

Hak Angket DPR, KPK dan Pemberantasan Korupsi

MEI SUSANTO

Universitas Padjadjaran

m.susanto@unpad.ac.id

p-ISSN 2477-118X

e-ISSN 2615-7977

ABSTRAK

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 menguji konstitusionalitas objek hak angket DPR terhadap KPK menimbulkan permasalahan dan perdebatan hukum, khususnya dapat tidaknya penggunaan hak angket DPR terhadap KPK sebagai lembaga negara independen. Permasalahan dalam penelitian adalah apakah pertimbangan Hakim Konstitusi dalam putusan *a quo* telah tepat menempatkan KPK sebagai objek hak angket DPR? Bagaimana implikasi putusan *a quo* berkaitan penggunaan hak angket DPR kepada KPK terhadap pemberantasan korupsi? Penelitian *doctrinal* ini menggunakan bahan hukum primer dan sekunder, berupa peraturan perundang-undangan, literatur dan hasil-hasil penelitian yang relevan dengan objek penelitian. Penelitian menyimpulkan, *pertama*, pertimbangan Hakim Konstitusi khususnya pertimbangan 5 Hakim Konstitusi yang menjadi dasar putusan *a quo* tidak tepat menempatkan KPK sebagai objek hak angket DPR dikarenakan pertimbangannya tidak memiliki konsistensi terhadap makna

independen yang dimiliki KPK bahwa posisi KPK berada di ranah eksekutif, sehingga tidak berarti membuat KPK tidak independen dan terbebas dari pengaruh manapun. Pertimbangan yang tidak konsisten dibarengi tidak dibedahnya makna “hal penting, strategis, dan berdampak luas” sebagai kriteria dipergunakannya hak angket DPR. *Kedua*, implikasi putusan *a quo* terhadap penggunaan hak angket DPR terhadap KPK adalah dapat terganggunya status independensi KPK. Penggunaan hak angket DPR terhadap KPK secara eksekutif dapat merintang, mempolitikasi kasus pemberantasan korupsi yang ditangani KPK. Diperlukan penegasan pembatasan penggunaan hak angket DPR khususnya kepada tugas KPK dalam bidang yudisial, serta pengekan diri panitia angket DPR untuk tidak memasuki batas-batas yang ditentukan hukum.

Kata Kunci: DPR, Hak Angket, KPK, Pemberantasan Korupsi.

ABSTRACT

A decision of the Constitutional Court Number 36/PUU-XV/2017 to examine the constitutionality of the object of House of Representatives inquiry to the Corruption Eradication Commission (KPK) raises various kinds of problems and legal debates, especially whether it can the use of the House's inquiry to the KPK as an independent state institution. The problem in this research is whether the consideration of Constitutional Justice in the Decision has proper to the KPK as the object of the House's inquiry? How does the implication of the Decision relate to the use of the House's inquiry to the KPK against corruption eradication? This study is a doctrinal research, using primary and secondary legal materials, in the form of legislation, literature and research results to the object of research. The research concludes, firstly, the consideration of Constitutional Court Justices in particular the consideration of 5 Constitutional Court Justices on the Decision is not proper to place the KPK as the object of House's inquiry because its consideration has no consistency, especially on the independent meaning of KPK by saying KPK's position is in the executive sphere, so that does not mean making the KPK is not independent and free from any influence. Such considerations are not consistent but also accompanied by not disseminating the meaning of “important, strategic, and broad-based” as a criterion for the use of the House's inquiry. Second, the

implication of the Decision on the use of the House's inquiry against the KPK is that it can disrupt the KPK's independence status in the context of eradicating corruption. The use of the DPR's inquiry right to the KPK excessively without certain limits can obstruct and politicization of corruption eradication cases handled by the KPK. Therefore, it is necessary to affirm the limitation of the use of the House's inquiry especially to the duty of KPK in the judicial field, as well as the self-restraint of the House's inquiry committees not to enter the limits set by law.

Keywords: House of Representative, Right of Inquiry, KPK, Corruption Eradication.

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada 28 April 2017 yang mengesahkan penggunaan hak angket terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menimbulkan per-masalahan hukum. Perdebatan pro dan kontra penggunaan hak angket DPR terhadap KPK-pun timbul, baik secara substantif berkaitan dengan materi alasan penggunaan hak angket maupun secara formil apakah KPK dapat menjadi objek hak angket DPR atau tidak.

Pangkal persoalannya adalah definisi operasional yang terdapat dalam Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3), yang menyebut “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”. Lebih lanjut disebutkan dalam Penjelasan Pasal 79 ayat (3) tersebut “Pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah dapat berupa kebijakan yang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian”.

Frasa yang terdapat dalam “hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah”, menunjukkan lembaga negara yang

menjadi objek dari hak angket adalah Pemerintah. Khususnya kata “Pemerintah” yang menggunakan “P” (huruf besar) kemudian menjadi perdebatan. Pendapat yang tidak setuju KPK menjadi objek hak angket DPR mengemukakan alasan bahwa Pemerintah dengan “P” huruf besar adalah eksekutif pemerintahan yakni Presiden dan organ yang ada di bawahnya, sementara KPK merupakan lembaga independen yang dijamin oleh UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK), sehingga KPK tidak dapat dijadikan objek dari hak angket. Sementara, kelompok yang setuju KPK menjadi objek hak angket DPR beralasan bahwa KPK memiliki fungsi penyelidikan, penyidikan dan penuntutan yang itu merupakan fungsi eksekutif, sehingga tetap dapat dilakukan hak angket. Bahkan, Yusril Ihza Mahendra mengatakan, tidak hanya KPK yang dapat menjadi objek hak angket DPR, Mahkamah Agung (MA) pun dapat dijadikan objek hak angket sepanjang tidak berkaitan dengan persoalan perkara yudisial.¹

Sebagai upaya mencari solusi terhadap perdebatan tersebut, beberapa kelompok orang melakukan pengujian terhadap Pasal 97 UU MD3 tersebut. Tercatat ada 3 permohonan, yakni: (1) Nomor 36/PUU-XV/2017; (2) Nomor 37/PUU-XV/2017; dan (3) Nomor 40/PUU-XV/2017. Dari ketiga permohonan tersebut telah keluar putusannya, dimana Putusan Nomor 36/PUU-XV/2017 yang akan diulas dalam artikel ini, karena Putusan Nomor 37/PUU-XV/2017 dinyatakan tidak diterima oleh Majelis Hakim Konstitusi akibat pemohon tidak hadir dalam persidangan, sementara dalam Putusan Nomor 40/PUU-XV/2018 dinyatakan pertimbangan Putusan Nomor 37/PUU-XV/2017 *mutatis mudandis* berlaku terhadap permohonan Nomor 40/PUU-XV/2017.

Dalam Putusan Nomor 36/PUU-XV/2017, MK memutuskan menolak permohonan pemohon yang pada intinya menyebut KPK bukan merupakan objek hak angket DPR. Dengan demikian, putusan tersebut menegaskan KPK merupakan lembaga yang dapat menjadi objek hak angket oleh DPR. Namun demikian, sebenarnya putusan tersebut tidak diputus secara bulat. Terdapat 5 (lima) orang Hakim Konstitusi yang pertimbangannya menjadi dasar putusan dan 4 (empat) orang Hakim Konstitusi yang menyatakan pendapat berbeda (*dissenting opinion*).

1 <https://nasional.kompas.com/read/2017/09/14/17595501/menurut-yusril-hak-angket-bisa-ditujukan-un-tuk-semua-lembaga>

5 Hakim Konstitusi yang kemudian pertimbangannya menjadi Putusan Nomor 36/PUU-XV/2017 tersebut menyatakan bahwa KPK merupakan lembaga eksekutif, yang melaksanakan fungsi-fungsi dalam domain eksekutif, yakni penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan, yang walaupun bersifat independen, tidak berarti membuat KPK tidak independen dan terbebas dari pengaruh manapun. KPK independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun adalah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, sehingga KPK tetap dapat menjadi objek hak angket DPR sebagai bagian dari fungsi pengawasan yang melekat pada DPR. Sementara itu, dari 4 orang Hakim Konstitusi yang *dissenting opinion*, 3 (tiga) orang Hakim Konstitusi diantaranya menyebut KPK bukanlah organ eksekutif sehingga tidak dapat menjadi objek hak angket DPR, dan 1 (satu) orang Hakim Konstitusi menyebut KPK termasuk dalam ranah eksekutif, namun karena independen sehingga tidak dapat menjadi objek hak angket DPR.

Dari pertimbangan tersebut, menjadi pertanyaan, apakah pertimbangan yang dikemukakan oleh 5 orang Hakim Konstitusi yang menjadi dasar putusan adalah tepat? Bagaimana dengan status independensi KPK yang dijamin oleh UU KPK? Selain soal kelembagaan, hal yang menjadi persoalan adalah substansi yang hendak diselidiki oleh DPR. Dalam kasus angket terhadap KPK, salah satu alasannya adalah mengenai permintaan DPR untuk membuka rekaman pemeriksaan Miryam S. Haryani, dimana disebutkan ada beberapa orang anggota DPR yang terlibat. Oleh karena itu, jika hak angket dilakukan dengan membuka rekaman pemeriksaan Miryam S. Haryani tersebut, bukankah sudah masuk pada persoalan yudisial atau *pro justitia*. Hal ini yang tidak disinggung secara langsung oleh Majelis Hakim dalam Putusan Nomor 36/PUU-XV/2017 tersebut.

Lebih jauh dari persoalan yang telah dikemukakan, persoalan lainnya adalah berkaitan dengan pemberantasan korupsi. Tanpa pembatasan yang tegas, dapat menimbulkan eksese negatif penggunaan hak angket DPR terhadap KPK khususnya berkaitan dengan status independensi KPK dalam melakukan tindakan-tindakan penegakan hukum *pro justitia*.

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan tersebut, maka artikel ini akan menganalisis persoalan penggunaan hak angket DPR terhadap KPK dikaitkan pula dengan persoalan pemberantasan korupsi.

2. Rumusan Masalah

- a. Apakah pertimbangan Hakim Konstitusi dalam Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 telah tepat menempatkan KPK sebagai objek hak angket DPR?
- b. Bagaimana implikasi Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 terhadap penggunaan hak angket DPR kepada KPK terhadap pemberantasan korupsi?

3. Tujuan Kajian

Artikel yang mengkaji persoalan hak angket DPR, KPK dan pemberantasan korupsi ini bertujuan untuk menganalisis tepat tidaknya pertimbangan MK dalam Putusan Nomor 36/PUU-XV/2017 yang menyebut KPK dapat menjadi objek hak angket DPR. Selain itu, artikel ini juga bertujuan mengkaji implikasi Putusan MK No. 36/PUU-XV/2017 tersebut berkenaan penggunaan hak angket DPR kepada KPK terhadap pemberantasan korupsi.

4. Metode Penelitian

Artikel ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang meneliti asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum dan perbandingan hukum (Soerjono, 2007: 51). Artikel ini akan menganalisis persoalan hak angket DPR dari aspek prinsip, sejarah penggunaan, perbandingan, dan penerapan hak angket. Dari aspek prinsip dan sejarah penggunaan hak angket diharapkan dapat memperoleh esensi dari penggunaan hak angket sebagai fungsi pengawasan DPR. Khusus sejarah penggunaan hak angket dilengkapi juga dengan perbandingan hak angket di Inggris dan Amerika Serikat sebagai representasi sistem pemerintahan parlementer dan presidensial, mengingat sering kali ada anggapan hak angket DPR tidak tepat dipergunakan sistem presidensial di Indonesia, karena hak angket hanya dikenal dalam sistem parlementer. Dari aspek konsep, sejarah dan perbandingan kemudian dikontekstualisasikan terhadap penggunaan hak angket DPR di Indonesia, khususnya dikaitkan dengan penggunaannya terhadap KPK sebagai organ independen. Data yang dipergunakan adalah data hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yaitu UUD 1945, UU MD3 dan UU KPK, serta data hukum sekunder berupa doktrin para ahli, buku, jurnal dan hasil penelitian serta data hukum tersier berupa kamus hukum. Kemudian dilakukan penelaahan secara kualitatif pada aspek menarik asas-asas

hukum, hukum positif berkaitan dengan hak angket DPR, KPK dan pemberantasan korupsi.

B. PEMBAHASAN

1. Analisis Pertimbangan Hakim Konstitusi dalam Putusan Nomor 36/PUU-XV/2017

Pertimbangan Hakim Konstitusi dalam Putusan Nomor 36/PUU-XV/2017, secara garis besar dapat dibagi dalam dua kelompok, yaitu pertimbangan berkaitan dengan konsepsi hak angket dan pertimbangan berkaitan dengan KPK sebagai objek hak angket.

Pertama, pertimbangan mengenai konsepsi hak angket. Konsepsi berkaitan dengan istilah, sejarah penggunaan dan tujuan penggunaan hak angket. Berkenaan dengan pertimbangan konsepsi hak angket dijelaskan 5 Hakim Konstitusi yang pertimbangannya menjadi dasar putusan, maupun 4 Hakim Konstitusi yang *dissenting opinion*, pada tabel 1:

Tabel 1. Perbandingan Pertimbangan Hakim Terhadap Konsepsi Hak Angket

ISU	PERTIMBANGAN HAKIM KONSTITUSI YANG MENJADI DASAR PUTUSAN	PERTIMBANGAN HAKIM KONSTITUSI YANG DISSENTING OPINION
Istilah	“Angket” berasal dari Bahasa Perancis “enquete” yang berarti “penyelidikan”	Hak parlemen untuk melakukan penyelidikan disebut <i>parliamentary investigation</i> .
Sejarah Hak Angket Pertama Kali Dipergunakan	Parlemen Inggris pada tahun 1367 merupakan institusi pertama yang memulai penggunaan hak angket saat digunakannya <i>right to investigate and chastise the abuse of administration</i> , dengan tujuan menjatuhkan sanksi dalam pemecatan terhadap pejabat pemerintah.	Hak angket merupakan bagian pelaksanaan pengawasan Parlemen terhadap pemerintah (eksekutif), mula-mula berkembang di Inggris, khususnya pasca Glorious Revolution (1688) yang ditandai oleh runtuhnya kekuasaan monarki absolut di Inggris, sehingga secara evoluf lahir praktik pemerintahan yang bertanggung jawab (<i>responsible government</i>) sebagai dasar sistem pemerintahan parlementer Inggris, atau yang dikenal dengan mosi tidak percaya.

ISU	PERTIMBANGAN HAKIM KONSTITUSI YANG MENJADI DASAR PUTUSAN	PERTIMBANGAN HAKIM KONSTITUSI YANG DISSENTING OPINION
Perbandingan penggunaan hak angket berdasarkan sistem pemerintahan	Walaupun pertama dipergunakan di Inggris yang menganut sistem pemerintahan parlementer, namun praktik ketatanegaraan di Amerika Serikat yang menganut sistem pemerintahan Presidensial juga mengenal hak angket (pengawasan dalam bentuk investigasi) sebagai <i>implied power</i> dari kekuasaan Kongres, dengan mendasarkan pada pendapat pengadilan dalam kasus <i>Watkins vs. United States</i> yang mengatakan “ <i>the power of the Congress to conduct investigation is inherent in the legislative process</i> ”.	Sistem pemerintahan presidensial yang diperkenalkan di Amerika Serikat tidak mengenal <i>responsible government</i> , walau demikian Kongres Amerika tetap memiliki hak melakukan investigasi dengan nama <i>congressional oversight</i> terhadap eksekutif sebagai kekuasaan yang implisit yang mencakup aspek yang luas, yaitu meninjau, memonitor dan mensupervisi implementasi kebijakan publik.
Kesimpulan mengenai tujuan penggunaan hak angket	Hasil penyelidikan hak angket tidak harus selalu berujung pada penggunaan hak menyatakan pendapat, apalagi semata-mata berupa rekomendasi/usulan penggantian terhadap pejabat tertentu yang melanggar undang-undang. Hak angket sebagai instrumen pengawasan DPR, dapat dipergunakan untuk menemukan dan merumuskan kebijakan dalam rangka perbaikan undang-undang, <i>standard operating procedure (SOP)</i> maupun kebijakan lainnya.	Hasil penyelidikan hak angket baik dalam sistem parlementer dan sistem presidensial sama-sama untuk pengawasan terhadap eksekutif. Bedanya, dalam sistem parlementer, <i>parliamentary investigation</i> dapat berujung pada jatuhnya pemerintahan, sementara dalam sistem presidensi, <i>congressional oversight</i> tidak dapat berujung pada jatuhnya pemerintahan.

Dari pertimbangan tersebut, dapat dikatakan bahwa 5 Hakim Konstitusi yang pertimbangannya menjadi dasar putusan maupun 4 Hakim Konstitusi yang *dissenting opinion*, memiliki cara pandang yang nyaris sama, hanya berbeda pada titik tekannya, dapat dikatakan juga saling melengkapi.

Pertimbangan mengenai konsepsi hak angket DPR oleh Hakim Konstitusi tersebut penting sehingga memberikan kejelasan mengenai konsepsi hak angket DPR yang selama ini dianggap sebagai suatu “kecelakaan konstitusional”, karena diasumsikan sebagai instrumen pengawasan DPR dalam sistem parlementer, sementara Indonesia, khususnya paska perubahan UUD 1945, menegaskan menganut sistem presidensial (MPR, 2016: 18). Apalagi memang istilah dan penggunaan hak angket dalam ketatanegaraan Indonesia lahir bersamaan dengan berlakunya UUD Republik Indonesia Serikat (RIS) Tahun 1949 dan UUD-Sementara 1950, yang keduanya menganut sistem parlementer. Sampai-sampai UU Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket DPR dibatalkan oleh MK dalam

Putusan Nomor 8/PUU-VIII/2010 karena alasan pembentukannya didasarkan pada UUD-S 1950 yang menganut sistem parlementer sehingga tidak “compatible” lagi dengan sistem presidensial yang dianut dalam UUD 1945 setelah perubahan.

Dalam Putusan 36/PUU-XV/2017, perdebatan apakah hak angket merupakan “kecelakaan konstitusional” sebagai instrumen parlementer dalam sistem presidensial Indonesia, menurut penulis dapat diakhiri. Melalui pertimbangan Hakim Konstitusi, khususnya pendekatan perbandingan penggunaan hak angket dalam sistem ketatanegaraan Inggris yang mewakili sistem parlementer dan penggunaan hak angket dalam sistem ketatanegaraan Amerika Serikat yang mewakili sistem presidensial, maka tidak ada lagi perbedaan yang berarti, mengingat baik Parlemen Inggris maupun Kongres Amerika Serikat, sama-sama memiliki hak angket atau hak untuk melakukan penyelidikan. Itu artinya perbedaan hak angket secara diametral berdasarkan sistem pemerintahan tidak dapat dijadikan acuan lagi. Dapat dikatakan penggunaan hak angket di dalam dua sistem pemerintahan tersebut semakin mendekat (konvergen).

Bahkan perbandingan di Amerika Serikat secara lebih khusus memberikan wawasan yang lebih luas bahwa penggunaan hak angket tidak selalu berkaitan dengan penyelidikan terhadap pengambilan /implementasi kebijakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Sehingga berdampak pada hak menyatakan pendapat dengan rekomendasi pergantian pejabat tertentu, melainkan juga dalam rangka penyelidikan kepentingan pembentukan peraturan perundang-undangan (legislasi) penting.

Merujuk pendapat Matthew Mantel mengatakan bahwa secara implisit kekuasaan penyelidikan dimiliki Kongres Amerika bersumber pada tiga ketentuan yang terdapat dalam Konstitusi Amerika Serikat (Mantel, 2008: 327). Ketentuan pertama terdapat dalam *Article I, Section 1*, “All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress” Mantel mengatakan, tanpa adanya kekuasaan penyelidikan, termasuk di dalamnya kekuasaan untuk memperoleh latar belakang data dan informasi yang tepat, maka Kongres tidak akan dapat menyusun legislasi yang efektif. Selanjutnya ketentuan kedua berkaitan dengan kekuasaan penyelidikan Kongres terdapat dalam *Article I, Section 2, Clause 5, which grants the House of Representatives the power to impeach*, dan *Article I, Section 3, Clause 6, which grants the Senate the power to try officials impeached by*

the House. Dua ketentuan dalam rangka *impeachment* tersebut adalah kewenangan untuk melakukan penyelidikan (investigasi) terhadap perilaku pejabat publik. Dan ketiga, ketentuan berkaitan dengan kekuasaan penyelidikan Kongres terdapat dalam *Article I, Section 8, Clause 18 of the Constitution grants Congress the power to make “all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers”* Ketentuan klausul “*necessary and proper*” (keperluan dan kelayakan) memungkinkan Kongres menciptakan sarana dan alat dalam rangka melaksanakan tujuan badan legislatif. Karena itu, kekuasaan penyelidikan Kongres adalah hal yang inheren untuk memastikan penerapan hukum.

Dapat dikatakan bahwa penggunaan hak angket tidak selalu dalam rangka memintai pertanggungjawaban (*impeachment*), melainkan juga dalam rangka pembentukan undang-undang (legislasi) dan dalam rangka melakukan pengawasan yang efektif terhadap implementasi undang-undang.

Sebagai contoh di Amerika, penggunaan hak angket dalam bentuk *congressional inquisition* pernah dilakukan dengan memanggil Mark Zuckerberg, pemilik media sosial Facebook, karena skandal bocornya data pribadi 87 juta pengguna Facebook di dunia yang dapat dipergunakan untuk tujuan-tujuan politik tertentu (India Times). Hasil penyelidikan dipergunakan untuk langkah evaluasi dan perbaikan undang-undang peraturan perundang-undangan terkait kerahasiaan data pribadi.

Contoh tersebut menunjukkan penggunaan hak angket tidak selalu berbicara mengenai kebijakan/perilaku pejabat pemerintahan, melainkan hal lain yang penting dan berdampak luas terhadap masyarakat. Maka sebenarnya konstruksi hak angket yang hanya dipergunakan sebagai alat pengawasan dengan hanya satu tujuan yaitu untuk memintai pertanggungjawaban pejabat pemerintahan tidaklah memadai lagi. Lebih luas lagi, hak angket dapat juga dipergunakan sebagai instrumen legislasi DPR. Berdasarkan riset yang dilakukan Arifin Sari Surnganlan Tambunan, terdapat 4 (empat) jenis hak angket, yaitu hak angket dalam bidang keuangan (*financial enquete*), hak angket di bidang legislatif (*legislative enquete*), hak angket di bidang politik (*political enquete*) dan angket soal pemilihan umum (*election enquete*) (Arifin, 1998: 158-159).

Kedua, pertimbangan Hakim Konstitusi terhadap KPK sebagai objek hak angket DPR. Sebagaimana telah disebutkan dalam bab latar

belakang, pertimbangan yang dikemukakan oleh 5 Hakim Konstitusi yang menjadi dasar putusan, maupun 4 Hakim Konstitusi yang *dissenting opinion* menjadi titik sentral perdebatan yang berujung pada perbedaan kesimpulan mengenai dapat tidaknya KPK menjadi objek hak angket DPR.

Adapun 5 Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat, Anwar Usman, Aswanto, Wahiduddin Adams, dan Manahan MP Sitompul yang pertimbangannya yang menjadi dasar putusan terdapat dalam pertimbangan 3.17 sampai dengan 3.24. Dalam pertimbangan diawali dengan pertanyaan “Lembaga negara mana yang dapat menjadi objek hak angket DPR?”. Terhadap pertanyaan tersebut, ke-5 Hakim Konstitusi mengkonstruksi jawaban dengan mendasarkan pada pembagian lembaga negara berdasarkan UUD 1945, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Presiden dan Wakil Presiden, Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY). Dari 8 (delapan) lembaga negara tersebut maka dapat dibagi menjadi dua kelompok, yaitu lembaga negara utama (*main state organs*) dan lembaga negara penunjang (*auxiliary state organ*). KY adalah satu-satunya lembaga negara penunjang berdasarkan UUD 1945. Selanjutnya, 5 Hakim Konstitusi menyebut lembaga negara penunjang tidak hanya berdasarkan perintah UUD, melainkan juga ada yang berdasarkan perintah undang-undang, bahkan Keputusan Presiden. Keberadaan lembaga penunjang sebagai respons terhadap kebutuhan penyelenggaraan negara dan masyarakat yang semakin kompleks, contoh lembaga penunjang KPK, Otoritas Jasa Keuangan (OJK), dan lain-lain. Secara khusus ke-5 Hakim Konstitusi mengatakan:

“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” (Putusan MK No. 36/PUU-XV/2017, hlm. 107-108)

Selanjutnya, ke-5 Hakim Konstitusi dalam pertimbangan 3.19 mengatakan 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).”

Berdasarkan pertimbangan teoritis tersebut, 5 Hakim Konstitusi tersebut selanjutnya melihat posisi KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dengan mendasarkan pada konsiderans menimbang huruf b UU KPK yang menyatakan “Bahwa lembaga pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi”. Berpijak dari Konsiderans tersebut, 5 Hakim Konstitusi mengatakan bahwa KPK dibentuk karena Kepolisian dan Kejaksaan mengalami *public distrust* dalam pemberantasan korupsi, sehingga dapat dikatakan bahwa KPK merupakan bagian dari eksekutif karena menjalankan kewenangan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan, yang juga dimiliki oleh Kepolisian dan Kejaksaan. Bahkan menurut ke-5 Hakim Konstitusi, dengan mengacu pada pendapat Saskia Lavrijssen, 2008, KPK merupakan lembaga penunjang yang terpisah atau bahkan independen, dari departemen eksekutif, akan tetapi sebenarnya “eksekutif” (Putusan MK No. 36/PUU-XV/2017, hlm. 109).

Sampai dengan di sini, pertimbangan ke-5 Hakim Konstitusi yang memasukkan KPK sebagai bagian dari eksekutif memiliki dasar dan landasan teoritis yang dapat dibenarkan. Bahkan, ke-5

Hakim Konstitusi tersebut juga sempat mempertimbangkan pendapat yang membagi lembaga penunjang ke dalam 2 kelompok, yaitu (i) pendapat yang tetap mengelompokkan lembaga-lembaga penunjang dalam lingkup kekuasaan eksekutif, dan (ii) pendapat yang menyatakan lembaga-lembaga penunjang ke dalam kelompok kekuasaan baru yakni kekuasaan keempat (*the fourth branch of the government*), diantaranya Yves Meny dan Andrew Knaap (1998), yang memasukkan keberadaan lembaga-lembaga penunjang sebagai kekuasaan keempat karena kecenderungan dalam teori administrasi kontemporer untuk mengalihkan tugas-tugas yang bersifat regulatif dan administrasi menjadi bagian tugas lembaga independen (Putusan MK No. 36/PUU-XV/2017, hlm. 107). Namun ke-5 Hakim Konstitusi rupanya lebih memilih pendapat yang pertama, sehingga KPK merupakan lembaga negara bagian dari eksekutif yang independen.

Mengapa pandangan 5 Hakim Konstitusi yang memasukkan KPK ke dalam bagian eksekutif dapat dibenarkan, karena didasari pada perspektif teoritis yang dapat beragam pemahamannya, khususnya terhadap perkembangan cabang-cabang kelembagaan negara. Bahkan, cara pandang yang sama melihat KPK sebagai organ eksekutif, namun memiliki cara pandang lain terkait status independensinya. Hal dilihat dari pendapat 1 Hakim Konstitusi yang berbeda (*dissenting opinion*) yaitu Maria Farida Indrati, juga memiliki pandangan yang sama yakni bahwa KPK merupakan lembaga negara yang berada pada cabang kekuasaan eksekutif namun independen.

Hal ini berbeda dengan pertimbangan 3 Hakim Konstitusi yaitu Saldi Isra, I Dewa Gede Palguna dan Suhartoyo yang *dissenting opinion* dengan mengatakan bahwa KPK merupakan lembaga independen yang bukan berada di dalam tiga cabang kekuasaan negara di dalam trias politika. Hal tersebut didasarkan pada pendapat teoritis dari Asimow dalam bukunya *Administrative Law* (2002), dengan mengatakan “*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*”. Mendasarkan pada pendapat tersebut, 3 Hakim Konstitusi mengatakan “Organ negara yang disematkan status independen karenanya berada di luar ketiga cabang kekuasaan dalam doktrin trias politika”. Selain berdasarkan pendapat Asimow, 3 Hakim Konstitusi juga mendasarkan pada pendapat William F. Funk & Richard H. Seamon yang mengatakan bahwa lembaga

yang disebut independen itu tidak jarang mempunyai kekuasaan “*quasi legislative*”, “*quasi executive*”, “*quasi judicial*”, yang sejalan dengan pendapat Jimly Asshiddiqie (2006) menyebut organ negara independen karena berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif, sehingga dengan penyematan posisi “quasi” tersebut, lembaga independen tidak termasuk cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, maupun yudikatif (Putusan MK No. 36/PUU-XV/2017, hlm. 123). Cara pandang ke-3 Hakim Konstitusi yang menyebut KPK bukan merupakan cabang kekuasaan eksekutif juga dapat dibenarkan, karena juga didasarkan pada teori yang valid.

Di sinilah menariknya perspektif teoritis yang mempengaruhi pertimbangan Hakim Konstitusi dalam memutus perkara. Antara 5 Hakim Konstitusi yang pertimbangannya menjadi dasar putusan, maupun 3 Hakim Konstitusi yang *dissenting opinion* memiliki sudut pandang yang sama sekali berbeda dalam menempatkan KPK sebagai sebuah lembaga negara. Lima Hakim Konstitusi menyebut KPK sebagai bagian dari organ eksekutif (walaupun independen) sehingga pada akhirnya dapat menjadi objek hak angket DPR, sementara 3 Hakim Konstitusi menyebut KPK bukanlah organ eksekutif, sehingga tidak dapat menjadi objek hak angket DPR. Selain itu ada 1 Hakim Konstitusi yang *dissenting opinion* menyebut KPK sebagai organ eksekutif yang independen, sehingga karena independensinya tidak dapat menjadi objek hak angket DPR. Sehingga 3 Hakim Konstitusi maupun 1 Hakim Konstitusi yang *dissenting opinion* memiliki konsistensi terhadap pertimbangannya. Hal berbeda dengan 5 Hakim Konstitusi yang terlihat tidak konsisten khususnya ketika memaknai KPK sebagai organ eksekutif yang independen.

Lima Hakim Konstitusi tersebut mengatakan 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” (Putusan MK No. 36/PUU-XV/2017, hlm. 109).

Dengan mendasarkan pada Putusan MK Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 halaman 269, dinyatakan independensi dan bebasnya KPK dari pengaruh kekuasaan manapun adalah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya (Putusan MK No. 36/PUU-XV/2017,

hlm. 109). Karena itu, 5 Hakim Konstitusi tersebut mengatakan “Walaupun 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.” (Putusan MK No. 36/PUU-XV/2017, hlm. 110).

Bagir Manan mengatakan bahwa dalam negara hukum yang demokratis, tidak ada jabatan atau pemangku jabatan yang tidak dipertanggungjawabkan (Manan, 2003: 66-67). Karena itu, secara teoritis juga, sistem ketatanegaraan di manapun yang demokratis, dibuat sedemikian rupa sehingga setiap jabatan atau organ negara dapat dipertanggungjawabkan secara tepat sesuai dengan karakteristik dari organ negara yang ada dan sistem pemerintahan yang dianut. Termasuk juga di dalamnya organ negara yang bersifat independen, dibuat mekanisme sedemikian rupa agar tetap dapat dipertanggungjawabkan sekaligus juga tetap menjaga independensinya.

Beberapa kriteria sebuah lembaga negara pendukung bersifat independen menurut William F. Fox, Funk dan Seamon di antaranya: (1) dinyatakan secara tegas oleh Kongres dalam Undang-Undang tentang komisi tersebut; (2) Presiden dibatasi untuk tidak secara bebas memutuskan (*discretionary decision*) pemberhentian sang pimpinan komisi; (3) Kepemimpinan yang kolektif, bukan seorang pimpinan; (4) Kepemimpinan tidak dikuasai/mayoritas berasal dari partai politik tertentu; dan (5) Masa jabatan para pemimpin komisi tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*) (dalam Miranda, 2009: 57). Berdasarkan kriteria tersebut, maka elemen KPK sebagai organ independen terpenuhi. Sayangnya, kriteria tersebut tidak mengulas mengenai mekanisme pertanggungjawaban atau kontrol terhadap organ independen tersebut harus bagaimana.

Melihat salah satu mekanisme pertanggungjawaban yang wajib dilakukan oleh KPK kepada publik, maka Pasal 20 ayat (1) UU KPK telah menyebutkan bahwa KPK memberikan laporannya secara terbuka dan berkala kepada Presiden, DPR dan BPK. Laporan secara terbuka dan berkala tersebut menjadi cara agar kinerja KPK dapat dipertanggungjawabkan namun tetap dijaga independensinya. Khusus dengan DPR, selain laporan berkala, pada praktiknya juga dilakukan Rapat Dengar Pendapat (RDP) Komisi III DPR dengan

KPK. RDP tersebut dilakukan melalui mekanisme rapat tatap muka (*hearing*), dimana KPK menjelaskan kinerjanya dalam jangka waktu tertentu (mengingat RDP dapat dilakukan lebih dari satu kali dalam setahun, umumnya disesuaikan dengan masa sidang DPR). Kemudian Anggota Komisi III DPR dapat melakukan pendalaman berupa pertanyaan, evaluasi dan kesimpulan RDP yang berisi masukan dan rekomendasi kepada KPK.

Penggunaan istilah RDP ketika DPR melakukan rapat dengan KPK juga dapat dikatakan tepat sebagai upaya menjaga independensi lembaga negara penunjang seperti KPK. Bandingkan dengan penggunaan istilah yang dipergunakan saat DPR melakukan rapat dengan organ eksekutif yang langsung di bawah Presiden, yaitu Kementerian, Kepolisian, Kejaksaan dan lain-lain yang mempergunakan istilah rapat kerja. Bandingkan juga penggunaan rapat DPR dengan MA dan MK dengan istilah rapat konsultasi. Perbedaan istilah antara rapat dengar pendapat (RDP), rapat kerja, dan rapat konsultasi tersebut tentu bukan tanpa maksud dan tujuan tertentu. Salah satunya adalah sebagai bentuk penghormatan terhadap status kelembagaan masing-masing lembaga negara tersebut.

Model akuntabilitas dan pertanggungjawaban KPK melalui mekanisme laporan maupun RDP dengan Komisi III DPR tersebut dapat dikatakan cukup tepat sebagai upaya menjaga keseimbangan antara kewajiban bertanggungjawab sekaligus menjaga independensi KPK. Mengingat dalam pemberian laporan maupun dalam mengikuti RDP dengan Komisi III DPR, posisi KPK tidak berada dalam tekanan secara politis. Hal berbeda dengan penggunaan hak angket, yang merupakan hak penyelidikan, dimana DPR dapat memaksa siapa-pun dan membuka data apapun atas nama kepentingan hak angket DPR. Karena itu, dapat dipahami, jika hak angket atau *congressional investigation* ataupun *parliamentary inquiry* disertai dengan hak *soebpoena*, yaitu hak untuk memanggil paksa setiap orang yang dianggap memiliki kepentingan dalam urusan hak angket. Penggunaan hak angket DPR ini memiliki tensi yang tinggi baik secara personal, kelembagaan maupun politik, sehingga tidak dapat disamakan dengan mekanisme pemberian laporan ataupun RDP. Penulis menganggap bahwa penggunaan hak angket akan dapat mengganggu sifat independensi dari KPK, karena baik KPK secara kelembagaan ataupun perorangan yang bekerja di KPK dapat dipaksa hadir dan dipaksa membuka seluruh data dalam persidangan angket

DPR. Hal tersebut jelas akan dapat mengganggu sifat independensi dari KPK. Dengan mendasarkan praktik bahwa KPK memberikan laporan dan melakukan RDP dengan DPR, kemudian berkesimpulan bahwa KPK dapat menjadi objek hak angket DPR merupakan kesimpulan yang sumir dan lemah.

Selain itu terdapat ketidakjelasan dari pertimbangan 5 Hakim Konstitusi yakni: (1) “Independensi dan bebasnya KPK dari pengaruh kekuasaan manapun adalah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya”; dan (2) “Walaupun 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”. Dua pertimbangan tersebut seolah-olah tidak koheren, mengingat pertimbangan pertama menyebut semua pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK adalah independen, namun pada pertimbangan kedua menyebut DPR dapat meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK, kecuali pelaksanaan tugas dan kewenangan yudisial. Kata “Kecuali pelaksanaan tugas dan kewenangan yudisial” menunjukkan adanya keinginan melakukan pembatasan penggunaan hak angket walaupun tidak tegas.

Merujuk pada Pasal 6 UU KPK, KPK memiliki tugas: (a) kordinasi 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. Berdasarkan tugas KPK tersebut, maka tugas huruf c yaitu melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan yang termasuk ke dalam tugas dan kewenangan yudisial. Karena itu, menjadi pertanyaan, apakah hak angket DPR terhadap KPK dapat dilakukan terhadap tugas KPK yaitu pada huruf a, b, d, dan e, sementara tugas KPK pada huruf c tidak boleh dijadikan hak angket DPR. Hal inilah yang tidak diperjelas dan dipertegas oleh 5 Hakim Konstitusi tersebut. Akibatnya, paska diucapkannya Putusan Nomor 36/PUU-XV/2017 pada tanggal 8 Februari 2018, publik menganggap bahwa penggunaan hak angket DPR terhadap KPK pada tahun 2017 adalah benar baik secara objek maupun substansi yang dijadikan penyelidikan hak angket.

Padahal, salah satu pertimbangan utama DPR untuk menggunakan hak angket terhadap KPK adalah ketidakmauan KPK untuk membuka rekaman pemeriksaan salah satu tersangka korupsi atas nama Miryam S. Haryani. Apabila merujuk pada pengecualian yang disebutkan dalam pertimbangan 5 Hakim Konstitusi tersebut, maka rekaman pemeriksaan tersebut adalah dalam kerangka penyelidikan dan penyidikan, karenanya ini harus dikecualikan dan tidak dapat menjadi objek hak angket DPR. Sayangnya, 5 Hakim Konstitusi tersebut tidak membahas persoalan konkret ini dalam Putusan 36/PUU-XV/2017, sehingga seolah-olah dapat dijadikan objek penyelidikan hak angket DPR. Beruntung, KPK tidak mau menghadiri undangan panitia angket DPR, khususnya untuk membuka rekaman pemeriksaan Miryam S. Haryani.

Apabila dicermati baik 5 Hakim Konstitusi yang pertimbangannya menjadi putusan maupun 4 Hakim Konstitusi yang *dissenting opinion* tidak melakukan elaborasi lebih lanjut berkaitan dengan syarat penggunaan hak angket harus menyangkut “hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan”. Para Hakim Konstitusi tidak melakukan pembedahan mengenai kualifikasi dan kriteria apa saja yang dimaksud dengan “hal penting, strategis, dan berdampak luas”. Akibatnya, kualifikasi dan kriteria terhadap penggunaan hak angket akan bergantung pada subjektifitas anggota DPR.

Pada kasus kongkret penggunaan hak angket kepada KPK pada tahun 2017, terdapat 4 (empat) alasan yang mendasarinya. *Pertama*, adanya laporan hasil pemeriksaan (LHP) kepatuhan KPK tahun 2015 mengenai tata kelola anggaran. Dalam LHP KPK tahun 2015, ada 7 indikasi ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, di antaranya: (1) kelebihan pembayaran gaji pegawai KPK yang belum diselesaikan atas pelaksanaan tugas belajar; (2) belanja barang pada Direktorat Monitor Kedepuitan Informasi dan Data (INDA) yang tak dilengkapi dengan pertanggungjawaban yang memadai dan tak sesuai mata anggarannya; (3) pembayaran belanja perjalanan dinas, belanja sewa, belanja jasa profesi pada biro hukum; (4) kegiatan perjalanan dinas Kedepuitan Penindakan yang tak didukung surat perintah; (5) standar biaya pembayaran atas, honorarium Kedepuitan Penindakan; (6) realisasi belanja perjalanan dinas biasa tak sesuai dengan ketentuan minimal; dan (7) perencanaan gedung KPK tak cermat

sehingga mengakibatkan kelebihan pembayaran. *Kedua*, terkait tata kelola dokumentasi dalam proses hukum penindakan dugaan korupsi, dengan adanya kasus pembocoran dokumen dalam proses hukum tersebut seperti BAP, Surat Perintah Penyidikan (Sprindik) dan surat cekal. *Ketiga*, adanya dugaan perpecahan internal dan ketidakharmonisan di tubuh KPK bahkan sikap insubkoordinasi dari kalangan internal dengan komisioner KPK. *Keempat*, keengganan KPK membuka rekaman BAP Miryam S Haryani yang diminta Komisi III DPR (sumber: detik.com).

Terhadap persoalan kriteria tersebut, Bagir Manan mengatakan, *pertama*, apakah temuan BPK mengenai penyimpangan penyelenggaraan keuangan KPK benar-benar strategis dan akan memengaruhi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara? Mengapa temuan BPK pada lembaga-lembaga atau instansi lain yang menyatakan “ada potensi kerugian negara” tidak pernah menjadi objek hak angket? *Kedua*, apakah kebocoran surat perintah penyidikan dan cekal merupakan sesuatu yang penting dan strategis yang akan berdampak pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara? Kalaupun penting, bukankah hal-hal tersebut hanya merupakan kepentingan mereka yang disidik dan dicekal yang tidak atau belum tentu berpengaruh pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Bahkan, karena perintah penyidikan dan cekal, berkaitan dengan hak-hak yang bersangkutan atas kebebasan dan hak pembelaan diri, hukum mewajibkan agar kepada yang bersangkutan disampaikan dengan secepat mungkin, perintah penyidikan dan cekal disertai alasan hukum yang cukup. *Ketiga*, apakah ketidakharmonisan pimpinan dan penyidik tertentu merupakan hal yang penting, strategis, akan berdampak terhadap kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara? Apakah ketidakharmonisan semacam itu merupakan pelanggaran undang-undang? Dan *keempat*, apakah penolakan KPK menyerahkan atau membuka rekaman pemeriksaan Miryam S. Haryani termasuk sesuatu yang penting dan strategis yang akan berdampak pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara? Bukankah merupakan asas bahwa pada tingkat penyidikan harus dirahasiakan terhadap publik baik untuk melindungi subjek yang diselidiki atau disidik, orang-orang lain yang disebut dalam penyelidikan dan penyidikan, termasuk kepentingan penyelidik dan penyidik agar terhindar dari berbagai pendapat atau persepsi publik yang

mempersulit menemukan bukti awal yang cukup untuk menetapkan suatu persangkaan. Selain menjamin pelaksanaan asas “*presumption of innocence*”, jangan sampai berlaku ungkapan “meskipun kemudian dinyatakan tidak terbukti bersalah dan dibebaskan yang bersangkutan telah dihukum oleh publik”.... (Manan, 2018: 18-19).

Dari pendapat Bagir Manan tersebut, maka dapat dikatakan bahwa alasan yang dipergunakan DPR dalam hak angket terhadap KPK tidak dapat dikatakan memenuhi kriteria “hal penting, strategis, dan berdampak luas”. Apalagi, secara prosedural DPR tidak menyusun suatu proposal yang rinci dan lengkap mengenai objek, tata kerja dan tujuan dari penggunaan hak angket terhadap KPK. Sayangnya, persoalan ini tidak dikupas tuntas oleh Hakim Konstitusi dalam Putusan Nomor 36/PUU-XV/2017. Akibatnya, putusan tersebut tidak memberikan *guide line* yang tegas dan dapat dipedomani dalam menjalankan hak angket DPR.

2. Implikasi Putusan MK Terhadap Pemberantasan Korupsi

Sebagaimana telah disebutkan Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 menolak permohonan untuk menyatakan bahwa KPK bukan sebagai objek hak angket DPR, atau dalam bahasa lebih sederhana, KPK adalah objek hak angket DPR. Mengingat Putusan MK bersifat terakhir dan mengikat (*final and binding*), maka implikasi *pertama* yang terjadi adalah bahwa penggunaan hak angket DPR terhadap KPK pada tahun 2017 adalah konstitusional. Pertanyaannya, apakah kemudian rekomendasi dari Panitia Angket DPR terhadap KPK mengikat dan harus dilaksanakan oleh KPK, atau KPK dengan sifat independensinya dapat memberikan penolakan?

Pada tanggal 14 Februari 2018, Panitia Angket DPR terhadap KPK telah memberikan laporan dan memberikan rekomendasi dalam 4 bidang. *Pertama*, rekomendasi dalam aspek kelembagaan, KPK diminta: (1) menyempurnakan struktur organisasi KPK; (2) meningkatkan kerja sama dengan lembaga penegak hukum serta lembaga lainnya dalam pemberantasan korupsi; (3) membentuk lembaga pengawas independen dari unsur internal dan eksternal KPK. *Kedua*, rekomendasi dalam aspek kewenangan, KPK diminta: (1) menjalankan tugas kordinasi serta supervisi dengan Kepolisian dan Kejaksaan sebagai “*counterpartner*” yang kondusif dalam pemberantasan korupsi; (2) agar lebih memperhatikan prinsip-

prinsip hak asasi manusia dan hukum acara pidana serta perlindungan saksi dan korban dalam penindakan korupsi; (3) melakukan tindakan pencegahan yang sistemik untuk mencegah korupsi terulang kembali. *Ketiga*, dalam aspek anggaran, KPK diminta untuk meningkatkan dan memperbaiki tata kelola anggaran sesuai dengan hasil rekomendasi BPK. *Keempat*, dalam aspek tata kelola sumber daya manusia (SDM), KPK diminta: (1) memperbaiki tata kelola SDM dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan di bidang SDM/Kepegawaian; (2) semakin transparan dan terukur dalam proses pengangkatan, promosi, mutasi, rotasi hingga pemberhentian SDM KPK (Sumber: Tribun News).

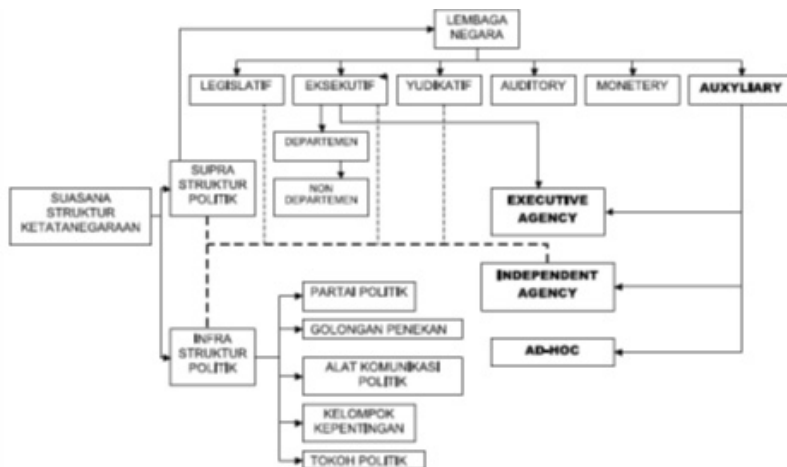
KPK menyatakan menghormati rekomendasi, namun memberikan pernyataan berbeda pendapat dan tidak setuju terhadap temuan Panitia Angket DPR (sumber: kumparan.com). Salah satu yang tidak disetujui adalah pembentukan lembaga pengawas independen yang menurut KPK dianggap mengada-ada (Sumber: CNN Indonesia).

Hal ini tentu menarik untuk dicermati. Apalagi kemudian salah satu anggota DPR mengatakan jika rekomendasi Panitia Angket tidak ditindaklanjuti, maka DPR mengancam akan mempergunakan hak DPR lainnya, seperti hak interpelasi dan hak menyatakan pendapat (Sumber: Kompas.com).

Persoalan tersebut sekali lagi berkenaan dengan status independensi KPK sebagai lembaga negara. Sebagai implikasi dari Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 mengatakan KPK dapat menjadi objek hak angket DPR, maka secara hukum rekomendasi Panitia Angket DPR seharusnya mengikat KPK. Namun pemahaman tersebut harus dimaknai jika rekomendasi Panitia Angket DPR adalah tepat, logis dan rasional. Misalnya berkenaan dengan pembentukan lembaga pengawas independen yang menurut penulis adalah suatu hal yang tidak tepat, tidak logis dan tidak rasional. Mengingat status KPK sendiri independen, sehingga ketika dibentuk lembaga pengawas yang independen, maka siapa sebenarnya memiliki status independensi tersebut. Bahkan, dalam kerangka yang lebih jauh, pembentukan lembaga pengawas independen terhadap lembaga negara independen akan terus berulang dan tidak pernah selesai, mengingat timbul pertanyaan siapa pula yang akan mengawasi lembaga pengawas independen tersebut.

Persoalan ini juga dapat dijawab dengan menggunakan pendekatan hubungan antar lembaga negara berdasarkan bagan posisi *state auxiliary* dalam struktur ketatanegaraan Indonesia sebagai berikut:

Bagan 1. Posisi State Auxiliary dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia



(SUMBER: MIRANDA, 2009: 65).

Menurut Miranda, pembagian lembaga pada bagan di atas dilakukan berdasarkan fungsi kekuasaan negara dan sama sekali tidak berkaitan dengan hierarki kelembagaan. Jika dilihat, posisi lembaga negara bantu ada pada fungsi “auxiliary”. *State auxiliary institutions* dapat dikatakan menjadi jembatan penghubung antara kekuatan masyarakat dan kekuasaan negara. Khusus *state auxiliary institutions* yang bersifat independen berada di tengah antara infrastruktur politik dan suprastruktur politik. Dikatakan lembaga pendukung yang merupakan *executive agency* menjadi lembaga pendukung yang lebih condong kekuasaan pemerintah. Sementara lembaga yang berstatus independen akan lebih condong pada kekuatan masyarakat. Garis putus-putus yang menghubungkan antara lembaga independen dengan lembaga-lembaga pokok, menggambarkan bahwa lembaga independen ini tidak terpisah sama sekali dengan lembaga negara pokok, namun merupakan lembaga pembantu bagi lembaga negara pokok (Miranda, 2009: 66).

Berdasarkan model bagan tersebut, maka berkaitan dengan status independensi tersebut, KPK sebagai lembaga independen akan lebih condong pada kekuatan masyarakat. Oleh karena itu, ketidaksetujuan dan penolakan KPK terhadap rekomendasi hak angket DPR dapat dibenarkan karena KPK dapat menggunakan kekuatan cara pandang masyarakat terhadap kelembagaannya, yang berbeda dengan lembaga *executive agency* atau *legislative agency* atau *yudicative*

agency yang akan lebih condong pada pengaruh kekuasaan eksekutif, legislatif ataupun yudikatif.

Implikasi *kedua* berkaitan dengan Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 adalah kemungkinan di masa yang akan datang, jika DPR mengambil keputusan untuk mempergunakan hak angket terhadap KPK kembali, maka KPK tidak dapat menolak untuk hadir dalam persidangan hak angket DPR, apalagi hanya dengan alasan independensinya. Karena itu, pada implikasi kedua ini, penggunaan hak angket DPR akan dapat mempengaruhi independensi KPK dalam melakukan pemberantasan korupsi. Hal tersebut tentunya tidak baik. Apalagi jika mengambil contoh penggunaan hak angket DPR terhadap KPK pada tahun 2017, dimana terlihat ada kepentingan politik tertentu bahkan potensi konflik kepentingan, mengingat banyak kaum politik kenamaan lebih khusus anggota DPR, baik yang masih duduk atau sudah undur dari DPR atau Pemerintah, disebut-sebut terlibat dalam perkara korupsi yang sedang ditangani oleh KPK. Sangat dimungkinkan penggunaan hak angket DPR terhadap KPK untuk melakukan tekanan politik terhadap KPK baik secara kelembagaan maupun individu, sehingga dapat mengganggu pemberantasan korupsi itu sendiri.

Secara hukum, motif politik tersebut tidak dapat dinilai benar-salahnya, kecuali jika dibarengi dengan tindak pidana tertentu, misalnya suap. Motif politik apapun yang dimiliki oleh anggota DPR dalam menggunakan hak angket terhadap KPK harus diterima sebagai sebuah kenyataan. Rakyat-lah yang kemudian dapat memberikan penilaian, apakah motif politik tersebut tepat atau tidak.

Penggunaan hak angket terhadap KPK khususnya terhadap personel perorangan KPK, akan dapat memberikan tekanan politik tersendiri. Apalagi kemudian mekanisme rapat dalam Panitia Angket DPR di-*setting* agar personel perorangan KPK sendirian menghadapi Panitia Angket DPR secara bersama. Apalagi ditambah dengan sorotan media yang banyak. Hal tersebut dapat saja menimbulkan kebingungan dan kegamangan personel perorangan KPK, sehingga akan dapat mudah diintervensi. Mungkin untuk Pimpinan KPK karena berasal dari tokoh masyarakat yang berpengalaman akan tidak mudah diintervensi, namun personel KPK lainnya belum tentu mampu menahan intervensi Panitia Angket tersebut. Hal ini dapat membuat penggunaan Hak Angket DPR terhadap KPK, sangat mungkin mengintervensi independensi KPK.

Bukan berarti secara hukum, DPR dapat mempergunakan hak angket dalam rangka fungsi pengawasan dengan semanya sendiri. Masih terdapat hal positif dalam Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017, khususnya berkaitan dengan pembatasan penggunaan hak angket DPR terhadap KPK tidak dapat dilakukan berkaitan dengan tugas dan kewenangan KPK di bidang yudisial, yaitu penyelidikan, penyidikan dan penuntutan. Walaupun pembatasan tersebut tidak begitu tegas disuarakan oleh 5 Hakim Konstitusi yang pertimbangannya menjadi dasar putusan, namun pembatasan tersebut menjadi salah satu benteng terakhir yang dapat dipergunakan oleh KPK untuk tidak membuka persoalan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan di depan Panitia Angket DPR.

Pembatasan terhadap penggunaan hak angket tersebut merupakan suatu keniscayaan dalam negara hukum yang sadar berkonstitusi. Konstitusionalisme mengajarkan perlunya pembatasan terhadap setiap kekuasaan agar tidak disalahgunakan dan tetap berada pada aturan main yang telah disepakati sebagaimana disebutkan Walton H. Hamilton, *“Constitutionalism is the name given to the trust which men repose in the power engrossed on parchment to keep a government order”* (dalam Alexander, 1998: 16).

Di Amerika Serikat misalnya, sebagaimana disebutkan Mantel *“Congress Investigative power is not without limits”* (hak penyelidikan Kongres bukan tanpa batas). Dalam Putusan Mahkamah Agung Amerika pada perkara *Watkins vs. United States* dikatakan:

“There is no general authority to expose the private affairs of individuals without justification in terms of the functions of the Congress. ... Nor is the Congress a law enforcement or trial agency. These are functions of the executive and judicial departments of government. No inquiry is an end in itself; it must be related to, and in furtherance of, a legitimate task of the Congress” (Mantel, 2008: 328).

Dengan demikian, kekuasaan penyelidikan Kongres (hak angket) dibatasi untuk tidak mengekspos urusan pribadi individu, penegakan hukum, ataupun hal lainnya yang bukan merupakan kewenangan ataupun tidak memiliki relasi secara langsung terhadap persoalan yang sedang diselidiki. Urusan pribadi merupakan urusan privat yang dijamin oleh Konstitusi Amerika, sehingga hak penyelidikan Kongres tidak dapat dilakukan terhadap hal tersebut (Garcia, 2017 :105).

Berdasarkan pembatasan yang telah dilakukan oleh Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 dan contoh penggunaan hak angket di Kongres Amerika, maka DPR harus sadar bahwa penggunaan hak angket bukan tanpa batas. DPR tidak dapat memasuki ruang-ruang yang berkaitan langsung dengan urusan yudisial yang sedang diselidiki, disidik ataupun dituntut oleh KPK. Kalaupun DPR di masa yang akan datang melakukan manuver politik dan memaksa masuk pada urusan yudisial KPK, maka instrumen penyelesaian sengketa lembaga negara di MK dapat ditempuh. Hal tersebut lebih efektif, karena langsung berkaitan dengan permasalahan kongkret yang disengketakan, dibandingkan dengan pengujian undang-undang di MK yang bersifat lebih abstrak.

Merujuk pendapat Millikan yang didasarkan pada praktik penggunaan *Congressional Investigation* (hak angket Kongres Amerika), mengatakan seharusnya para anggota panitia investigasi kongres mengembangkan *self-restraint* (pengekangan diri) untuk tidak melampaui batas-batas hukum dalam penggunaan *Congressional Investigations* (Millikan: 1967: 660). Konsep pengekangan diri adalah konsep kesadaran dan ketauan diri terhadap kewenangan yang dimiliki dan batas-batas penggunaannya. Sejalan dengan hal tersebut, Sejalan dengan hal tersebut, Robert B. McKay mengatakan bahwa pembatasan kekuasaan investigasi kongres dalam bentuk sensitivitas terhadap pemisahan kekuasaan “*the separation of powers-sense*” dan menahan diri untuk tidak memasuki wilayah yudisial “*retains vitality to restrain intrusion into the domain of the judiciary*” (Robert, 1963: 290).

Belajar dari konsep tersebut, Panitia Angket DPR di Indonesia dapat mengembangkan prinsip pengekangan diri untuk tidak melampaui batas-batas penggunaan hak angket. Diharapkan jika di masa yang akan datang terjadi kesepakatan untuk melakukan hak angket terhadap KPK, maka diharapkan Panitia Angket DPR tidak memasuki ruang tugas dan kewenangan KPK dalam urusan yudisial seperti penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan, termasuk upaya untuk melakukan intervensi dan politisasi terhadap kasus-kasus yang ditangani KPK. Walaupun harapan pengekangan diri Panitia Angket DPR pada masa kini sepertinya akan sangat sulit terwujud, namun sebagai sebuah ide, hal ini perlu disuarakan.

C. PENUTUP

1. Simpulan

Berdasarkan hasil pembahasan yang telah diuraikan, maka dapat disimpulkan, *pertama*, pertimbangan Hakim Konstitusi khususnya pertimbangan 5 Hakim Konstitusi yang menjadi dasar Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 tidak tepat menempatkan KPK sebagai objek hak angket DPR. Hal tersebut dikarenakan pertimbangan 5 Hakim Konstitusi tidak memiliki konsistensi, khususnya terhadap makna independen yang dimiliki KPK. Lima Hakim Konstitusi menyebut “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”. Frasa “tidak berarti membuat KPK tidak independen dan terbebas dari pengaruh manapun” membuat 5 Hakim Konstitusi tersebut berkesimpulan bahwa KPK dapat menjadi objek hak angket DPR, dengan mengecualikan pada tugas dan kewenangan KPK di bidang yudisial (penyelidikan, penyidikan dan penuntutan). Pertimbangan tersebut selain tidak konsisten juga dibarengi tidak dibedahnya makna “hal penting, strategis, dan berdampak luas” sebagai kriteria dipergunakannya hak angket. *Kedua*, implikasi Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 terhadap penggunaan hak angket DPR terhadap KPK adalah dapat terganggunya status independensi KPK dalam rangka pemberantasan korupsi. Penggunaan hak angket DPR terhadap KPK secara eksekutif tanpa batas-batas tertentu dapat merintang bahkan mempolitisasi kasus pemberantasan korupsi yang ditangani oleh KPK.

2. Saran/Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan dan pembahasan yang telah dikemukakan, rekomendasi yang dapat dilakukan adalah *pertama*, pemahaman bahwa penggunaan hak angket DPR bukan tanpa batas. Artinya ada batasan-batasan tertentu dalam mempergunakan hak angket DPR tersebut, dimana khusus untuk hak angket terhadap KPK, Putusan Nomor 36/PUU-XV/2017 telah memberikan batas untuk tidak memasuki wilayah yudisial, yaitu penyelidikan, penyidikan dan penuntutan. Karena itu, jika terjadi kembali penggunaan hak angket terhadap KPK, maka Panitia Angket tidak dapat memasuki

wilayah yudisial tersebut. *Kedua*, perlunya pengembangan konsep *self restraint* (pengekangan diri) dari Panitia Angket DPR untuk tidak memasuki batas-batas yang telah ditentukan oleh hukum. Pengembangan konsep ini sejalan dengan prinsip pembatasan penggunaan hak angket sebagai bentuk pembatasan kekuasaan sehingga tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan yang massif.

D. REFERENSI

- Arifin, S.S.T. 1998. *Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Menurut UUD 1945, Suatu Studi Analisis Mengenai Pengaturannya Tahun 1966-1997*. Jakarta: Sekolah Tinggi Hukum Militer.
- Bagir. M. 2018. *Hak Angket Sebagai Kekuasaan Pengawasan DPR*. *Jurnal Varia Peradilan XXXIII* (387): 6-23.
- _____. 2003. *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press.
- DPR. 2017. *Paripurna DPR Sahkan Usulan Hak Angket KPK*. http://www.berita-satu.com/nasional-kpk/4277_13-paripurna-dpr-sahkan-usulan-hak-angket-kpk.html. 20 Juli 2018 (19.05).
- DPR. 2017. *Ini Sederet Alasan DPR Gulirkan Hak Angket KPK*. <https://news.detik.com/berita/d3486828/ini-sederet-alasan-dpr-gulirkan-hak-angket-kpk>. 15 Juli 2018 (15.00).
- DPR. 2018. *Empat Rekomendasi Pansus Angket DPR Untuk KPK*. http://www.tribunnews.com/nasional/2018/02_14/empat-rekomendasi-pansus-angket-dpr-untukkpk?page=1. 28 Juli 2018 (22.00).
- DPR. 2018. *Jika Tak Patuh Rekomendasi Pansus Angket KPK Diancam Hak DPR Lainnya*. <https://nasional.kompas.com/read/2018/02/14/18195671/jika-tak-patuh-rekomendasi-pansus-angket-kpk-diancam-hak-dpr-lainnya>. 28 Juli 2018 (22.50).
- DPR. 2018. *Laporan Panitia Angket DPR RI Tentang Pelaksanaan Tugas dan Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi Yang Diatur Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Rapat Paripurna DPR RI. 14 Februari 2018.
- Kent B. Millikan. 1967. *Limitation on the Power of Congressional Investigations*. *William & Mary Law Review* 8 (4): 630-660.

- Matthew, Mantel. 2008. *Conggressional Investigation: A Bibliography*. Law Library Journal 100 (2): 323-361.
- Miranda, R.A. 2009. *Kedudukan Komisi Independen Sebagai Auxiliary Institutions dan Relevansinya Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jurnal Konstitusi, kerja sama MK dan PSKN FH Universitas Padjadjaran 1 (1): 53-71.
- KPK. 2018. *Tanggapan KPK Atas 10 Rekomendasi Pansus Hak Angket DPR*. <https://kumparan.com/@kumparan-news/tanggapan-kpk-atas-10-rekomendasi-pansus-hak-angket-dpr>. 28 Juli 2018 (22.30).
- KPK. 2018. *KPK Sebut Lembaga Pengawas Usulan Pansus Angket Mengada-ada*. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180214181724-32-276232/kpk-sebutlem-baga-pengawas-usulan-pansus-angket-mengada-ada>. 28 Juli 2018 (22.40).
- Larry, Alexander. (ed). 1998. *Constitutionalism: Philosophical Foundations*, Cambridge University Press.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. 2016. *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*. Sekretariat Jenderal MPR RI. 2016.
- Mark, Zuckerberg. 2018. *Facebook CEO Mark Zuckerber Testifies Before US Congress Highlight*. <https://economictimes.indiatimes.com/tech/internet/Facebook-ceo-mark-zuckerbergtestifies-before-uscong-resshighlights/articleshow/63704337.cms>. 25 Juli 2018 (22.00).
- Michael, J. Garcia., et.all. 2017. *The Constitution of the United States of America, Analysis and Interpretation, Legislative Department*. Washington: U.S. Government Publishing Office.
- Robert, B. M. 1963. *Congressional Investigations and the Supreme Court*. California Law Review 51 (2): 267-295.
- Soerjono, S. 2007. *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.
- Yusril, I.M. 2018. *Menurut Yusril Hak Angket Bisa Ditujukan Untuk Semua Lembaga*. <https://nasional.kompas.com/read/2017/09/14/17595501/menurut-yusril-hak-ang-ket-bisa-ditujukan-untuk-semua-lembaga>. 15 Juli 2018 (20.00).

Peraturan Perundangan-Undangan dan Putusan Hakim.

UUD Republik Indonesia Tahun 1945 Setelah Perubahan.

UUD Republik Indonesia Serikat (RIS) Tahun 1949.

UUD-Sementara 1950.

UU Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket DPR.

UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Putusan MK Nomor 8/PUU-VIII/2010.

Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017.

Putusan MK Nomor 37/PUU-XV/2017.

Putusan MK Nomor 40/PUU-XV/2017.