Serikat tidak berujung pada jatuhnya Presiden, bahkan termasuk jikalau pun *congressional oversight* itu berkenaan dengan materi yang menurut Konstitusi termasuk ke dalam materi yang merupakan bagian dari alasan untuk melakukan *impeachment* terhadap Presiden.

18. HAKIM ANGGOTA: SALDI ISRA

Bahwa dengan demikian, berdasarkan penafsiran historis –dalam hal ini sejarah perkembangan sistem pemerintahan– telah terang, baik dalam sistem Parlementer maupun dalam sistem Presidensial, hak angket adalah salah satu bentuk perwujudan kewenangan pengawasan legislatif terhadap eksekutif selaku pemegang kekuasaan pemerintahan. Pengawasan itu ditujukan kepada pemegang kekuasaan eksekutif sebab eksekutiflah yang melaksanakan pemerintahan sehari-hari, baik pelaksanaan pemerintahan yang diturunkan langsung dari atau merupakan amanat undang-undang maupun pelaksanaan pemerintahan yang merupakan pelaksanaan kebijakan yang dibuat oleh eksekutif sendiri yang tujuan akhirnya adalah terwujudnya pemerintahan yang akuntabel. Oleh karena itu, dalam konteks historis, Pasal 79 ayat (3) UU MD3 tidak dapat ditafsirkan lain selain bahwa yang menjadi objek pengaturan norma Undang-Undang a quo adalah pemerintah beserta segenap jajaran atau instansi yang termasuk ke dalam lingkup kekuasaan eksekutif.

Bahwa, sementara itu, berdasarkan metode penafsiran sistematis, dengan melihat hubungan antara keseluruhan norma yang terdapat dalam Pasal 79 UU MD3 telah ternyata pula bahwa Pasal 79 ayat (3) UU MD3 tidak mungkin ditafsirkan lain kecuali memang ditunjukkan kepada eksekutif (pemerintah). Pasal 79 UU MD3 selengkapnya berbunyi:

- (1) *DPR mempunyai hak:*
 - a. *interpelasi;*
 - b. *angket; dan*
 - c. *menyatakan pendapat.*
- (2) *Hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah hak DPR untuk memintas keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan Pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.*
- (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.*
- (4) *Hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c adalah hak DPR untuk menyatakan pendapat atas:*
 - a. *kebijakan pemerintah atau mengenai kebijakan luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional;*
 - b. *tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (3); atau*
 - c. *dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.*

Bila diurai secara sistematis, materi muatan norma yang terkandung dalam Pasal 79 UU MD3 di atas dimulai dengan uraian atau penjelasan tentang hak-hak yang dimiliki oleh DPR, yaitu hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat, sebagaimana termuat pada ayat (1). Kemudian, pada ayat-ayat selanjutnya, diuraikan pengertian dari masing-masing hak tersebut yang secara koheren merujuk pada Pemerintah sebagai objeknya. Mengapa Pemerintah? Karena Pemerintahlah pelaku kekuasaan eksekutif yang melaksanakan pemerintahan sehari-hari yang penanggung jawab tertingginya, sesuai dengan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, adalah Presiden. Dalam sistem Presidensial, kekuasaan pemerintah –yang berada di bawah pimpinan Presiden– sangat besar. Oleh karena itulah, kekuasaan yang besar tersebut harus diawasi oleh rakyat sebab rakyatlah yang memberi mandat langsung kepada Presiden selaku penanggung jawab pelaksanaan kekuasaan pemerintahan. DPR, secara konstitusional, dikonstruksikan sebagai representasi rakyat. Itulah sebabnya DPR, oleh

Pasal 20A ayat (1) UUD 1945, diberi fungsi pengawasan (selain fungsi legislasi dan fungsi anggaran) yang pelaksanaannya diwujudkan dalam bentuk pemberian hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat, sebagaimana diatur dalam Pasal 79 UU MD3 yang diturunkan dari Pasal 20A ayat (2) UUD 1945.

Apabila ditelusuri proses perumusan Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 ketika dilakukan perubahan terhadap UUD 1945, pada saat membahas ihwal hak angket, para anggota MPR secara eksplisit menyebutkan penggunaan hak tersebut dimaksudkan untuk mengawasi pemerintahan dalam pengertian eksekutif. Misalnya, Frans F. H. Matrutty dari F-PDIP ketika menyampaikan mengenai hak DPR secara eksplisit menyatakan bahwa (hak) angket dalam rangka kontrol legislatif terhadap eksekutif. Pandangan tidak jauh berbeda juga disampaikan oleh Pataniari Siahaan (F-PDIP), di mana hak angket adalah hak melakukan penyelidikan atau hak tanya atas sesuatu masalah kepada Presiden. Dengan melacak pandangan dan perdebatan di sekitar perubahan UUD 1945, tidak lain dan tidak bukan, hak angket yang dimaksudkan dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 adalah instrumen untuk mengawasi pemegang kekuasaan eksekutif, dalam hal ini presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi (yang dalam sistem pemerintahan presidensial disebut dengan chief executive atau single chief executive).

Bahwa, terlepas dari persoalan apakah secara teori perundang-undangan tepat jika pengaturan dan pelaksanaan ketiga hak yang dimiliki DPR itu hanya diatur dalam UU MD3 mengingat dimensi dan dampak dari penggunaan hak itu yang sangat besar, secara sistematis konstruksi logis yang terbangun dari formulasi norma yang tertuang dalam Pasal 79 UU MD3 tersebut adalah sebagai berikut:

Pertama, jika terhadap kebijakan Pemerintah (yaitu Presiden beserta seluruh jajaran eksekutif di bawahnya) yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, DPR berpendapat bahwa dalam kebijakan tersebut terdapat hal-hal yang memerlukan penjelasan, mengingat sifat serta dampak dari kebijakan itu, maka DPR dapat meminta keterangan kepada Pemerintah berdasarkan hak interpelasi yang dimilikinya;

Kedua, jika terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara DPR berpendapat terdapat hal-hal yang memerlukan kejelasan yang untuk memperolehnya tak cukup hanya dengan menggunakan hak interpelasi maka DPR dapat melakukan penyelidikan terhadap hal itu berdasarkan hak angket yang dimilikinya;

Ketiga, jika terhadap: (a) kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional; (b) tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket; atau (c) dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, maka DPR dapat menyatakan pendapatnya berdasarkan hak menyatakan pendapat yang dimilikinya.

Dengan demikian, berdasarkan penafsiran secara sistematis, adalah tidak koheren apabila objek dari pelaksanaan hak angket dan hak-hak DPR lainnya yang diatur dalam Pasal 79 UU MD3 dikatakan mencakup hal-hal yang berada di luar ruang lingkup kekuasaan Pemerintah (eksekutif).

19. HAKIM ANGGOTA: SUHARTOYO

Bahwa, selanjutnya, dengan menggunakan penafsiran otentik, Pasal 79 ayat (3) UU MD3 tersebut juga tidak mungkin untuk ditafsirkan meliputi hal-hal yang berada di luar ruang lingkup kekuasaan Pemerintah (Eksekutif). Sebab, pembentuk undang-undang sendiri telah memberikan penafsiran resminya terhadap maksud dari norma Undang-Undang a quo, sebagaimana tertuang dalam Penjelasan terhadap Pasal 79 ayat (3) UU MD3 yang menyatakan, "Pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah dapat berupa kebijakan yang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian." Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 tersebut telah dengan terang menjelaskan maksud pembentuk undang-undang perihal makna frasa "Pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah" dalam Pasal 79 ayat (3) UU MD3. Dengan kata lain, pembentuk undang-undang sendiri telah membatasi objek hak angket itu untuk tidak mencakup objek yang berada di luar ruang lingkup kekuasaan Eksekutif.

Bahwa, secara hukum maupun doktrin, apabila pembentuk undang-undang telah memberikan penafsirannya terhadap norma undang-undang yang dibuatnya maka norma undang-undang tersebut harus ditaati demikian adanya oleh semua pihak, termasuk (bahkan terutama) oleh pembentuk undang-undang sendiri. Bahkan hakim pun dalam mengadili perkara konkrit yang didasarkan pada suatu norma undang-undang yang telah diberi penafsiran otentik oleh pembentuk undang-undang harus tunduk kepada penafsiran otentik tersebut kecuali kemudian terbukti bahwa norma-norma undang-undang tersebut oleh Mahkamah Konstitusi dinyatakan bertentangan dengan Konstitusi dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Bahwa, kesimpulan yang sama yang diperoleh dari penerapan ketiga metode penafsiran undang-undang terhadap Pasal 79 ayat (3) UU MD3 tersebut jika kemudian dihubungkan dengan UUD 1945, hal itu telah bersesuaian dengan tiga aspek yang berlaku sebagai kaidah penafsiran konstitusi, yaitu aspek konstitusi sebagai satu kesatuan (unity of the constitution), aspek koherensi praktis (practical coherence), dan aspek keberlakuan yang tepat norma konstitusi (appropriate working of the constitution) dengan penjelasan:

Pertama, kesimpulan di atas bersesuaian dengan aspek konstitusi sebagai satu kesatuan sebab diberlakukannya UUD 1945 adalah dilandasi oleh gagasan untuk menghadirkan Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis atau negara demokrasi yang berdasar atas hukum (constitutional democratic state). Sistem pemerintahan yang dipilih oleh UUD 1945 untuk mewujudkan gagasan itu adalah sistem pemerintahan Presidensial. Oleh karena itu, seluruh norma yang tertuang dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan yang diturunkan dari UUD 1945 itu harus ditempatkan semangatnya dalam konteks mewujudkan gagasan tersebut. Sebagai konsekuensi atas pilihan sistem pemerintahan demikian adalah bahwa Presiden diberi kekuasaan yang besar oleh UUD 1945 karena Presidenlah yang bertanggung jawab melaksanakan kekuasaan pemerintahan sehari-hari. Sesuai dengan karakter negara demokrasi yang berdasar atas hukum, dan sejalan dengan nature kekuasaan yang cenderung bersalah guna, maka terhadap kekuasaan Presiden yang besar itu mutlak diperlukan pengawasan rakyat sebagai pihak yang memberinya legitimasi dalam menjalankan kekuasaan berdasarkan Konstitusi. DPR adalah representasi rakyat. Oleh karena itu, UUD 1945 memberikan kewenangan pengawasan terhadap pelaksanaan kekuasaan pemerintahan yang ada di tangan Presiden itu kepada DPR. Agar DPR, selaku representasi rakyat, dapat melaksanakan pengawasan itu dibutuhkan "alat" atau "sarana." Itulah landasan konstitusional-logis diberikannya hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat kepada DPR, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 yang kemudian diatur lebih lanjut, antara lain, dalam Pasal 79 UU MD3. Dikatakan "antara lain" sebab sesungguhnya, secara akademik maupun praktik yang berlangsung di berbagai negara, ketiga hak penting yang dimiliki oleh DPR itu tidak cukup diatur secara sumir hanya dalam undang-undang yang secara karakteristik lebih bersifat "internal" seperti halnya UU MD3 a quo. Di Amerika Serikat misalnya, untuk menunjuk satu contoh, pelaksanaan hak-hak yang tergolong ke dalam congressional oversight diatur secara tersendiri yang bahkan dilengkapi dengan manual (pedoman) yang rigid dan rinci yang disebut congressional oversight manual;

Kedua, kesimpulan di atas bersesuaian dengan aspek koherensi praktis konstitusi sebab, secara praktis, kekuasaan eksekutiflah (yang dalam sistem Presidensial berada di bawah tanggung jawab Presiden) yang melaksanakan pemerintahan sehari-hari dengan kekuasaannya yang begitu besar. Dalam melaksanakan kekuasaan itu, di samping didasarkan atas undang-undang, Presiden juga berwenang untuk membuat kebijakan. Dalam menjalankan kekuasaan berdasarkan undang-undang itu, oleh Pasal 5 ayat (2) UUD 1945, Presiden diberi kewenangan untuk membuat peraturan pemerintah. Inilah yang membutuhkan pengawasan DPR, selaku representasi rakyat, agar dalam menjalankan kekuasaan, baik yang didasarkan atas perintah undang-undang maupun yang didasarkan atas kebijakan yang dibuatnya, Presiden tidak keluar dari maksud pemberian kekuasaan itu oleh Konstitusi;

Ketiga, kesimpulan di atas bersesuaian dengan aspek keberlakuan yang tepat norma konstitusi sebab dengan adanya pengawasan yang efektif terhadap kekuasaan eksekutif, yang dalam sistem Presidensial tanggung jawabnya berada di bawah Presiden, akan tercegah munculnya pelaksanaan kekuasaan yang eksekutif meskipun kepada eksekutif (Presiden) diberi kekuasaan yang besar oleh Konstitusi. Karena akuntabilitas pelaksanaan kekuasaan pemerintahan oleh Presiden tersebut, baik yang didasarkan atas undang-undang maupun yang didasarkan atas pilihan kebijakan yang dibuatnya selaku pemegang kekuasaan eksekutif, tetap terjaga sebab rakyat (melalui DPR) senantiasa mengawasinya. Dengan kata lain, dengan adanya pengawasan demikian, sistem Pemerintahan Presidensial yang dianut oleh UUD 1945 tidak akan melahirkan praktik ketatanegaraan yang *executive heavy* yang bertentangan dengan gagasan mewujudkan negara demokrasi yang berdasar atas hukum.

Bahwa tanpa bermaksud hendak mengaitkan dengan kasus konkret, pemahaman komprehensif dalam menjelaskan frasa "penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah" seperti yang diatur dalam norma Pasal 79 ayat (3) UU MD3 tersebut, hal pokok yang harus dijelaskan adalah bagaimana sesungguhnya secara teoretis membuat perbedaan antara lembaga negara yang secara tradisional dibedakan menjadi tiga cabang kekuasaan dalam doktrin trias politika (yaitu: eksekutif, legislatif, dan yudikatif) dengan lembaga yang disematkan status "independen" dalam perkembangan teori hukum tata negara modern (*modern constitutional law theory*). Terkait dengan hal ini, Asimow dalam bukunya *Administrative Law* (2002) menyatakan, *unit of government created by statute to carry out specific task in implementing the statute. Most administrative agencies fall in the executive branch, but some important agencies are independent. Organ negara (state organs) yang disematkan status independen karenanya berada di luar ketiga cabang kekuasaan*

dalam doktrin trias politika tersebut. Dalam hal ini, William F. Funk & Richard H. Seamon mengatakan bahwa lembaga yang disebut independen itu tidak jarang mempunyai kekuasaan "quasi legislative", "quasi executive" dan "quasi judicial". Sejalan dengan pendapat tersebut, Jimly Asshiddiqie (2006) menyebut organ negara independen karena berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Artinya, dengan penyematan posisi "quasi" tersebut, lembaga independen tidak termasuk dalam cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, maupun yudikatif.

Selanjutnya, mengikuti perkembangan dalam teori hukum tata negara, sebuah lembaga dikatakan independen bila:

- 1) Posisi independen tersebut dinyatakan secara tegas (eksplisit) dalam dasar hukum pembentukannya, baik yang diatur dalam konstitusi atau diatur dalam undang-undang;
- 2) Pengisian pimpinan lembaga bersangkutan tidak dilakukan oleh satu lembaga saja.
- 3) Pemberhentian anggota lembaga independen hanya dapat dilakukan berdasarkan oleh sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang yang menjadi dasar pembentukan lembaga yang bersangkutan;
- 4) Presiden dibatasi untuk tidak bebas memutuskan (*discretionary decision*) pemberhentian pimpinan lembaga independen; dan
- 5) Pimpinan bersifat kolektif dan masa jabatan para pemimpin tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*).

Bahwa apabila pandangan teoretik tersebut dikaitkan dengan posisi KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, semua elemen lembaga negara independen dipenuhi dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU KPK). Secara hukum, serangkaian putusan Mahkamah Konstitusi telah berulang kali menyatakan independensi posisi KPK, di antaranya: (1) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, tertanggal 19 Desember 2006; (2) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 19/PUU-V/2007, tertanggal 13 November 2007; (3) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37-39/PUU-VIII/2010, tertanggal 15 Oktober 2010; dan (4) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-IX/2011, tertanggal 20 Juni 2011. Independensi posisi KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia masih dapat ditelisik dari belasan putusan Mahkamah Konstitusi yang lain. Secara umum, serangkaian putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menegaskan:

- 1) Pembentukan lembaga seperti KPK dapat dianggap penting secara konstitusional (*constitutionally important*) dan keberadaan komisi-komisi negara semacam KPK telah merupakan suatu hal yang lazim.
- 2) Sifat kelembagaan KPK adalah sebagai lembaga penegakan hukum dalam bidang tindak pidana korupsi.
- 3) KPK merupakan lembaga negara yang bersifat independen yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bebas dari (campuran) kekuasaan manapun.
- 4) KPK adalah lembaga negara independen yang diberi tugas dan wewenang khusus antara lain melaksanakan sebagian fungsi yang terkait dengan kekuasaan kehakiman untuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan serta melakukan supervisi atas penanganan perkara-perkara korupsi yang dilakukan oleh institusi negara yang lain.
- 5) Pimpinan bersifat kolektif dan berakhirnya masa jabatan pimpinan (dapat) habis secara bergantian (*staggered terms*).

Bahwa teori hukum tata negara dan rekaman putusan Mahkamah Konstitusi di atas telah menjadi benteng yang kokoh dalam mempertahankan dan meneguhkan posisi KPK dalam desain besar (*grand design*) agenda pemberantasan korupsi sebagai salah satu amanah pokok yang diperjuangkan pada Era Reformasi serta menegaskan bahwa KPK merupakan lembaga independen yang bukan berada di dalam tiga cabang lembaga kekuasaan negara di dalam doktrin trias politika. Dengan demikian, telah jelas KPK bukan termasuk dalam cabang kekuasaan eksekutif. Penegasan demikian menjadi semacam keniscayaan karena sejak awal terbentuknya, terutama sejak KPK mampu membuktikan diri sebagai lembaga pemberantas tindak pidana korupsi yang mampu dan berani menyentuh semua lembaga negara yang merupakan episentrum kekuasaan negara, serta pejabat negara (di pusat maupun daerah) mulai dikembangkan pandangan/pendapat bahwa KPK merupakan lembaga yang dibentuk untuk sementara waktu (*ad-hoc*). Dari berbagai perspektif, pandangan demikian sangat lemah. Pertama, secara hukum tidak ditemukan satupun kalimat termasuk frasa dalam UU KPK yang menyebutkan bahwa KPK sebagai lembaga *ad-hoc*. Kedua, apabila dibaca United Convention Against Corruption (UNCAC), setiap negara peserta (*state party*) dibebani kewajiban untuk membentuk lembaga khusus dalam memberantas tindak pidana korupsi. Kalaupun dimaknai *ad-hoc*, maka pemaknaan tersebut adalah dalam pengertian lembaga yang dibentuk secara khusus sesuai dengan semangat UNCAC. Bahkan semangat yang sama jauh-jauh hari sebelumnya telah menjadi roh Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) dan diikuti Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan

KKN. Ketiga, pengalaman Hongkong, Thailand, China, Malaysia yang juga berupaya keluar dari ancaman dan jebakan perilaku koruptif sama sekali tidak memosisikan komisi seperti KPK sebagai lembaga ad-hoc dalam pengertian hanya untuk sementara waktu. Bahkan, begitu pentingnya pembentukan sebuah lembaga atau komisi khusus dalam memberantas korupsi, misalnya, negara seperti Thailand meningkatkan status dasar hukum pengaturan lembaga semacam KPK hingga menempatkannya menjadi lembaga yang diatur dalam konstitusi. Buktinya, Pasal 247-251 Konstitusi Thailand 2007 mengatur eksistensi dari komisi independen The National Counter Corruption Commission.

Bahwa, pertanyaan mendasar yang harusnya dimunculkan: mengapa penggunaan hak angket menjadi meluas? Jawabannya, perluasan tersebut dipicu oleh rumusan norma dalam frasa "penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah" tidak dimaknai dalam pengertian pemerintah yang hanya terbatas pada eksekutif. Padahal, apabila dilihat kembali dari perkembangan sejarah munculnya hak angket, eksistensi hak angket dalam perkembangan sejarah ketatanegaraan Indonesia, serta maksud dan tujuan diadopsinya hak angket dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 yang dikehendaki oleh anggota MPR yang melakukan perubahan terhadap UUD 1945 adalah instrumen untuk mengawasi Pemerintah dalam pengertian pengawasan terhadap eksekutif. Artinya, apabila diletakkan ke dalam norma Pasal 79 ayat (3) UU MD3, penggunaan hak angket adalah untuk melakukan penyelidikan atas: (1) pelaksanaan suatu undang-undang oleh Pemerintah; (2) pelaksanaan suatu kebijakan oleh Pemerintah; dan (3) pelaksanaan undang-undang dan kebijakan sekaligus oleh Pemerintah, di mana kata "Pemerintah" dalam norma a quo tidak boleh dimaknai selain dalam makna atau pengertian eksekutif. Tidak hanya itu, dalam konstruksi norma Pasal 79 ayat (3) UU MD3, bahwa pemaknaan "pemerintah" menjadi "eksekutif" ditambah dengan syarat pelaksanaan undang-undang dan/atau kebijakan tersebut harus menyangkut hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, kami berpendapat, Mahkamah seharusnya mengabulkan permohonan a quo dengan menyatakan bahwa Pasal 79 ayat (3) UU MD3 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang frasa "pelaksanaan suatu undang-undang" dalam norma Undang-Undang a quo tidak diartikan "pelaksanaan undang-undang oleh Pemerintah (eksekutif)".

Sementara itu, terhadap pertimbangan tersebut di atas, Hakim Konstitusi Maria Farida Indrati mempunyai alasan berbeda terhadap posisi KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yaitu sebagai berikut:

20. HAKIM ANGGOTA: MARIA FARIDA INDRATI

Tanpa mengesampingkan berbagai teori dari para sarjana tersebut di atas ataupun praktik kenegaraan yang mengetengahkan keberadaan hak angket yang berlaku di dalam sistem pemerintahan parlementer maupun sistem pemerintahan presidensial dari beberapa negara yang ada, pada kenyataannya hak angket yang berlaku di negara kita berdasarkan Konstitusi RIS maupun UUDS 1950 yang menganut sistem pemerintahan parlementer saat ini telah dirumuskan kembali dalam Pasal 20A UUD 1945 yang kemudian diatur dalam UU MD3. Selain itu, dengan adanya ketentuan dalam Pasal 79 UU MD3 telah jelas bahwa hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat adalah hak DPR untuk mengawasi Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, sehingga hak tersebut tidak dapat ditujukan kepada lembaga yang berada di luar kekuasaan eksekutif.

Bahwa jika pengawasan DPR melalui hak angket tersebut dikaitkan dengan kasus konkret yang dikemukakan dalam permohonan a quo, maka saya Hakim Konstitusi Maria Farida Indrati mempunyai alasan yang berbeda dengan ketiga hakim lainnya dalam dissenting opinion ini yang menyatakan bahwa, lembaga KPK adalah lembaga independen yang bukan berada di dalam tiga cabang lembaga kekuasaan dalam doktrin trias politika dan tidak termasuk dalam cabang kekuasaan eksekutif. Perbedaan alasan yang saya ajukan adalah sebagai berikut:

1. KPK adalah lembaga yang terbentuk berdasarkan Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, yang mengatur antara lain, perlunya dibentuk suatu lembaga oleh Kepala Negara yang keanggotaannya terdiri atas Pemerintah dan masyarakat, sebagai upaya pemberantasan tindak pidana korupsi yang dilakukan secara tegas dengan melaksanakan secara konsisten undang-undang tindak pidana korupsi [vide Pasal 3 ayat (2) dan ayat (3)]. Selain itu, untuk mempercepat dan menjamin efektivitas pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme tersebut dibentuklah Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

2. Sebagai tindak lanjut dari kedua ketetapan MPR tersebut maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang mengamanatkan perlunya dibentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang independen dengan tugas dan wewenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi.
3. Berdasarkan kedua undang-undang tersebut dibentuklah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang dalam Konsiderans Menimbang huruf b menyatakan, "bahwa lembaga pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi".
4. Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas saya berpendapat bahwa KPK adalah termasuk dalam ranah kekuasaan eksekutif yang sering disebut lembaga pemerintah (regeringsorgaan - bestuursorgaan) walaupun mempunyai ciri independen (zelfstandige bestuursorganen – zbo's). Independen di sini haruslah dimaknai independen dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya (vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006.

Berdasarkan pada alasan tersebut di atas, saya berpendapat bahwa KPK termasuk dalam ranah kekuasaan pemerintahan (eksekutif) yang berciri independen. Walaupun KPK tidak bertanggung jawab kepada Presiden secara langsung, dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya KPK bertanggung jawab kepada publik dan menyampaikan laporannya secara terbuka dan berkala kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan [vide Pasal 20 ayat (1) UU KPK)], sehingga tidak seharusnya KPK menjadi objek dari hak angket DPR. Dengan demikian permohonan para Pemohon adalah beralasan menurut hukum dan seharusnya Mahkamah "mengabulkan" permohonan a quo.

21. KETUA: ARIEF HIDAYAT

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Saldi Isra, I Dewa Gede Palguna, Manahan M.P Sitompul, Aswanto, Suhartoyo, Maria Farida Indrati, dan Wahiduddin Adams, 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 15.27 WIB, oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat, selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Saldi Isra, I

Dewa Gede Palguna, Manahan M.P Sitompul, Aswanto, Suhartoyo, Maria Farida Indrati, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Dian Chusnul Chatimah sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh para Pemohon/kuasanya, Presiden atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

PUTUSAN
Nomor 37/PUU-XV/2017

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

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

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

Selanjutnya disebut sebagai ----- Pemohon;

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

22. HAKIM ANGGOTA: WAHIDUDDIN ADAMS

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar;

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

Kedudukan Hukum (Legal Standing) Pemohon

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

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

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

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

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

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

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

1. Pemohon adalah perseorangan warga negara Indonesia;
2. Pemohon memiliki hak konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28E ayat (1) UUD 1945, khususnya terkait dengan hak atas kepastian hukum yang adil;
3. Rumusan Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU 17/2014 telah membuka kemungkinan munculnya tafsir seolah-olah hak angket dapat menjangkau badan/institusi yang mempunyai fungsi melaksanakan undang-undang tanpa memperhatikan apakah badan/institusi yang bersangkutan terlibat dalam hubungan-hubungan ketatanegaraan dengan lembaga perwakilan;

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

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

[3.7] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan a quo dan Pemohon memiliki kedudukan hukum (legal standing) untuk mengajukan permohonan a quo maka Mahkamah seharusnya mempertimbangkan pokok permohonan.

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

23. KETUA: ARIEF HIDAYAT

4. KONKLUSI

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

[4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan a quo;

[4.2] Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan a quo;

[4.3] Pokok permohonan tidak dipertimbangkan.

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

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili,

Menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima.

KETUK PALU 1X

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

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.

24. HAKIM ANGGOTA: ASWANTO

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 konstitusionalitas 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:

kedudukannya sebagai para Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;

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;

kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;

adanya hubungan sebab-akibat antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

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 "diangketkan" 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:

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);

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;

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;

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;

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:

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.

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.

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;

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.

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:

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.

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 hadapkan 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.

25. KETUA: ARIEF HIDAYAT

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.

KETUK PALU 3X

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.

KETUK PALU 3X

SIDANG DITUTUP PUKUL 15.47 WIB

Jakarta, 8 Februari 2018
Kepala Sub Bagian Risalah,

t.t.d.

Yohana Citra Permatasari
NIP. 19820529 200604 2 004

Risalah persidangan ini adalah bentuk tertulis dari rekaman suara pada persidangan di Mahkamah Konstitusi, sehingga memungkinkan adanya kesalahan penulisan dari rekaman suara aslinya.