



SALINAN

**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  
Komerling Ulu Timur, Provinsi Sumatera Selatan

Sebagai ----- **Pemohon III;**

Dalam hal ini berdasarkan surat kuasa khusus bertanggal 19 Juli 2017 memberi kuasa kepada **Syaugi Pratama, S.H., M.Si (Han).**, **Okta Heriawan, S.H.**, **Victor Santoso Tandiasa, S.H., M.H.**, dan **Kurniawan S.H.**, Advokat yang berkedudukan hukum di *Law Firm 218 & Partners*, beralamat di Jalan Budaya RT 002/RW 006 Nomor 56, Kelurahan Jatiwaringin, Pondok Gede, Kota Bekasi, bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

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.

## 2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan dengan surat permohonan bertanggal 20 Juni 2017, yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 20 Juni 2017 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 68/PAN.MK/2017 dan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 36/PUU-XV/2017 pada tanggal 11 Juli 2017, yang telah diperbaiki dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 24 Juli 2017, yang pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

### I. KEWENANGAN MAHKAMAH

1. Bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945 diatur pada Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyatakan:

*“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.*

2. Bahwa selanjutnya Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan:

*“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum”.*

3. Bahwa berdasarkan ketentuan di atas, kewenangan Mahkamah Konstitusi lebih lanjut diatur dalam undang-undang terhadap UUD 1945 yang juga didasarkan pada Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan:

*“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:*

- a. *menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- b. *memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- c. *memutus pembubaran partai politik;*
- d. *memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum*

4. Bahwa selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 29 ayat (1) UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang mengatakan bahwa:

*“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:*

- a. *menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- b. *memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- c. *memutus pembubaran partai politik;*
- d. *memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; dan*
- e. *kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang.*

5. Bahwa selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 9 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa:

*“Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.”*

6. Mahkamah Konstitusi dibentuk sebagai lembaga pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*). Apabila terdapat Undang-Undang yang berisi atau terbentuk bertentangan dengan konstitusi (*unconstitutional*), maka Mahkamah Konstitusi dapat menganulirnya dengan membatalkan keberadaan Undang-Undang tersebut secara menyeluruh ataupun perpasalnya;
7. Bahwa sebagai pengawal konstitusi, Mahkamah Konstitusi juga berwenang memberikan penafsiran terhadap sebuah ketentuan pasal-pasal undang-undang agar berkesesuaian dengan nilai-nilai konstitusi. Tafsir Mahkamah Konstitusi terhadap konstitusionalitas pasal-pasal undang-undang tersebut merupakan tafsir satu-satunya (*the sole interpreter of constitution*) yang memiliki kekuatan hukum. Sehingga terhadap pasal-pasal yang memiliki makna ambigu, tidak jelas, dan/atau multi tafsir dapat pula dimintakan penafsirannya kepada Mahkamah Konstitusi;

8. Bahwa dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIV/2016 Paragraf [3.14] halaman 38 dalam pengujian norma Pasal 263 ayat (1) UU Nomor 8 Tahun 1981 menyatakan:

[3.14] menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas Mahkamah memandang penting untuk menegaskan kembali bahwa norma Pasal 263 ayat (1) UU 8/1981 adalah norma yang konstitusional sepanjang tidak dimaknai lain selain bahwa peninjauan kembali hanya dapat diajukan oleh terpidana atau ahli warisnya, dan tidak boleh diajukan terhadap putusan bebas dan lepas dari segala tuntutan hukum. Pemaknaan yang berbeda terhadap norma *a quo* akan menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan yang justru menjadikan inkonstitusional. Untuk itu Mahkamah perlu menegaskan bahwa demi kepastian hukum yang adil norma Pasal 263 ayat (1) UU 8/1981 menjadi inkonstitusional jika dimaknai lain.

9. Bahwa pada Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIV/2016 Mahkamah menyatakan:

Mengabulkan permohonan Pemohon;

- 1.1. Pasal 263 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209) bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat, yaitu sepanjang dimaknai lain selain yang secara eksplisit tersurat dalam norma *a quo*;
- 1.2. Pasal 263 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat, yaitu sepanjang dimaknai lain selain yang secara eksplisit tersurat dalam norma *a quo*;

10. Bahwa terhadap permohonan Pemohon memiliki kesamaan yakni meminta kepada Mahkamah Konstitusi untuk memberikan syarat terhadap Pasal 79 ayat (1) karena dalam pemberlakuan norma *a quo* berbeda dengan apa yang telah dijelaskan dalam Penjelasan norma *a quo*, dan sudah tidak ada upaya hukum yang dapat dilakukan untuk mengoreksi pemberlakuan dari norma *a quo* yang dilakukan oleh DPR.

11. Bahwa berdasarkan uraian di atas, maka Mahkamah berhak dan berwenang untuk melakukan pengujian konstitusionalitas 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 ("UU MD3") terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

## II. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) DAN KERUGIAN KONSTITUSIONAL PEMOHON

### A. Kedudukan Hukum (*Legal standing*) Para Pemohon

1. Bahwa Pasal 51 ayat (1), UU Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:
  - a. perorangan WNI;
  - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan RI yang diatur dalam undang-undang ;
  - c. badan hukum publik dan privat, atau;
  - d. lembaga negara.
2. Bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 11/PUU-V/2007, juga menyebutkan tentang kapasitas Pemohon dalam mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar, yaitu:
  - a. adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
  - b. bahwa hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh para Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji.
  - c. bahwa kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik atau khusus dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi.
  - d. adanya hubungan sebab akibat antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji.
  - e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.
3. Bahwa Pemohon I adalah BADAN HUKUM yang merupakan suatu Perkumpulan yang diberi nama FORUM KAJIAN HUKUM DAN KONSTITUSI disingkat FKHK yang dibentuk pada tahun 2011 dan secara sah pendiriannya berdasarkan Akta Pendirian Perkumpulan oleh Notaris

Reni Herlianti, SH, Nomor 1 Tahun 2012 (bukti P.3), dan kemudian mendapatkan Pengesahan sebagai BADAN HUKUM dari Kementerian Hukum dan HAM berdasarkan Keputusan Nomor AHU-220.AH.01.07.Tahun 2012 tentang Pengesahan Badan Hukum Perkumpulan Forum Kajian Hukum dan Konstitusi (bukti P.4), yang diwakilkan oleh para pengurus (Identitas bukti P.5) seperti yang telah dijelaskan di atas.

4. Bahwa berdasarkan peralihan kepengurusan periode 2011-2016 kepada pengurus periode 2016-2021 maka terjadi perubahan struktur kepengurusan FKHK berdasarkan rapat kepengurusan yang telah dicatat dan dirubah berdasarkan Akta Perubahan Struktur Kepengurusan oleh Notaris Esi Susanti, S.H., M.Kn Nomor 07 tertanggal 28 Juni 2016 (bukti P.6), dan kemudian pemberitahuan kepada Kementerian Hukum dan HAM berdasarkan Keputusan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU-0000397.AH.01.08.Tahun 2016 tentang Persetujuan Perubahan Struktur Badan Hukum Perkumpulan Forum Kajian Hukum dan Konstitusi (bukti P.7)
5. Bahwa sebagai badan hukum juga menyanggah hak dan kewajiban dalam sistem hukum, sama halnya dengan perorangan, demikian juga halnya dalam perkara permohonan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, mungkin saja badan hukum baik yang bersifat privat maupun publik mengalami kerugian yang mempengaruhi hak konstitusionalnya karena berlakunya atau diundangkannya suatu Undang-Undang. Hal ini sejalan dengan Yurisprudensi Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-I/2003 yang diajukan oleh beberapa organisasi yang bergerak dibidang radio dan televisi maupun organisasi wartawan dalam mengajukan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, diantaranya Asosiasi Televisi Siaran Indonesia (ATVSI) dan Ikatan Jurnalis Televisi Indonesia (IJTI) yang mengklaim diri sebagai badan hukum serta dalam hal ini Mahkamah Konstitusi mengakuinya dan mempunyai *legal standing* sebagai Badan Hukum.
6. Bahwa hal tersebut sejalan dengan kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon I dalam perkara ini, Pemohon I memiliki tugas pokok melakukan penelitian dan pengkajian dalam bidang hukum dan konstitusi, serta berperan aktif dalam melakukan upaya hukum dalam rangka upaya

menjaga serta menegakan konstitusi, serta telah memiliki struktur organisasi yang terdiri dari ketua umum, ketua-ketua bidang, yang masing-masing memiliki tugas dan fungsinya sesuai dengan anggaran dasarnya. Namun perlu ditegaskan bahwa status organisasi Pemohon bukanlah merupakan suatu organisasi kemasyarakatan yang berbasis massa, melainkan suatu badan hukum perkumpulan yang hanya terdiri dari beberapa intelektual-intelektual muda, yang fokus dibidang pengkajian dan pembangunan hukum dan konstitusi dengan upaya-upaya yang konstitusional sesuai dengan mottonya yaitu “Pentingnya Berkonstitusi dalam Bernegara”.

7. Bahwa sifat, fungsi dan upaya dari dibentuknya badan hukum perkumpulan Pemohon I adalah telah diatur secara tegas dalam Anggaran Dasar Forum Kajian Hukum dan Konstitusi (FKHK) (bukti P.8), yaitu sebagaimana telah diatur dalam Pasal 6 – 8 Anggaran Dasar Pemohon, adapun bunyi kedua pasal tersebut sebagai berikut:

**Pasal 6**

FKHK bersifat mandiri, tunggal dan tidak terikat pada Organisasi apapun.

**Pasal 7**

FKHK berfungsi sebagai wadah pengkajian dan pengembangan hukum dan konstitusi

**Pasal 8**

Untuk mewujudkan tujuannya, FKHK melakukan upaya-upaya:

- a. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia secara terarah, terpadu, dan menyeluruh terhadap pemahaman hukum dan konstitusi.
- b. Mengadakan kegiatan seminar, diskusi, simposium, lokakarya dan program penelitian dan pelatihan mengenai hukum dan konstitusi.
- c. Mengadakan kerjasama dan hubungan dengan organisasi lain, baik didalam maupun diluar negeri yang melakukan kegiatan serupa.
- d. Melakukan suatu penelitian dan pengkajian di bidang hukum dan konstitusi, dalam rangka mewujudkan pembangunan hukum nasional.
- e. Melakukan upaya hukum apapun yang sah secara hukum, dalam upaya perlindungan nilai-nilai Konstitusionalisme.

- f. Mengadakan upaya lain yang sah secara hukum, yang tidak bertentangan dengan AD/ART FKHK.
8. Bahwa berdasarkan hal tersebut di atas maka terbukti bahwa Pemohon I dibentuk dengan tujuan untuk memperjuangkan kepentingan umum (*Public interest advocacy*), serta aktif melakukan perlindungan serta penegakan nilai-nilai konstitusionalisme.
  9. Bahwa Pemohon I aktif dalam menegakan nilai-nilai konstitusionalisme diantaranya menjadi Pemohon dalam Perkara Nomor. 4/PUU-X/2012 tentang penggunaan Lambang Negara, Perkara Nomor 97/PUU-XI/2013 tentang Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menangani Sengketa Pilkada, Perkara Nomor 66/PUU-XII/2014 tentang Lambang Negara, Perkara Nomor 118/PUU-XII/2014 Pengujian Perppu Pilkada Langsung tentang Kewenangan KPU dalam menyelenggarakan Pilkada, Perkara Nomor 25/PUU-XIII/2015 tentang pemberhentian sementara pimpinan KPK, Perkara Nomor 123/PUU-XIII/2015 tentang Batas waktu Penetapan Tersangka, terakhir Perkara Nomor 66/PUU-XIV/2016 tentang Pembatalan Perda oleh Pemerintah Pusat, dan kesemuanya itu Mahkamah telah menyatakan bahwa Pemohon I memiliki *legal standing* dalam pengujian-pengujian yang telah dilakukan selama ini.
  10. Bahwa Pemohon I adalah Organisasi yang berbadan hukum yang dijamin hak konstitusionalnya dalam mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya dalam rangka penegakkan nilai-nilai perlindungan konstitusionalisme serta memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya sebagaimana yang telah dijamin oleh Pasal 28, Pasal 28C ayat (2) UUD 1945.
  11. Bahwa Pemohon I merupakan pihak yang memenuhi Bahwa Pasal 51 ayat (1) huruf c UU Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 11/PUU-V/2007 huruf c serta Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009 telah terpenuhi.
  12. Bahwa hak konstitusional para Pemohon telah diatur, dijamin dan dilindungi dalam Undang-Undang Dasar 1945 (“UUD 1945”) sebagai berikut:  
Pasal 28C ayat (2) menyatakan:



“Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.”

13. Bahwa PEMOHON II adalah warga negara Indonesia (bukti P.9 - KTP) yang merupakan Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sahid Jakarta pada jenjang S1 (bukti P.10 KTM). Selain sebagai Mahasiswa, Pemohon II adalah anggota tim peliput persidangan di pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) dari FH Usahid bekerjasama dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) (bukti P.11 – SK Dekan FH USAHID) sebagai bentuk dari pengawasan masyarakat terhadap proses persidangan tindak pidana korupsi.
14. Bahwa Pemohon III adalah warga negara Indonesia (bukti P.12 - KTP) Pembayar pajak (bukti. P. 13 - NPWP) yang berprofesi sebagai Dosen di STISIP (bukti P.14 - SK Dosen dan P.15 - NIDN). Pemohon III juga mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret (UNS) (bukti P.15 - KTM). Pemohon III seorang dosen yang aktif dalam kegiatan-kegiatan ilmiah seperti forum-forum akademik serta aktif dalam upaya dalam pengembangan hukum di Indonesia.

## B. Kerugian Pemohon

1. Bahwa Pemohon I memandang norma Pasal 79 ayat (3) UU MD3 yang menyatakan:

“Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPR untuk 3 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*” apabila dimaknai lain selain yang secara eksplisit termaktub dalam norma *a quo* dan penjelasannya akan menimbulkan ancaman dalam bernegara karena Hak Angket yang diberikan oleh Konstitusi dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang, ternyata dalam pemberlakuannya DPR memperluas lingkup Hak Angket dari ketentuan yang telah diatur oleh norma *a quo* dan Penjelasannya.

2. Bahwa sebenarnya lingkup Hak Angket yang dimiliki oleh DPR telah diatur dalam norma *a quo*, khususnya pada frasa “pelaksanaan suatu undang-

undang dan/atau kebijakan Pemerintah”. Kemudian ditegaskan dalam penjelasan secara limitatif yang menyatakan “Pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah dapat berupa kebijakan yang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah non kementerian. ”

3. Bahwa terhadap kata “dan/atau” yang merupakan pilihan (konsep alternatif kumulatif) terhadap lingkup Hak Angket adalah pilihan antara kebijakan yang dilaksanakan sendiri oleh “Presiden, Wakil Presiden, Menteri Negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung”, atau “Pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian” sebagai pelaksanaan suatu undang-undang. Artinya lingkup hak angket hanya untuk pelaksanaan suatu undang-undang yang dilakukan oleh Pemerintah (lingkup kekuasaan Eksekutif).
4. Bahwa dalam Pelaksanaannya ternyata DPR memaknai lingkup Hak Angket lain dari apa yang diatur dalam norma *a quo* dan penjelasannya. DPR memaknai bahwa terhadap Pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah adalah suatu pilihan (alternatif kumulatif) yakni pilihan antara pelaksanaan suatu undang-undang yang dimaknai adalah seluruh lembaga negara sebagai pelaksana undang-undang dan/atau pelaksana undang-undang (Pemerintah/Eksekutif) serta kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah. Oleh karena itu saat ini DPR membentuk Pansus Angket untuk melakukan penyelidikan kepada lembaga KPK karena dianggap sebagai pelaksana undang-undang.
5. Bahwa terhadap perluasan lingkup Hak Angket yang dilakukan oleh DPR tanpa melakukan perubahan atas norma *a quo* terlebih dahulu merupakan suatu bentuk kesewenang-wenangan DPR dalam memaknai suatu norma. Hal ini jelas bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum dan prinsip konstitusionalisme yang menekankan pada adanya pembatasan kekuasaan atas lembaga-lembaga penyelenggara negara melalui peraturan perundang-undangan.
6. Bahwa hal ini jelas merugikan kepentingan Pemohon I dalam menjalankan tugas-tugasnya selama ini yang *concern* dalam upayanya memperjuangkan penegakan terhadap nilai-nilai konstitusionalisme, baik saat masih menjabat sebagai ketua bidang dalam kepengurusan FKHK periode sebelumnya,

maupun pada saat ini dimana Pemohon I menjabat sebagai Ketua Umum dan Sekretaris Jenderal FKHK.

7. Bahwa selain itu dalam menjalankan tugasnya di Organisasi FKHK yang aktif melakukan kajian, sosialisasi, baik dalam pangung-panggung mahasiswa, maupun kepada kelompok buruh dan masyarakat dalam bentuk penyuluhan hukum dengan tema “Pentingnya Berkonstitusi dalam Bernegara” yang selama ini terus digelorkan, dengan adanya pemaknaan yang berbeda dalam memandang norma *a quo* jelas menimbulkan problematika konstitusional dan jelas merugikan Pemohon I karena selama ini dalam pandangan-pandangannya yang disampaikan kepada publik terhadap pemberlakuan norma *a quo* adalah sesuai dengan apa yang telah ditegaskan secara eksplisit dan limitatif dalam penjelasan. Namun ternyata DPR memaknai berbeda dan memaksakan pemaknaannya untuk tetap membentuk Pansus angket yang diberlakukan untuk lembaga KPK.
8. Bahwa apabila Hak Angket diberlakukan kepada KPK, maka upaya penyelidikan yang sifatnya memaksa kepada KPK untuk menyerahkan data-data apapun yang diminta oleh Pansus Angket tanpa adanya batasan yang diatur, maka sifat independensi yang diberikan oleh UU kepada KPK menjadi terganggu dan hal ini dipandang oleh Pemohon I sebagai bentuk intervensi terhadap upaya pemberantasan korupsi yang selama ini diperjuangkan oleh Pemohon I Oleh karenanya Pemohon I merasa hak konstitusionalnya dirugikan dalam norma *a quo* sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.
9. Bahwa Pemohon II dalam mendapatkan pengajaran di kelas sebagai Mahasiswa di Fakultas Hukum Universitas Sahid Jakarta dalam mata kuliah pengantar ilmu perundang-undangan, dijelaskan bahwa terhadap lembaga Negara dalam menjalankan hak dan kewenangannya harus mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan terhadap hak atau kewenangan yang diatur secara limitatif, tidak bisa diperluas sesuai keinginan lembaga tersebut tanpa melakukan perubahan terhadap ketentuan yang mengaturnya.
10. Bahwa terhadap perluasan lingkup hak angket yang dilakukan oleh DPR kepada KPK jelas telah menabrak ketentuan serta prinsip-prinsip negara hukum dan konstitusionalisme yang tidak sesuai dengan apa yang diajarkan

dalam perkuliahan sehingga Pemohon II mengalami kebingungan dalam memaknai suatu ketentuan norma dan pemberlakuannya. Hal tersebut telah menimbulkan ketidakpastian hukum oleh karenanya merugikan Pemohon II dalam mempelajari ilmu perundang-undangan.

11. Bahwa Pemohon III adalah Dosen Program Studi Ilmu Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan pada Sekolah Tinggi Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Bina Marta dalam mengajarkan Ilmu Pemerintahan terhadap sistem *check and balances* dalam rangka menjamin bahwa masing-masing kekuasaan tidak melampaui batas kekuasaannya. Walaupun pasca amandemen UUD 1945 dalam beberapa hal bandul kekuasaan condong kepada legislatif. Namun bukan berarti dalam menjalankan kekuasaannya DPR dapat melampaui batas kekuasaannya yang telah diatur dalam undang-undang.

12. Bahwa Pemohon III memandang bahwa pembentukan Pansus Angket KPK yang dibentuk oleh DPR dalam menjalankan haknya telah melampaui kekuasaannya yang diberikan oleh undang-undang, oleh karenanya Pemohon III memandang bahwa atas perluasan lingkup hak angket yang dimaknai oleh DPR dan dalam pemberlakuan normanya DPR menggunakan Hak nya untuk melakukan penyelidikan terhadap KPK dan dalam upaya penyelidikannya tersebut dimungkinkan terjadinya intervensi terhadap upaya penanganan perkara tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh KPK, serta merusak independensi yang diberikan oleh undang-undang kepada KPK. Sehingga Pemohon III memandang hak konstitusionalnya untuk mendapatkan kepastian hukum yang dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 telah terlanggar oleh pemberlakuan norma akibat adanya perbedaan pemaknaan yang timbul atas norma *a quo*.

### III. PERMOHONAN PEMERIKSAAN PRIORITAS

Bahwa para Pemohon memohon kepada Yang Mulia Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia berkenan dapat memeriksa dan mengadili perkara permohonan pengujian materiil *a quo* dengan proses pemeriksaan prioritas, mengingat situasi dan kondisi mendesak dengan alasan sebagai berikut:

1. Mengingat bahwa UU MD3 Pasal 206 ayat (1) memberikan batas waktu 60 (enam puluh) hari kepada Pansus Hak Angket dalam melaksanakan tugasnya kepada rapat paripurna sejak dibentuknya Pansus Hak Angket tersebut. Selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 208 UU MD3, menyatakan:

*“Apabila rapat paripurna DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 206 ayat (2) memutuskan bahwa pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, DPR dapat menggunakan hak menyatakan pendapat. ”*

2. Bahwa berdasarkan Pasal 208, apabila rapat paripurna DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 206 ayat (2) memutuskan bahwa jika dikatakan bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, DPR dapat menggunakan hak menyatakan pendapat. Bahwa terhadap frasa dapat dalam Pasal 208 tersebut, sangat tidak mungkin dilakukan tindak lanjut hasil kerja pansus Hak Angket dengan mengajukan hak menyatakan pendapat yang berujung pada *impeachment*.
3. Bahwa jika melihat pada Pansus (hak angket) Pelindo II dan Century, DPR dapat tidak menggunakan hak menyatakan pendapat tetapi langsung rekomendasi pemerintah dan semua pihak terkait jika sudah melalui rapat paripurna DPR. Rekomendasi tersebut sangat membahayakan dan memungkinkan terjadinya beberapa skenario pelemahan KPK. Pertama, kemungkinan dikeluarkannya Perpu menggantikan UU KPK dengan poin-poin yang melemahkan karena besarnya penolakan untuk merevisi UU KPK saat ini. Kedua, bukan tidak mungkin rekomendasi untuk membubarkan KPK karena selama ini sudah banyak opini dilontarkan oleh anggota dan pimpinan DPR untuk membubarkan KPK dan mengembalikan fungsinya ke kepolisian dan kejaksaan, sementara masyarakat masih sangat membutuhkan kehadiran KPK dalam pemberantasan korupsi.
4. Bahwa saat ini Pansus Hak Angket KPK sudah lebih dari 30 hari mendekati batas waktu yang diberikan oleh Undang-Undang. Oleh karena itu kami memohon agar Yang Mulia bersedia mengabulkan permohonan Pemeriksaan Prioritas terhadap Pengujian Perkara *a quo*.

#### **IV. ALASAN PERMOHONAN**

Bahwa para pemohon mengujikan norma yang terdapat dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 42 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yaitu:

**Pasal 79 ayat (3)** 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* tersebut bertentangan dengan norma dalam UUD 1945 yaitu:

**Pasal 1 ayat (3) UUD 1945**

*“Negara Indonesia adalah Negara Hukum”*

**Pasal 20A ayat (2) UUD 1945:**

*“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.”*

**Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menyatakan:**

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

Bahwa ketentuan frasa “pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah” dalam norma *a quo* bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat, dengan alasan-alasan hukum sebagai berikut:

**A. Original Inten Hak Angket dalam UUD 1945**

1. Bahwa pengaturan hak angket yang merupakan kewenangan DPR pertama kali diatur pada ketentuan Pasal 70 Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (UUDS) yang menyatakan: *“Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak menyelidiki (enquete), menurut aturan yang ditetapkan undang-undang”*, yang kemudian diatur lebih lanjut melalui UU Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat. Alasan mengapa ada hak angket dalam UUDS dan UU Nomor 6 Tahun 1954, karena saat itu menganut sistem parlementer yang mana hak angket merupakan ciri dari sistem parlementer dan tidak lazim dianut dalam negara yang menganut sistem presidensial.
2. Bahwa melalui perubahan kedua UUD 1945, hak angket kemudian ditegaskan sebagai hak DPR dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan: *“Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat”*.

Jadi hak angket merupakan kewenangan konstitusional DPR yang diberikan UUD 1945. Walaupun tidak lazim dan terjadi perdebatan secara teoritik mengenai penggunaan hak angket dalam sistem presidensial pada saat perumusan perubahan UUD 1945, namun pada akhirnya hak angket diberikan kepada DPR dalam rangka memperkuat fungsi *checks and balances* antara DPR dengan pemerintah.

3. Bahwa terkait subjek apa saja yang dapat diawasi DPR melalui hak angket tentu harus menelusuri risalah perumusannya atau original intent Pasal 20A ayat (2) UUD 1945. Pada perubahan kedua mengenai DPR Gregorius Seto Harianto dari Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa (F-PDKB) menyampaikan usulan pasal baru dalam hal penambahan hak-hak yang dimiliki DPR salah satunya hak angket: “ ... dalam melaksanakan fungsi legislatif dan pengawasan, DPR memiliki: ... hak angket ... ” (vide, Naskah Komperhensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 2, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, hlm. 907). Setelah usulan disampaikan oleh Gregorius Seto Harianto, pembahasan mengenai hak angket hanya fokus pada persoalan keharmonisan antara hak angket dengan sistem presidensial dan perdebatan apakah hak angket dan hak-hak lainnya perlu atau tidak ditegaskan secara eksplisit dalam UUD 1945.
4. Bahwa mengenai pembahasan mengenai subjek yang dapat di angket oleh DPR tidak terlalu menjadi fokus pembahasan, sehingga sulit untuk melacak alur pembahasannya, tetapi subjek apa saja yang dapat di angket mendapatkan titik terang dari uraian yang dikemukakan Pataniari Siahaan dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP) menyampaikan usulan: “ ... Anggota DPR mempunyai hak meminta keterangan hak interpelasi, melakukan penyeleidikan atau hak angket, hak tanya terhadap sesuatu masalah kepada Presiden ... ” (vide, Naskah Komperhensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 2,

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, hlm. 927).

5. Bahwa berdasarkan uraian yang disampaikan oleh Pataniari yang secara eksplisit menegaskan bahwa subjek yang dapat di angket oleh DPR adalah terbatas hanya Presiden (eksekutif), bukan di luar cabang kekuasaan lainnya.
6. Bahwa dengan demikian, *original intent* dari subjek yang dapat di angket oleh DPR sebagaimana termaktub pada Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 hanya limitatif ditujukan kepada kekuasaan eksekutif, bukan kekuasaan lainnya.
7. Bahwa dalam konteks norma *a quo*, maka hak angket yang dimiliki DPR harus dimaknai sesuai dengan *original intent* dari Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 yang hanya menghendaki subjek yang dapat di angket terbatas pada kekuasaan eksekutif. Hal demikian, sesungguhnya sudah terakomodir dalam norma *a quo* dan penjelasannya yang mengatur secara limitatif mengenai subjek-subjek dalam kekuasaan eksekutif yang dapat di angket, sehingga apabila ditafsirkan lain, maka harus dipandang bertentangan dengan UUD 1945.

## **B. Prinsip Negara Hukum**

1. Bahwa menurut I Dewa Gede Palguna, ajaran atau teori Negara Hukum menekankan pada prinsip supremasi hukum atas orang dan pemerintah terikat oleh hukum. Dalam konteks kehidupan bernegara, prinsip itu diartikan bahwa kekuasaan Negara harus didefinisikan dan ditentukan batas-batasnya oleh hukum sehingga bukan hanya orang tetapi juga pemerintah pun harus tunduk pada hukum. (I Dewa Gede Palguna, 2013 : 26)
2. Paham Negara Hukum ini menjadikan semua tindakan Lembaga penyelenggara Negara harus berdasarkan hukum yang berlaku. Bahwa dalam Putusan Mahkamah Nomor 25/PUU-XIII/2015 halaman 191 mengatakan tentang prinsip negara hukum, yakni:

*“Bahwa sejarah lahirnya pemikiran perihal hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil adalah sejarah perlawanan terhadap kesewenang-wenangan penguasa. Tujuannya ialah untuk mencegah lahir dan berkembangnya kekuasaan yang*



*bersifat tiranik. Kemudian, ketika gagasan tentang negara hukum berkembang, pemikiran itu pun diserap ke dalam tiga substansi yang menjadi prinsip dasar negara hukum, yaitu (1) bahwa dalam negara hukum pemerintah (dalam arti luas) dibatasi oleh hukum; (2) bahwa dalam negara hukum berlaku legalitas formal; dan (3) bahwa dalam negara hukum, hukumlah yang memerintah, bukan orang”.*

3. Bahwa sebagai hukum tertinggi Konstitusi menjadi acuan dalam membuat aturan-aturan di bawahnya dan menjamin hak asasi manusia serta pembatasan kewenangan negara terhadap warganya. Paham berkonstitusi merupakan paham konstitusionalisme yang mengatur hubungan pemerintahan dengan warga negara. Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa:
4. “Konstitusionalisme mengatur dua hubungan yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu: Pertama, hubungan antara pemerintahan dengan warga negara; dan Kedua hubungan antara lembaga pemerintahan yang satu dengan lembaga pemerintahan yang lain. Karena itu, biasanya isi konstitusi dimaksudkan untuk mengatur mengenai tiga hal penting, yaitu: (a) menentukan pembatasan kekuasaan organ-organ negara, (b) mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara, dan (c) mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara” (Jimly Asshiddiqie, 2011: 24).
5. Bahwa hubungan pemerintah dengan warga negara dan hubungan antara lembaga pemerintah dengan lembaga pemerintah yang lain harus diatur dan dibatasi kewenangannya agar tidak menyebabkan kesewenang-wenangan. Kesewenang-wenangan terjadi akibat adanya legitimasi kewenangan yang diberikan oleh konstitusi. Oleh karena itu maka legitimasi kekuasaan ini harus dibatasi dengan aturan-aturan yang jelas dan tidak multi tafsir. Seperti yang dikatakan oleh Ahli Sejarah Inggris Lord Acton bahwa “*Power tends to corrupt, absolute power corrupted absolutely*” (kewenangan cenderung menyimpang, kewenangan yang absolut sudah dipastikan menyimpang).
6. Bahwa kewenangan menjadi hal yang melekat (*inherent*) suatu lembaga negara dalam melaksanakan kewenangannya. Menurut Robert Bierstedt yang dikutip oleh Ni’matul Huda bahwa wewenang (*authority*) adalah *institutionalized power* (kekuasaan yang dilembagakan), yaitu kekuasaan

yang tidak hanya *de facto* menguasai, melainkan juga berhak untuk menguasai (Ni'matul Huda, 2010: 109).

7. Bahwa Jimly Asshiddiqie dalam makalah "Gagasan Negara Hukum Indonesia" merumuskan ide-ide pokok konsepsi Negara Hukum itu dan pula penerapannya dalam situasi Indonesia, yaitu: 1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*): 2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*): 3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*): 4. Pembatasan Kekuasaan: 5. Organ-Organ Campuran Yang Bersifat Independen: 6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak: 7. Peradilan Tata Usaha Negara: 8. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*): 9. Perlindungan Hak Asasi Manusia: 10. Bersifat Demokratis (*Democratische Rechtsstaat*): 11. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*): 12. Transparansi dan Kontrol Sosial: 13. Ber-Ketuhanan Yang Maha Esa.
8. Bahwa dengan berjalannya Pansus KPK oleh DPR dengan memperluas sendiri makna penjelasan norma *a quo*, sudah sangat jelas bertentangan dengan Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*) baik secara normatif dan empirik bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi, bukan dengan kekuasaan.
9. Bahwa dengan tidak mengakuinya KPK sebagai Komisi Negara Independen. Hal tersebut jelas bertentangan dengan ide pokok negara hukum, bahwa independensi lembaga atau organ-organ tersebut dianggap penting untuk menjamin demokrasi. Dengan pemaksaan KPK masuk dalam lembaga eksekutif sama saja dengan tidak mengakui KPK sebagai Komisi Negara Independen.
10. Bahwa hal dengan perluasan dan penafsiran norma *a quo* yang tidak sama dengan penjelasan bertentangan dengan ide pokok negara hukum yaitu pembatasan kekuasaan dan konstitusionalisme. Bahwa legitimasi kekuasaan ini harus dibatasi dengan aturan-aturan yang jelas dan tidak multi tafsir, apalagi DPR sebagai pembentuk undang-undangan seharusnya lebih patuh terhadap pembatasan kekuasaan yang diderivasikan pada norma *a quo*.
11. Bahwa dengan alasan-alasan tersebut sudah sepatutnya pemaknaan norma *a quo* yang ditafsirkan lain dan juga terhadap pertentangan akibat perluasan makna tersebut tidak sesuai dengan ide-ide pokok negara hukum. Hal

tersebut sangat jelas dan terang bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945: “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.

### C. Komisi Pemberantasan Korupsi Bukan Bagian dari Kekuasaan Eksekutif

1. Bahwa dalam konsep *trias politica*, terdapat 3 (tiga) lembaga pemegang kekuasaan yang utama dalam suatu pemerintahan, yakni lembaga eksekutif sebagai lembaga pemegang kekuasaan menjalankan undang-undang, lembaga yudikatif sebagai lembaga pemegang kekuasaan peradilan atau kekuasaan kehakiman dan lembaga legislatif sebagai lembaga pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang.
2. Bahwa terhadap konsep *trias politica* (legislatif, eksekutif dan yudikatif) yang digagas oleh Montesquie dikatakan sudah tidak dapat menjangkau perkembangan negara modern saat ini. Bahkan dalam buku *Comparative Administrative Law, Chapter 8*, Bruce Ackerman memberi judul *Good-bye Montesquie* ia mengatakan “...*the tradisional tripartite formula fails to capture their distinctive modes of operation, these new and functionally independent units are playing an increasingly important role in modern goverment. A new sparation of power in emerging in the twenty-first century. To grasp its distinctive features will require us to develop a conceptual framework containing five or six boxes or maybe more...*” (2010: 129). Artinya saat ini sudah tidak rasional lagi memaksakan suatu komisi independen masuk dalam salah satu lembaga kekuasaan (legislatif, eksekutif dan yudikatif).
3. Bahwa terkait dengan perkembangan konsep *the new sparation of power* menurut Bruce Ackerman dalam *Jurnal Harvard Law Review "The New Separation of Powers"* Volume 113 ia mengatakan “...*After all, the American system contains (at least) five branches: House, Senate, President, Court, and independent agencies..*” (2000:724). Sehingga dapat dikatakan pemaksaan memasukan ke dalam salah satu lembaga kekuasaan (legislatif, eksekutif dan yudikatif) adalah konsep usang dan tidak dapat menjawab kompleksitas ketatanegaraan modern.
4. Bahwa selanjutnya menurut Jimly Asshiddiqie, munculnya cabang kekusaan baru (di luar kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif) yakni komisi negara independen, dalam bukunya yang berjudul “Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi (2006:8) mengistilahkan

sebagai *independent supervisory bodies*, yaitu lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran antara fungsi regulatif, administratif, dan penghukuman.

5. Bahwa dalam konteks Indonesia menurut Firmansyah Arifin dalam bukunya yang berjudul “Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara” latar belakang yang mempengaruhi banyaknya pembentukan lembaga-lembaga negara baru yang bersifat independen (komisi negara independen), yaitu: (i) tiadanya kredibilitas lembaga-lembaga negara yang telah ada akibat asumsi adanya korupsi yang sistemik, mengakar dan sulit untuk diberantas; (ii) tidak independennya lembaga-lembaga negara yang ada karena satu sama lain tunduk di bawah pengaruh satu kekuasaan negara atau kekuasaan lainnya; (iii) ketidakmampuan lembaga-lembaga negara yang ada untuk melakukan tugas-tugas yang urgen dilakukan dalam masa transisi demokrasi karena persoalan birokrasi dan KKN; (iv) pengaruh global, dengan pembentukan apa yang dinamakan *auxiliary organ state agency* atau *watchdog institution* di banyak negara; dan (v) tekanan lembaga-lembaga internasional, tidak hanya sebagai prasyarat untuk memasuki pasar global, tetapi juga untuk membuat demokrasi sebagai satu-satunya jalan bagi negara yang asalnya berada di bawah kekuasaan otoriter.
6. Bahwa cabang kekuasaan baru yang bernama komisi negara independen (*Independent Agencies*) menurut para ahli memiliki karakteristik sebagai berikut:
  - 1.1. Wilian F. Funk dan Richard H. Seamon dalam bukunya yang berjudul “*Administrative Law; Examples & Explanations*” (2001:24 & 7) menguraikan sebagai berikut:
    - a. Pemberhentian anggota komisi hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang pembentukan komisi bersangkutan;
    - b. Kepemimpinan yang kolektif, bukan seorang pimpinan;
    - c. Kepemimpinan tidak dikuasai atau tidak mayoritas berasal dari partai politik; dan
    - d. Masa jabatan para pemimpin komisi tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*straggered terms*).

- 1.2. William F. Fox menguraikan dalam bukunya yang berjudul "*Understanding Administrative Law*" (2000:56) sebagai berikut:
  - a. Suatu komisi negara adalah independen bila dinyatakan secara tegas oleh parlemen dalam undang-undang komisi tersebut;
  - b. Presiden dibatasi untuk tidak secara bebas memutuskan (discretionary decision) pemberhentian sang pimpinan komisi.
- 1.3. Michael E. Milakovich dan Goerge J. Gordon dalam bukunya "*Public Administration in America*" (2001:443) menguraikan sebagai berikut:
  - a. Komisi ini memiliki karakter kepemimpinan yang bersifat kolegal, sehingga keputusannya diambil secara kolektif;
  - b. Para komisioner ini tidak melayani atau tunduk pada keinginan presiden;
  - c. Masa jabatan komisionernya relatif panjang;
  - d. Dalam pengisian komisioner dilakukan secara bertahap (staggered);
  - e. Jumlah anggota atau komisioner berjumlah ganjil keputusan diambil berdasarkan suara mayoritas; dan
  - f. Keanggotaan lembaga ini biasanya menjaga keseimbangan perwakilan yang bersifat partisan
7. Bahwa berdasarkan pendapat ahli tersebut secara garis besar terdapat kesamaan pendapat dalam menguraikan karakteristik komisi negara independen, sehingga dapat di rangkum sebagai berikut: (i) independensi komisi dinyatakan secara tegas oleh pembentuk undang-undang yang termaktub dalam UU yang mengatur komisi tersebut; (ii) pemberhentian anggota komisi hanya dapat dilakukan dengan sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang yang mengatur komisi; (iii) Komisi ini memiliki karakter kepemimpinan yang bersifat kolegal, sehingga keputusannya diambil secara kolektif; (iv) Para komisioner ini tidak melayani atau tunduk pada keinginan presiden atau bebas dari campur tangan kekuasaan eksekutif; (v) pengisian komisioner dilakukan secara bertahap; (vi) jumlah anggota/komisioner berjumlah ganjil keputusan diambil berdasarkan keputusan suara mayoritas; dan (vii) keanggotaan dalam komisi menjaga keseimbangan perwakilan yang bersifat partisan (partai politik) atau tidak dikuasai mayoritas oleh partisan.

8. Bahwa untuk menyatakan KPK sebagai komisi negara independen perlu menganalisis UU No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK) dikaitkan dengan karakteristik komisi negara independen:

a. Independensi KPK secara eksplisit dan tegas dinyatakan oleh pembentuk UU. Dapat dilihat dalam Pasal 3 yang menyatakan:

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

Ketentuan ini sesuai dengan karakteristik pada poin (i);

b. Pasal 20 ayat (1) yang menyatakan: “Komisi Pemberantasan Korupsi bertanggung jawab kepada publik atas pelaksanaan tugasnya dan menyampaikan laporannya secara terbuka dan berkala kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan”.

Ketentuan ini sesuai dengan karakteristik pada poin (iv), karena letak tanggung jawabnya adalah kepada publik, sehingga bebas dari campur tangan kekuasaan eksekutif maupun kekuasaan lainnya;

c. Pengangkatan komisioner diatur dengan mekanisme yang sudah ditentukan khusus oleh Pasal 30 dan Pasal 31, sedangkan pemberhentian diatur pada Pasal 32. Ketentuan ini sesuai dengan karakteristik pada poin (ii);

d. Pasal 21 ayat (5) menyatakan:

*“Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagaimana dimaksud ayat (2) bekerja secara kolektif”, dan Pasal 21 ayat (1) huruf a menyatakan: “Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi yang terdiri dari 5 anggota Komisi Pemberantasan Korupsi”.*

Ketentuan sesuai dengan karakteristik pada poin (iii) yang mengatur kepemimpinan KPK yang bersifat kolektif kelogial dan poin (vi) mengenai jumlah komisioner yang ganjil;

e. Pasal 29 huruf h, yang menyatakan:

*“tidak menjadi pengurus salah satu partai politik”.*

Ketentuan ini sesuai dengan karakteristik pada poin (vii). Karena pimpinan KPK tidak diperkenankan menjadi pengurus partai politik, sehingga KPK tidak mungkin dikuasai oleh mayoritas partisan.

9. Bahwa berdasarkan analisis terhadap UU KPK dan dikaitkan secara teoritik dengan karakteristik komisi negara independen pada poin 5, jika ditinjau secara teoritik dan hukum positif (UU KPK), maka KPK dapat dikategorikan sebagai komisi negara independen.

10. Bahwa secara konstitusional Mahkamah Konstitusi telah mengakui bahwa KPK merupakan komisi negara independen yang berada di luar tiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif karena perkembangan doktrin klasik pemisahan kekuasaan negara. Berikut adalah pendapat Mahkamah:

*“bahwa dalam perkembangan sistem ketatanegaraan saat ini, sebagaimana tercermin dalam ketentuan hukum tata negara positif di banyak negara, terutama sejak Abad ke-20, keberadaan komisi-komisi negara semacam KPK telah merupakan suatu hal yang lazim. Doktrin klasik tentang pemisahan kekuasaan negara ke dalam tiga cabang kekuasaan kini telah jauh berkembang, antara lain, ditandai oleh diadopsinya pelembagaan komisi-komisi negara yang di beberapa negara bahkan bersifat kuasi lembaga negara yang diberi kewenangan melaksanakan fungsi-fungsi kekuasaan negara” [vide, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 012-016-019/PUU-IV/2006, hlm. 268].*

11. Bahwa Mahkamah Konstitusi menegaskan kembali KPK bukanlah termasuk bagian dari cabang kekuasaan eksekutif. Hal ini sejalan dengan pendapat Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa KPK termasuk badan-badan lain yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman:

*“Sementara itu, lembaga yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi, sehingga pembentukan lembaga seperti KPK dapat dianggap penting secara konstitusional (constitutionally important) dan termasuk lembaga yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 ayat (3) UUD 1945” [vide, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 012-016-019/PUU-IV/2006, hlm. 269].*

12. Bahwa adanya asumsi KPK sebagai cabang kekuasaan eksekutif karena fungsinya sama dengan Kejaksaan dan Kepolisian, dalam hal penyelidikan, penyidikan dan penuntutan adalah keliru. Karena komisi negara independen memiliki fungsi campuran sebagaimana dinyatakan Jimly, tetapi bukan

serta-merta KPK disamakan dengan Kejaksaan dan Kepolisian yang berada pada cabang kekuasaan eksekutif. Sebab jika logika fungsional yang digunakan, maka sama saja menyatakan BPK masuk dalam wilayah cabang kekuasaan legislatif. Karena menurut Jimly Asshiddiqie (2006:167) BPK secara konstitusional memiliki kewenangan pengawasan keuangan dalam konteks pengelolaan APBN yang bersifat *apostereori*, itu sebabnya Pasal 23E ayat (2) UUD 1945 menegaskan hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD. Sedangkan peranan DPR dilakukan pada saat penentuan anggaran bersama Pemerintah. Lebih lanjut Jimly menyatakan fungsi BPK merupakan *auxilliary* dari fungsi pengawasan DPR. Dengan demikian DPR dan BPK memiliki fungsi yang mirip, tetapi meskipun mirip BPK bukanlah bagian dari cabang kekuasaan legislatif dalam struktur kelembagaan negara, melainkan sejajar dengan DPR. Jadi kemiripan fungsional suatu lembaga tidak dapat dijadikan satu-satunya acuan untuk mengategorisasi lembaga negara ke dalam cabang kekuasaan tertentu.

13. Bahwa dengan demikian, apabila dilihat dari tinjauan teoritik dan tinjauan konstituional, KPK bukanlah bagian atau berada pada cabang kekuasaan eksekutif, karena KPK adalah komisi negara independen yang berada di luar cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. hal ini sejalan dengan pendapat Denny Indrayana dalam bukunya "Jangan Bunuh KPK" (2016:61) yang menyatakan KPK harus makin ditegaskan sebagai komisi negara independen. Bahkan menurut Denny Indrayana Pembentukan Pansus Hak Angket KPK oleh DPR telah menabrak prinsip dasar lalu lintas bernegara, yaitu:

*"Pertama, sebagai badan lain yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman sebagaimana diatur dalam Pasal 24 UUD 1945, KPK juga diproteksi dengan prinsip kemerdekaan kekuasaan kehakiman (independence of the judiciary). Maknanya, tugas dan kewenangan KPK yang terkait kasus korupsi hanya dapat dinilai dan dikontrol melalui proses peradilan. Lembaga lain di luar kekuasaan yudikatif tidak berwenang-bahkan dilarang- untuk mengontrol kewenangan KPK dalam penanganan kasus. Kedua, angket adalah hak penyelidikan DPR atas kebijakan pemerintah, yang artinya lembaga eksekutif, baik kementerian maupun nonkementerian (executive agencies). Sementara KPK adalah komisi negara independen (independent agency) yang bukan bagian pemerintah serta "dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh"*



kekuasaan mana pun" (Pasal 3 UU KPK). Penjelasan Pasal 3 mengatur: "Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan 'kekuasaan mana pun' adalah kekuatan yang dapat memengaruhi tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi atau anggota Komisi secara individual dari pihak eksekutif, yudikatif, legislatif, pihak-pihak lain yang terkait dengan perkara tindak pidana korupsi, atau keadaan dan situasi ataupun dengan alasan apa pun". (Harian Kompas edisi 5 Mei 2017, di halaman 6 dengan judul "Balada Angkot Angket KPK".)

Sejalan dengan Denny Indrayana, dalam buku "Jangan Bunuh KPK" (2016:58-59) mengacu kepada 8 karakteristik dari komisi negara independen yang dirumuskan Zainal Arifin Mochtar memposisikan KPK sebagai komisi negara independen.

14. Bahwa dalam konteks norma *a quo*, KPK yang merupakan komisi negara independen bukanlah bagian dari subjek yang dapat di angket oleh DPR. Karena apabila merujuk *original intent* dari Pasal 20A ayat (2) UUD 1945, maka yang dapat di angket hanya limitatif pada kekuasaan eksekutif, bukan kekuasaan di luar eksekutif. Hal demikian, sesungguhnya sudah terakomodir dalam norma *a quo* dan penjelasannya yang mengatur secara limitatif mengenai subjek-subjek dalam kekuasaan eksekutif yang dapat di angket, sehingga apabila ditafsirkan lain, maka harus dipandang bertentangan dengan Pasal 20A ayat (2) UUD 1945.

#### D. Independensi dan Pertanggungjawaban KPK

1. Bahwa dalam Pasal 3 UU Nomor 30 Tahun 2002 secara tegas menyatakan bahwa:

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

Terhadap ketentuan kekuasaan manapun dalam bagian penjelasan Pasal 3 dijelaskan bahwa

*"Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan "kekuasaan manapun" adalah kekuatan yang dapat mempengaruhi tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi atau anggota Komisi secara individual dari pihak eksekutif, yudikatif, legislatif, pihak-pihak lain yang terkait dengan perkara tindak pidana korupsi, atau keadaan dan situasi ataupun dengan alasan apapun."*

2. Bahwa apabila Hak angket dimaknai dapat dilakukan terhadap seluruh pelaksana undang-undang dan/atau pemerintah dalam arti luas sehingga KPK masuk ke dalam subjek angket, hal ini jelas akan mengganggu independensi KPK dalam melaksanakan tugas dan kewenangnya. Selain

itu juga menjadi sangat berbahaya bagi KPK karena dalam melaksanakan haknya Pansus Hak Angket bisa meminta segala dokumen apapun yang diperlukan, Sebagaimana diatur dalam Pasal 205 UU Nomor 42 Tahun 2014 menyatakan:

- 1) Dalam melaksanakan hak angket, panitia khusus berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan.
  - 2) Panitia khusus meminta kehadiran pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat meminta secara tertulis dalam jangka waktu yang cukup dengan menyebutkan maksud permintaan tersebut dan jadwal pelaksanaannya.
  - 3) Pihak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib hadir untuk memberikan keterangan, termasuk menunjukkan dan/atau menyerahkan segala dokumen yang diperlukan kepada panitia khusus.
  - 4) Panitia khusus dapat menunda pelaksanaan rapat akibat ketidakhadiran pihak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) karena suatu alasan yang sah.
  - 5) Dalam hal pihak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak hadir tanpa alasan yang sah, atau menolak hadir, panitia khusus dapat meminta satu kali lagi kehadiran yang bersangkutan pada jadwal yang ditentukan.
  - 6) Dalam hal pihak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak memenuhi permintaan kehadiran yang kedua tanpa alasan yang sah atau menolak hadir, yang bersangkutan dikenai panggilan paksa oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia atas permintaan panitia khusus.
  - 7) Dalam hal panggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (5) tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama 15 (lima belas) Hari oleh aparat yang berwajib, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
3. Bahwa jika mengacu pada ketentuan Pasal 205 di atas, maka Pansus Angket dapat meminta dokumen-dokumen apapun termasuk dokumen yang menyangkut tentang penanganan kasus-kasus yang dalam pemahaman subyektif Pansus bahwa pelaksanaan dalam penanganan kasus tersebut diduga bertentangan dengan undang. Hal ini jelas mengganggu

independensi KPK dari pengaruh kekuasaan Legislatif. Karena Pembentukan Pansus Hak Angket tidak terlepas dari kasus E-KTP yang sedang ditangani oleh KPK yang melibatkan puluhan orang Anggota DPR. Artinya Pembentukan Pansus Angket KPK telah melanggar independensi KPK sebagaimana diatur dalam ketentuan norma Pasal 3 UU KPK.

4. Bahwa selanjutnya, terhadap bentuk pertanggungjawaban KPK, dalam Pasal 20 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2002 secara tegas menyatakan bahwa :

*“Komisi Pemberantasan Korupsi bertanggung jawab kepada publik atas pelaksanaan tugasnya dan menyampaikan laporannya secara terbuka dan berkala kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan.”*

Artinya jika kita mengacu pada ketentuan norma di atas jelas dan tegas dinyatakan bahwa KPK bertanggung jawab kepada publik atas pelaksanaan tugasnya berdasarkan asas Kepastian hukum, keterbukaan, akuntabilitas, kepentingan umum, dan proporsionalitas (vide Pasal 5).

5. Bahwa terhadap Presiden dan DPR serta BPK, KPK menyampaikan laporannya secara terbuka dan berkala kepada Presiden, DPR, dan BPK [Pasal 20 ayat (1) UU KPK]. Bentuk laporan tersebut misalnya seperti : progres/pencapaian KPK dalam Pemberantasan korupsi, tentang permasalahan/hambatan yang dihadapi KPK dalam upayanya memberantas korupsi sehingga Presiden dan DPR dapat ikut serta membantu KPK mengatasi hambatan tersebut yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan (Penguatan UU KPK atau Perpres), Serta laporan penggunaan keuangan, bukan tentang proses penegakan hukum yang sedang dilakukan oleh KPK dalam menangani pemberantasan tindak pidana Korupsi. Karena untuk memeriksa/audit proses penegakan hukum yang dilakukan oleh KPK dalam penanganan tindak pidana korupsi dilakukan di Pengadilan bukan ruang Politik. Artinya Pengadilan yang akan melakukan pemeriksaan terhadap apa yang dikerjakan KPK.

**E. Menempatkan KPK menjadi Subjek Hak Angket Bertentangan Dengan Prinsip Negara Hukum [Pasal 1 ayat (3) UUD 1945] dan Jaminan Kepastian Hukum [Pasal 28D ayat (1) UUD 1945]**

1. Bahwa DPR telah menggunakan Hak Angket terhadap KPK dengan membentuk Pansus Hak Angket. Dasar pembentukan Pansus Hak Angket

terhadap KPK adalah Pasal 79 ayat (3) khususnya terhadap frasa "Pelaksanaan Suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah ", DPR berpandangan bahwa KPK adalah lembaga yang masuk dalam bagian kekuasaan eksekutif, dan KPK menjalankan kewenangan dalam rangka melaksanakan perintah undang-undang, serta kata "Pemerintah" dimaknai dalam arti luas yaitu seluruh pelaksana undang-undang yang menyelenggarakan pemerintahan.

2. Bahwa hal tersebut diperkuat oleh keterangan Pakar Hukum Tata Negara Prof. Yusril Izha Mahendra yang dimintai keterangan dalam sidang yang digelar oleh Pansus Hak Angket di DPR. Dalam keterangannya Prof. Yusril mengatakan:

*"Saya mengatakan karena KPK dibentuk dengan undang-undang maka untuk menyelidiki sejauh mana undang-undang pembentukan KPK sudah dilaksanakan dengan praktik maka DPR dapat melakukan angket terhadap KPK"; "Dalam rangka pelaksanaan kewenangan di bidang pengawasan itulah maka DPR dibekali dengan hak-hak antara lain yaitu hak angket atau melakukan penyelidikan"; "Timbul pertanyaan dapatkah DPR secara konstitusional melakukan angket terhadap KPK maka jawab saya adalah karena KPK adalah dibentuk dengan undang-undang maka untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang itu DPR dapat melakukan angket terhadap KPK". (sumber: <https://www.youtube.com/watch?v=feofxJ-TT1U>)*

3. Bahwa jika kita hanya membaca ketentuan dalam norma *a quo* memang dapat dimaknai berbeda-beda khususnya terhadap frasa "pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah", oleh karenanya pada bagian penjelasan norma *a quo* dijelaskan secara Eksplisit dan Limitatif tentang "siapa yang menjadi subjek Hak Angket dan apa objek dari Hak Angket. Dalam penjelasan Pasal 79 ayat (3) menyatakan :

*"Pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah dapat berupa kebijakan yang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, ATAU Pimpinan lembaga pemerintah non kementerian"*

4. Bahwa dalam penjelasan tersebut ada beberapa hal yang harus dicermati, yakni :
  - 4.1. Dijelaskan bahwa yang menjadi subjek angket adalah Pemerintah (Presiden, Wakil Presiden, Menteri Negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung atau Pimpinan lembaga Pemerintah nonkementerian).

Sedangkan Objek Hak Angket adalah pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan.

- 4.2. Penjelasan tersebut bersifat limitatif, artinya tidak bisa ditambahkan tanpa merubah penjelasan dari norma *a quo* tersebut.
- 4.3. Subjek dari pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah adalah Pimpinan Lembaga bukan secara kelembagaan. artinya pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan yang dilakukan dan/atau dikeluarkan oleh Presiden, Wapres sebagai pimpinan lembaga eksekutif, Menteri negara sebagai pimpinan tertinggi kementerian, Panglima TNI sebagai pimpinan tertinggi lembaga TNI, Kapolri sebagai pimpinan tertinggi POLRI, Jaksa Agung sebagai pimpinan tertinggi Kejaksaan, atau pimpinan lembaga pemerintah non kementerian yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- 4.4. Selain Presiden, Wakil Presiden, Menteri Negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, yang menjadi subjek hak angket adalah Pimpinan lembaga pemerintah non kementerian.
- 4.5. Bahwa yang dimaksud Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) adalah lembaga negara di Indonesia yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan di bidang tertentu yang tidak dilaksanakan oleh kementerian/instansi, bersifat nasional, strategis, lintas kementerian/instansi, lintas sektor dan lintas wilayah. Selain itu, LPNK juga menunjang tugas yang dilakukan oleh Menteri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kepala LPNK berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada presiden melalui menteri yang mengoordinasikan. Dalam Website Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemen PAN & RB) yang masuk sebagai LPNK antara lain:
  - Arsip Nasional Republik Indonesia
  - Badan Intelijen Negara
  - Badan Kepegawaian Negara
  - Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional
  - Badan Koordinasi Pananaman Modal
  - Badan Koordinasi Survey dan Pemetaan Nasional

- Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika
- Badan Narkotika Nasional
- Badan Nasional Penanggulangan Bencana
- Badan Nasional Penanggulangan Terorisme
- Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia
- Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan
- Badan Pengawas Tenaga Nuklir
- Badan Pengawasan Obat dan Makanan
- Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
- Badan Pertanahan Nasional
- Badan Pusat Statistik
- Badan SAR Nasional
- Badan Standardisasi Nasional
- Badan Tenaga Nuklir Nasional
- Lembaga Administrasi Negara
- Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
- Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
- Lembaga Ketahanan Nasional
- Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional
- Lembaga Sandi Negara
- Perpustakaan Nasional Republik Indonesia

5. Bahwa artinya jelas KPK berdasarkan penjelasan Pasal 79 ayat (3) di atas, maka dapat disimpulkan bahwa:

- 5.1. KPK bukanlah subjek dari Hak Angket
- 5.2. KPK bukanlah bagian dari Pemerintah dalam arti sempit (kekuasaan eksekutif).
- 5.3. KPK bukan termasuk lembaga Pemerintah Non Kementerian
- 5.4. Subjek Hak Angket yang dimiliki DPR berdasarkan original intent UUD 1945 hanya dilakukan untuk kekuasaan Eksekutif.

6. Bahwa dalam pemberlakuan norma *a quo* dimaknai lain oleh DPR dan diperkuat dengan keterangan ahli Prof. Yusril Izha Mahendra yang disampaikan dalam forum sidang Pansus Hak Angket, yang memaknai lain dari apa yang telah dijelaskan dalam bagian penjelasan norma *a quo*. Dimana DPR memaknai norma Frasa “Pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah” sebagai bentuk alternatif-kumulatif terhadap dua norma atau lebih yang berarti bahwa norma-norma tersebut dapat dilaksanakan tunggal atau bersamaan sekaligus. Sehingga atas dasar pemaknaan tersebut menjadi dasar dibentuknya Pansus Hak Angket oleh DPR yang diperuntukan untuk melakukan penyelidikan terhadap

pelaksanaan suatu undang-undang yang dilakukan oleh KPK, yang di duga bertentangan dengan undang-undang. Hal tersebut jelas telah menabrak prinsip-prinsip negara hukum yang terdapat pada ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 dan menimbulkan ketidakpastian hukum sehingga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 sebagaimana telah dijelaskan pada bagian A s.d bagian D alasan permohonan.

7. Bahwa terhadap perluasan lingkup Hak Angket yang dilakukan oleh DPR tanpa melakukan perubahan atas norma *a quo* terlebih dahulu merupakan suatu bentuk kesewenang-wenangan DPR dalam memaknai suatu norma. Hal ini jelas bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum dan Prinsip konstitusionalisme yang menekankan pada adanya pembatasan kekuasaan atas lembaga-lembaga penyelenggara Negara melalui peraturan perundang-undangan.
8. Bahwa oleh karenanya terhadap norma *a quo* Pemohon memandang demi kepastian hukum yang adil Mahkamah perlu menegaskan secara bersyarat norma Pasal 79 ayat (3) UU Nomor 17 Tahun 2014 menjadi inkonstitusional jika dimaknai lain dari penjelasan norma *a quo* yang menyatakan :
 

*“Pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah dapat berupa kebijakan yang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah non kementerian”*
9. Bahwa terhadap penegasan suatu norma yang dalam pemberlakuannya dimaknai lain, sehingga menimbulkan kebuntuan dan ketidakpastian hukum yang merugikan hak konstitusional warga negara. Mahkamah berpendapat :

[3.14] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas Mahkamah memandang penting untuk menegaskan kembali bahwa norma Pasal 263 ayat (1) UU 8/1981 adalah norma yang konstitusional sepanjang tidak dimaknai lain selain bahwa peninjauan kembali hanya dapat diajukan oleh terpidana atau ahli warisnya, dan tidak boleh diajukan terhadap putusan bebas dan lepas dari segala tuntutan hukum. Pemaknaan yang berbeda terhadap norma *a quo* akan menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan yang justru menjadikan inkonstitusional. Untuk itu Mahkamah perlu menegaskan bahwa demi kepastian hukum yang adil norma Pasal 263 ayat (1) UU 8/1981 menjadi inkonstitusional jika dimaknai lain. [vide Putusan

Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIV/2016 paragraf [3.14] halaman 38]

10. Bahwa dalam Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIV/2016 Mahkamah menyatakan:

Mengabulkan permohonan Pemohon;

1.1. Pasal 263 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209) bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat, yaitu sepanjang dimaknai lain selain yang secara eksplisit tersurat dalam norma *a quo*;

1.2. Pasal 263 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat, yaitu sepanjang dimaknai lain selain yang secara eksplisit tersurat dalam norma *a quo*;

11. Bahwa terhadap frasa “Pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah” yang terdapat pada norma *a quo* sepanjang dimaknai lain selain yang secara eksplisit termaktub dalam norma *a quo* dan penjelasannya menjadi bertentangan dengan Prinsip Negara Hukum yang diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 dan bertentangan dengan jaminan kepastian hukum yang diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

## V. PETITUM

### Petitem Provisi

Berdasarkan alasan yang disampaikan dalam Bagian III Permohonan Pemeriksaan prioritas, maka Para Pemohon memohonkan kepada Majelis hakim Konstitusi yang terhormat pada Majelis Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia untuk memberikan Provisi (putusan sela) sebagai berikut :

1. Sebelum menjatuhkan Putusan Akhir, menyatakan menunda pelaksanaan berlakunya Pasal 79 ayat (3) UU MD3 sampai ada putusan akhir Mahkamah terhadap pokok permohonan *a quo*;



2. Memerintahkan kepada Panitia Khusus Hak Angket untuk menghentikan proses penyelidikan terhadap KPK sampai ada putusan akhir Mahkamah terhadap pokok permohonan *a quo*;

#### **Petitim Pokok Perkara**

Berdasarkan alasan-alasan yang telah diuraikan di atas dan bukti-bukti terlampir, maka para Pemohon memohonkan kepada Majelis Hakim Konstitusi yang terhormat pada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia untuk memeriksa dan memutus Uji Materil ini sebagai berikut:

1. Mengabulkan seluruh permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yang diajukan Pemohon;
2. Menyatakan bahwa Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD terhadap frasa “Pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah” bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat 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.
3. Memerintahkan amar putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan Pemohon untuk dimuat dalam Berita Negara.

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

[2.2] Menimbang bahwa untuk menguatkan dalilnya, para Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-16, sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Akta Notaris Pendirian FKHK – Pemohon I;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Keputusan Kementerian Hukum dan HAM tentang

- Pengesahan FKHK - PEMOHON I;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk Pengurus FKHK - PEMOHON I;
  6. Bukti P-6 : Fotokopi Akta Notaris Perubahan Struktur Kepengurusan FKHK - PEMOHON I;
  7. Bukti P-7 : Fotokopi Keputusan Kementerian Hukum dan HAM tentang Perubahan Struktur Kepengurusan Forum Kajian Hukum dan Konstitusi Periode 2016 s.d Periode 2021 – Pemohon I;
  8. Bukti P-8 : Fotokopi Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga FKHK - Pemohon I;
  9. Bukti P-9 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk - Pemohon II;
  10. Bukti P-10 : Fotokopi Kartu Tanda Mahasiswa – Pemohon II;
  11. Bukti P-11 : Fotokopi Keputusan Dekan Fakultas Hukum Usahid Jakarta tentang Struktur Tim Peliputan Sidang Tindak Pidana Korupsi – Pemohon II;
  12. Bukti P-12 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk - Pemohon III;
  13. Bukti P-13 : Fotokopi Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) – Pemohon III;
  14. Bukti P-14 : Fotokopi Keputusan Pengangkatan Dosen - Pemohon III;
  15. Bukti P-15 : Fotokopi Nomor Induk Dosen Nasional (NIDN) - Pemohon III;
  16. Bukti P-16 : Fotokopi Kartu Tanda Mahasiswa - Pemohon III.

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon tersebut, Presiden dalam persidangan tanggal 21 Agustus 2017 memberikan keterangan lisan dan keterangan tertulis yang diterima Kepaniteraan pada tanggal 25 Agustus 2017, yang pada pokoknya mengemukakan hal sebagai berikut:

#### **I. POKOK PERMOHONAN PARA PEMOHON**

Bahwa pada pokoknya Pemohon memohon untuk menguji:

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

*“Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat,*

*berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.”*

Penjelasan:

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

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

Pasal 1 ayat (3)

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

Pasal 4 ayat (1)

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

Pasal 28D ayat (1)

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

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

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

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

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

program Doktor juga sebagai Dosen di STISIP Bina Marta yang aktif dalam kegiatan-kegiatan ilmiah seperti forum-forum akademik serta aktif dalam upaya pengembangan hukum di Indonesia (*vide* permohonan perkara Nomor 36/PUU-XV/2017 huruf A angka 13 dan 14).

- e. Bahwa para Pemohon pada perkara Nomor 36/PUU-XV/2017 mendalilkan kerugian Pemohon yakni dengan memandang norma Pasal 79 UU *a quo* menimbulkan ancaman dalam bernegara karena hak angket yang diberikan oleh Konstitusi dan UU kepada DPR ternyata telah dalam melaksanakannya DPR memperluas lingkup dari ketentuan yang telah diatur oleh norma *a quo* dan penjelasannya (*vide* permohonan perkara Nomor 36/PUU-XV/2017 huruf B angka 1).
- f. Bahwa Pemohon pada perkara Nomor 37/PUU-XV/2017 mendalilkan kerugian konstitusionalnya yakni dengan memandang bahwa Penjelasan Pasal 79 UU *a quo* multi tafsir yang berpotensi untuk mengakibatkan kegaduhan politik bahkan kebuntuan ketatanegaraan yang akan bermuara pada instabilitas sosial-politik yang kemudian menyebabkan hak konstitusional Pemohon sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum", niscaya akan terganggu (*vide* Permohonan Nomor 37/PUU-XV/2017 hal.6)
- g. Bahwa Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) *a quo* tidak mengatur secara khusus mengenai hak dan/atau kewenangan konstitusional warga negara berkenaan dengan pelaksanaan hak angket DPR tetapi mengatur bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum, dan mengatur tentang hak warga negara yakni bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum
- h. Bahwa pengaturan mengenai hak angket dalam Pasal 79 UU MD3 tidaklah mengakibatkan pengakuan hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan **kepastian hukum** yang adil serta perlakuan yang sama sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menjadi terabaikan, justru dengan adanya pengaturan mengenai hak

angket DPR dalam UU yang diuji itulah memberikan jaminan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama, mengingat bahwa pengaturan hak tersebut berlaku sama untuk seluruh WNI yang berkedudukan sebagai anggota DPR RI.

- i. Bahwa Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 20/PUU-V/2007 berpendirian bahwa pengertian “perorangan warga negara Indonesia” dalam Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK tidak sama dengan warga negara Indonesia yang berkedudukan sebagai anggota DPR, sebab perorangan warga Negara Indonesia yang tidak berkedudukan sebagai anggota DPR tidak mempunyai hak konstitusional yang dijadikan dasar atau dalil kerugian hak konstitusional Pemohon, yaitu hak konstitusional dalam Pasal 11 ayat (2) dan Pasal 20A ayat (2) UUD 1945. UUD 1945 secara eksplisit telah menentukan hak konstitusional bagi warga negara Indonesia anggota DPR, maupun DPR selaku lembaga.
- j. Bahwa benar, para Pemohon memiliki hak konstitusional yang dijamin dan dilindungi oleh UUD 1945, yakni hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil sebagaimana dimaksud oleh Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, tetapi Undang-Undang yang dimohonkan pengujian adalah Undang-Undang mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang didalamnya mengatur antara lain mengenai hak dan kewajiban, susunan, kedudukan, tugas, kewenangan, alat kelengkapan, dan keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah. Pasal-pasal/materi muatannya mengikat anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah. Hal demikian bukan berarti UU MD3 tidak bisa dipersoalkan konstitusionalitasnya oleh warga negara Indonesia pada umumnya, UU *a quo* tetap dapat dipersoalkan konstitusionalitasnya sepanjang warga Negara yang bersangkutan tersangkut kepentingan hukumnya baik langsung maupun tidak langsung terhadap undang-undang *a quo*. Sementara menurut Pemerintah, seandainya pun menurut pendapat para

Pemohon terdapat multi tafsir dalam tataran pelaksanaan Pasal 79 UU *a quo* tetapi hal demikian menurut Pemerintah sama sekali tidak mengurangi, mengabaikan, dan melanggar hak-hak konstitusional para Pemohon. Dengan kata lain para Pemohon sebagai warga negara Indonesia tidak mempunyai kepentingan hukum yang langsung maupun tidak langsung dengan materi muatan dalam Undang-Undang *a quo* khususnya terhadap pasal mengenai Hak Angket anggota DPR.

- k. Bahwa UUD 1945 telah menentukan hak konstitusional anggota DPR sebagaimana termaktub dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.”
- l. Bahwa mengingat Hak Angket merupakan hak khusus bagi anggota DPR RI yang dijamin oleh Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 maka Pemerintah berpendapat bahwa para Pemohon yang mana tidak berkedudukan sebagai anggota DPR RI serta tidak ada satu pun kerugian kerugian konstitusional yang dialami oleh para Pemohon dari berlakunya pasal *a quo*, dan karenanya Para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam perkara *a quo*.
- m. Pandangan Pemerintah tersebut telah sejalan pula dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XIII/2015 yang dalam pertimbangan hukumnya menyatakan “Hak-hak konstitusional Pemohon sebagaimana tercantum dalam Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 27, dan Pasal 28H UUD 1945, yang dijadikan dasar pengajuan permohonan, sama sekali tidak dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana diuraikan diatas. Oleh karena tidak terdapat kerugian Konstitusional Pemohon yang memenuhi kualitas kerugian sebagaimana dimaksud dalam paragraph [3.7] diatas, dan berdasarkan Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat merupakan hak

yang bersifat khusus (spesifik) yang dimiliki oleh anggota DPR sebagaimana ditentukan dalam Putusan Mahkamah Nomor 151/PUU-VII/2009, bertanggal 3 Juni 2010, sehingga dalil Pemohon *a quo* bukan mengenai kerugian konstitusional Pemohon. Dengan demikian Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*. (vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XIII/2015 paragraf [3.10] huruf b halaman 38).

- n. Sejalan dengan hal tersebut, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 23-26/PUU-VIII/2010 antara lain menyatakan “[3.7] Menimbang bahwa terkait dengan kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon sebagai anggota DPR dalam Permohonan ini, Mahkamah berpendapat bahwa *objectum litis* permohonan para Pemohon adalah Pasal 184 ayat (4) UU 27/2009 yang menentukan batas minimum jumlah quorum adalah 3/4 dari jumlah anggota DPR dan untuk pengambilan keputusan harus disetujui oleh paling sedikit 3/4 dari anggota DPR yang hadir sebagai syarat agar secara institusional DPR dapat menggunakan hak menyatakan pendapat. Menurut Mahkamah “hak menyatakan pendapat” dalam ketentuan *a quo* terkait dengan hak konstitusional yang melekat hanya pada anggota DPR dan tidak merupakan hak warga negara yang lainnya. Dengan kata lain, DPR sebagai institusi dapat menggunakan hak tersebut, hanya dengan persetujuan para anggota DPR yang masing-masing memiliki hak yang dijamin oleh konstitusi untuk mengontrol jalannya pemerintahan negara. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, para Pemohon selaku anggota DPR di samping memiliki hak yang secara tegas diatur dalam Pasal 20A ayat (3) dan Pasal 21 UUD 1945 juga memiliki hak-hak konstitusional yang melekat pada hak DPR sebagai institusi. Konstruksi ini menjadi sangat wajar apabila dikaitkan dengan prinsip bahwa jabatan anggota DPR adalah jabatan majemuk yakni jabatan dalam suatu institusi yang keputusannya harus ditetapkan secara kolektif melalui mekanisme dan quorum tertentu. Dalam kaitan dengan permohonan ini, hak konstitusional untuk ikut memutuskan penggunaan “hak menyatakan pendapat” sebagai mekanisme kontrol DPR atas suatu kebijakan pemerintah, dapat terhalang atau tidak



dapat dilaksanakan dengan adanya ketentuan Pasal 184 ayat (4) UU *a quo*. Apalagi jika dikaitkan dengan posisi para Pemohon sebagai anggota DPR yang jumlahnya minoritas dalam kaitan dengan hal-hal tertentu yang harus diputuskan oleh DPR seperti dalam hak menyatakan pendapat menjadi tidak mungkin diloloskan dengan persetujuan 3/4 anggota DPR, padahal hak menyatakan pendapat adalah dalam rangka berjalannya sistem demokrasi yaitu *check and balance* antara lembaga DPR dan Pemerintah. Jika demikian maka tidak akan ada suatu mekanisme untuk meluruskan jalannya sistem demokrasi melalui lembaga DPR karena syarat persetujuan dan *quorum* menjadi sangat tinggi (mayoritas mutlak yaitu 3/4 anggota DPR). Dengan demikian, dalam kasus ini, posisi anggota DPR berbeda dengan posisi anggota DPR dalam Putusan Mahkamah Nomor 20/PUU-V/2007, bertanggal 17 Desember 2007 dan Putusan Nomor 151/PUU-VII/2009, bertanggal 3 Juni 2010, karena dalam perkara ini yang dipersoalkan adalah hak eksklusif yang hanya dimiliki oleh para anggota DPR. Oleh sebab itu, menurut Mahkamah, para Pemohon sebagai anggota DPR khusus dalam permohonan ini memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*.” (vide Putusan MK Nomor 23-26/PUU-VIII/2010 bagian Pertimbangan Hukum paragraf [3.7]).

- o. Dengan mendasarkan pada Putusan MK tersebut di atas, maka semakin terang benderang bahwa terkait dengan hak-hak konstitusional yang secara eksklusif melekat pada anggota DPR yang terdiri atas hak interpelasi, **hak angket**, hak menyatakan pendapat, hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas sebagaimana diatur dalam Pasal 20A ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, maka yang memiliki *legal standing* untuk dapat melakukan pengujian norma hak eksklusif anggota DPR terhadap UUD 1945 adalah anggota DPR. Lebih lanjut Pemerintah sampaikan bahwa dapat saja perorangan WNI memiliki *legal standing* atas hak-hak konstitusional yang secara eksklusif melekat pada anggota DPR sepanjang Para Pemohon dapat membuktikan adanya kerugian konstitusional, yang mana dalam Putusan MK Nomor 23-26/PUU-

VIII/2010 berupa terhalangnya pelaksanaan hak-hak kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat dalam mengawasi jalannya pemerintahan Negara (vide Putusan MK Nomor 23-26/PUU-VIII/2010 bagian Pertimbangan Hukum paragraf [3.5.5]).

- p. Dari uraian permohonan para Pemohon, Pemerintah tidak melihat adanya fakta para Pemohon adalah sebagai sebagai pihak yang terhalangi tugas dan kegiatannya sehari hari termasuk kegiatan para Pemohon yang *concern* terhadap perkembangan hukum tata Negara maupun persoalan penegakan hukum dan konstitusi serta pemberantasan korupsi di Indonesia (vide Permohonan Perkara Nomor 36/PUU-XV/2017 bagian II huruf A angka 6 dan 7) dengan demikian menurut Pemerintah pada kenyataannya para Pemohon tidak dalam posisi yang terganggu, berkurang atau setidak-tidaknya terhalang-halangi aktifitasnya untuk mengawal hukum dan konstitusi di Indonesia melalui berbagai sarana yang tersedia sebagaimana dijamin oleh konstitusi maupun peraturan perundang-undangan lainnya. Menurut Pemerintah, tidak ada kerugian konstitusional yang spesifik dan aktual yang dialami oleh para Pemohon dan tidak ada hubungan sebab akibat antara kerugian yang dialami para Pemohon dengan berlakunya Pasal 79 UU MD3 dan penjelasannya. Dapat Pemerintah sarankan agar para Pemohon menyampaikan perhatiannya terhadap perkembangan hukum tata negara maupun persoalan penegakan hukum dan konstitusi serta pemberantasan korupsi di Indonesia sebagai mana tersebut di atas kepada DPR.
- q. Pemerintah juga tidak melihat adanya ketidakpastian hukum dari norma *a quo* sebagaimana disampaikan Pemohon pada perkara Nomor 37/PUU-XV/2017 yang antara lain menyatakan bahwa “hak konstitusional Pemohon sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 niscaya akan terganggu (vide permohonan *a quo* huruf B angka 10 hal. 6)”, dengan demikian sekali lagi Pemerintah sampaikan bahwa para Pemohon tidak memiliki kualifikasi sebagai pihak yang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya ketentuan *a quo* karena dalam permohonannya Pemohon hanya mendalilkan bahwa pasal *a quo* bersifat multi tafsir

dan menimbulkan ketidakpastian hukum, yang mana menurut Pemerintah dalil para Pemohon adalah keliru atau tidak berdasar dan jika pun ada perbedaan tafsir dalam pelaksanaan norma *a quo*, maka hal tersebut hanya merupakan asumsi para Pemohon tanpa didukung oleh bukti dan penjelasan yang jelas, hal ini menurut Pemerintah bukan suatu kerugian konstitusional yang spesifik (khusus) dan aktual sehingga tidak menimbulkan *causal verband* antara kerugian konstitusional dengan UU *a quo*, atau tidak terdapat kondisi nyata (*conditio sine quanon*) mengenai kerugian yang didalilkan dengan pemberlakuan Pasal 79 UU *a quo*, dengan demikian dalil yang dikemukakan hanya merupakan asumsi Pemohon, sesungguhnya Pemohon sama sekali tidak mengalami kerugian konstitusional. Dan jika pun benar asumsi Pemohon bahwa terdapat beberapa tafsir dalam pelaksanaan hak angket maka hal tersebut bukanlah persoalan inkonstitusionalitas norma, melainkan masalah penerapan norma. Pemerintah juga tidak melihat kerugian konstitusional para Pemohon akibat dilaksanakannya Hak Angket oleh DPR sebagai lembaga Negara.

- r. Bahwa para Pemohon pada perkara Nomor 36/PUU-XV/2017 dalam permohonannya acapkali menyebut terkait pelaksanaan hak Angket terhadap KPK (vide Permohonan Bag IV Huruf B angka 8 dan 9 Huruf C, D, dan E) Pemerintah berpendapat bahwa hal tersebut semakin menunjukkan ketidakjelasan *legal standing* para Pemohon, apakah Para Pemohon mewakili KPK? Mengingat tidak setiap warga negara Indonesia dapat begitu saja menyatakan mempunyai hak mengatasnamakan kepentingan KPK. Setiap warga negara Indonesia yang mengatasnamakan kepentingan KPK perlu memenuhi persyaratan kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai dasar hukum yang dapat digunakan mewakili dan bertindak untuk dan atas nama kepentingan KPK, termasuk para Pemohon.
- s. Bahwa selain itu, menurut Mahkamah Konstitusi, Pasal 28D ayat (1) yang memuat pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil sebagai hak asasi yang dilindungi oleh UUD 1945 tidaklah bersifat mutlak akan tetapi pembatasan tertentu yang dibenarkan

sebagaimana diatur dalam Pasal 28J ayat (2) yang menentukan bahwa: “Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama keamanan, dan ketertiban umum dalam satu masyarakat demokratis. [vide Putusan Mahkamah dalam perkara Nomor 055/PUU-II/2005 dan perkara Nomor 14-17/PUU-V/2007].

- t. Dengan demikian berkenaan dengan *legal standing* para Pemohon dapatlah Pemerintah simpulkan bahwa Pasal 79 UU MD3 sama sekali tidak mengatur hak konstitusional para Pemohon, tetapi merupakan ketentuan yang mengatur hak dan/atau kewenangan konstitusional DPR untuk menggunakan hak angket dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasan sebagaimana diatur dalam Pasal 20A ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Sehingga hal ini jelas tidak terdapat *causal verband* antara kerugian sebagaimana yang didalilkan oleh para Pemohon dengan Undang-Undang yang dimohonkan pengujian dalam perkara *a quo*;
- u. Bahwa dikabulkan atau tidaknya permohonan para Pemohon *a quo*, sesungguhnya tidak menimbulkan kerugian konstitusional bagi para Pemohon, karena sama sekali tidak terdapat relevansinya antara hak konstitusional yang didalilkan para Pemohon dengan Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, sehingga para Pemohon tetap dapat melaksanakan hak konstitusionalnya seperti hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

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

menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*).

### III. PENJELASAN PEMERINTAH TERHADAP MATERI YANG DIMOHONKAN OLEH PARA PEMOHON

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

1. Bahwa salah satu lembaga negara yang sangat penting adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan, hal mana diatur dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan”.
2. Bahwa dalam melaksanakan fungsinya DPR memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Hal mana diatur dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi: “Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.”
3. Bahwa bekerjanya institusi DPR dalam melaksanakan fungsinya sangatlah penting untuk memastikan pemerintahan dilaksanakan sesuai prinsip dan ketentuan hukum yang berlaku sehingga benar-benar bias mendatangkan manfaat yang baik bagi rakyat dan dapat mensejahterakan rakyat.
4. Bahwa semakin kuat DPR secara institusi adalah gambaran semakin sehatnya demokrasi dan semakin terjaminnya penerapan prinsip *check and balance* dalam pelaksanaan pemerintahan.
5. Bahwa pembentukan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dimaksudkan pula sebagai upaya untuk meningkatkan kinerja masing-masing lembaga perwakilan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya berdasarkan prinsip saling mengimbangi *checks and balances*, yang dilandasi prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa serta sekaligus meningkatkan kewibawaan dan kepercayaan masyarakat terhadap fungsi representasi lembaga perwakilan yang memperjuangkan aspirasi masyarakat.

6. Bahwa sejak dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945, telah terjadi perubahan yang mendasar dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Perubahan dilakukan agar prinsip *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dapat diwujudkan secara optimal, sehingga terjelma kesetaraan kedudukan diantara lembaga negara;
- a. Bahwa dengan terjadinya perubahan dan penataan ulang sistem ketatanegaraan negara tersebut, maka telah pula terjadi perubahan dan peningkatan terhadap fungsi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), utamanya fungsi pengawasan terhadap jalannya roda pemerintahan secara efektif;
  - b. Bahwa hak-hak parlemen atau lembaga perwakilan rakyat dapat dibedakan antara hak kelembagaan atau hak institusional parlemen dan hak individual anggota parlemen. Hak-hak parlemen sebagai lembaga perwakilan dilaksanakan oleh alat-alat kelengkapan parlemen sedangkan hak-hak individual dilaksanakan sendiri-sendiri oleh anggota parlemen sebagai pejabat negara. Hal-hal yang biasanya dikaitkan sebagai hak kelembagaan parlemen adalah hak yang dibutuhkan untuk melaksanakan kewenangan yang terkait dengan fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi penganggaran. Secara yuridis UUD 1945 memberikan jaminan yang sangat kuat bagi kedudukan DPR, dalam melaksanakan fungsi-fungsi tersebut. UUD 1945 Pasal 20A ayat (2) dan ayat (3) menyediakan instrumen berupa hak-hak yang dapat digunakan oleh DPR dalam menjalankan fungsi tersebut, yakni:
    1. hak interpelasi
    2. hak angket
    3. hak menyatakan pendapat;
    4. hak mengajukan pertanyaan;
    5. hak menyampaikan usul dan pendapat, serta
    6. hak imunitas
7. Bahwa Hak Angket adalah hak dan/atau kewenangan konstitusional DPR yang dapat digunakan dalam rangka menjalankan fungsi pengawasan untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu Undang-Undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting,

strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Hak dan/atau kewenangan konstitusional DPR tersebut diatur secara tegas dalam Pasal 20A ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi "Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat".

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

10. Dengan demikian dapat Pemerintah tegaskan bahwa hak angket sebagai perwujudan prinsip *checks and balances* bertujuan agar DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat dapat mengawasi jalannya Pemerintahan. Dan terhadap dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa “bagaimana jika suatu saat DPR membentuk Pansus Angket untuk lembaga Yudikatif seperti Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya, Pemerintah berpendapat:

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



UU MD3 terhadap frasa “*pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah*” bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat yaitu sepanjang tidak dimaknai lain selain yang secara eksplisit termaktub dalam norma *a quo* dan Penjelasan.

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

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

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

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

13. Secara yuridis UU MD3 Pasal 79 ayat (3), merumuskan pengertian Hak Angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Kamus Besar Bahasa Indonesia merumuskan pengertian hak angket dalam cakupan yang sangat luas, meliputi seluruh kegiatan pernerintah dan Ensiklopedi Indonesia, merumuskan pengertian hak angket hanya terbatas hal-hal yang sebelumnya telah disepakati bersama, antara DPR dan Pemerintah yang dalam pelaksanaannya dilakukan dengan cara menyimpang oleh Pemerintah.
14. Dalam kaitannya dengan permohonan para Pemohon, maka dapat Pemerintah tegaskan bahwa secara yuridis pengertian hak angket mencakup atas 2 hal, yakni pertama, berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang, kedua berkaitan dengan kebijakan Pemerintah berkaitan dengan hal (penting, strategis dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan).
15. Terhadap dalil Pemohon perkara Nomor 37/PUU-XV/2017, yang antara lain menyatakan "bahwa, Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 berbunyi:

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

- a. Bahwa seperti telah Pemerintah sebutkan di atas, Pasal 79 ayat (3) UU MD3 secara jelas mengatur bahwa hak angket merupakan hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap:
  - 1) pelaksanaan suatu undang-undang; dan/atau
  - 2) kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- b. Dari Pasal 79 ayat (3) tersebut di atas, sudah sangat terang dan jelas bahwa Penjelasan *a quo* dimaksudkan untuk menerangkan bahwa terhadap penyelidikan atas pelaksanaan kebijakan Pemerintah, maka pihak yang dapat diselidiki melalui penggunaan hak angket bukan terbatas pada Presiden selaku kepala Pemerintahan, tetapi juga dapat meliputi seluruh jajaran pemerintahan lainnya yakni Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian, dengan demikian dalil Para Pemohon yang menyatakan bahwa Penjelasan *a quo* telah mengaburkan esensi hak angket sebagai wujud hubungan antar-lembaga Negara yang berlangsung pada tingkat ketatanegaraan adalah tidak berdasar dan keliru, mengingat telah tegas Penjelasan *a quo* hanya memberi penerangan kepada siapa saja pihak yang dapat

diselidiki melalui hak angket terhadap pelaksanaan kebijakan Pemerintah. Penjelasan *a quo* justru sama sekali tidak memberikan pengaturan mengenai pelaksanaan hak angket terhadap apa yang disebut oleh para Pemohon sebagai *quasi-governmental agencies* atau *non-elected agencies* KPK, KPU, KPPU, Komnas HAM, Ombudsman Republik Indonesia dan lain-lain lembaga sejenisnya dalam ketatanegaraan Indonesia sebagaimana dinyatakan oleh Permohonan para Pemohon (*vide* Permohonan Pemohon perkara Nomor 37/PUU-XV/2017 angka 13 halaman 10) sehingga sangat tidak relevan dalil para Pemohon yang menyatakan penjelasan *a quo* telah mengaburkan esensi hak angket sebagai wujud hubungan antar-lembaga Negara yang berlangsung pada tingkat ketatanegaraan.

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

#### IV. PETITUM

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

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

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

Untuk menguatkan keterangannya, Presiden mengajukan satu orang ahli **Dr. Maruarar Siahaan, S.H.**, yang keterangan tertulisnya telah diterima di Kepaniteraan tanggal 18 Oktober 2017 dan didengar keterangannya dalam persidangan tanggal 25 Oktober 2017, yang pada pokoknya mengemukakan hal sebagai berikut:

Perbincangan tentang Pansus hak Angket DPR terhadap KPK pasti menimbulkan pertanyaan dimana posisi berdiri setiap orang yang ikut serta berpendapat tentang KPK. Sangat jelas bahwa ahli berdiri dari pihak Pemerintah, dan posisi pemerintah telah tegas berada dalam sikap memperkuat KPK dan tidak pernah akan melemahkan. Dalam kondisi Indonesia yang masih berada dalam posisi yang sangat tinggi peringkat tingkat korupsi, dan korupsi merupakan kejahatan yang harus ditangani secara luar biasa, maka melihat frekuensi OTT, dan kemampuan serta kinerja KPK saat ini, jelas keberadaannya perlu dipertahankan. Tetapi kedudukan KPK yang memungkinkannya melakukan penanganan secara luar biasa, yang terlihat dalam kewenangannya yang sangat berbeda jauh dengan penyelidik/penyidik Polri dan penuntut umum Kejaksaan, merupakan kewenangan yang besar. Jikalau diharapkan KPK menjadi lebih efektif dalam penanggulangan korupsi dibandingkan dengan Polri dan Kejaksaan dengan kewenangan demikian, maka adagium yang telah menjadi baku bahwa kekuasaan yang bertambah juga memerlukan pengawasan yang lebih kuat. Pertambahan kekuasaan selalu berbanding lurus dengan akuntabilitas yang bertambah.

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

senantiasa dalam demokrasi harus dapat memperoleh tempat dalam proses pembentukan hukum, dengan kesiapan semua pihak untuk merespon perubahan-perubahan yang terjadi.

Dinamika hukum senantiasa berada dalam dua kutub, yaitu di satu sisi menuntut stabilitas atau keadaan yang pasti, tetapi di sisi lain dinamika masyarakat yang berubah, juga menuntut perubahan bahkan transformasi masyarakat, bangsa dan negara di mana hukum mengabdikan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, negara dan bangsa itu sendiri. Perubahan boleh jadi di dorong oleh tuntutan keadilan yang senantiasa bersaing dengan kepastian dan kemanfaatan, yang dipengaruhi perubahan lingkungan strategis nasional, regional dan global. Dimensi perubahan tersebut juga meliputi sosial, politik, ekonomi, kultural dan teknologi dan ilmu pengetahuan. Kemajuan kinerja ekonomi Indonesia disertai dengan iklim demokrasi yang semakin baik tetapi tidak dibarengi oleh *corruption perception index* yang semakin baik (Fred Ben-Simon S Ola, 2017). Korupsi dipandang sudah menjadi budaya. Hal ini menjadi suatu parameter dalam melihat KPK di tengah bangsa.

### ***Separation of Powers dan Checks and Balances***

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

Doktrin *checks and balances* merupakan buah teori pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) yang pada awalnya diperkenalkan oleh John Locke. Dia mengatakan bahwa sebelum terbentuknya masyarakat, maka dalam keadaan alamiah dengan hukum alam yang mengatur semua orang untuk tunduk padanya, semua terlahir bebas dan setara. Oleh karenanya tidak seorangpun boleh

merugikan orang lain, dan tidak seorangpun boleh merampas milik manusia bebas lainnya. Setelah terbentuknya masyarakat sipil, maka masyarakat tersebut diperkuat dengan pemberlakuan hukum positif yang dapat ditegakkan aparatur hukum, karena menurut Locke tujuan manusia memasuki masyarakat sipil tersebut adalah untuk menikmati kehidupan dan hak miliknya dengan jaminan keamanan yang diberikan masyarakat sipil tersebut yang ditetapkan oleh lembaga pembuat aturan atau kekuasaan legislatif yang merupakan kekuasaan tertinggi masyarakat tersebut (*commonwealth*). Locke mengemukakan bahwa berfungsinya kekuasaan ini secara layak berdasar konsep kepercayaan (*trust*), dimana legislatif sebagai kekuasaan tertinggi yang memperoleh kekuasaan secara fidusiair (*fiduciary power*), namun kekuasaan masih tetap berada ditangan rakyat sebagai "*supream power*" yang dapat memecat atau merubah legislatif jikalau legislatif bertindak bertentangan dengan kepercayaan yang diletakkan padanya Itu berarti dibelakang kekuasaan legislatif masih ada kekuasaan penting yang tertinggi yang berada ditangan rakyat sendiri, yang sekarang kita sebut sebagai kedaulatan rakyat (*popular sovereignty*).

Namun menurut pendapat Locke, kekuasaan membuat undang-undang tersebut tidak boleh tanpa batas atau semaunya, melainkan harus diawasi oleh batasan-batasan tertentu, pertama tidak boleh menjadi kekuasaan sekehendak sendiri secara absolut, karena aturan keadaan alamiah yang mensyaratkan kebebasan yang setara dari manusia tersebut tidak hilang dengan terbentuknya masyarakat sipil, melainkan diperkuat dengan berlakunya hukum positif. Pembatasan kedua, pembuat undang-undang harus memberlakukan peraturan secara adil, dengan perantaraan Hakim yang berwenang. Kemudian pada akhirnya ditulis bahwa pemerintah harus memperlakukan hukum secara sama bagi semua orang. Sifat terbatas kekuasaan legislatif ini yang diperkuat melalui doktrin *separation of powers* dan *checks and balances*, umumnya dianggap berasal dari Montesquieu, ketika dia mengamati sistem hukum dan tatanegara Inggris pada abad kedelapan belas, dan menuliskannya dalam karyanya *The Spirit of Laws*. Menurut John Locke, maka kekuasaan negara dipisahkan dalam tiga cabang besar, yang masing-masing disebutnya kekuasaan legislatif (*legislative power*), kekuasaan eksekutif (*executive power*) dan yang terakhir, apa yang disebut Locke sebagai kekuasaan federatif (*federative power*). Dikatakan bahwa kekuasaan legislatif adalah lembaga yang membuat undang-undang dan peraturan

fundamental lainnya. Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan yang melaksanakan undang-undang dan peraturan-peraturan hukum yang dibuat oleh kekuasaan legislatif. Sementara itu kekuasaan federatif adalah kekuasaan yang berkaitan dengan masalah luar negeri, kekuasaan menentukan perang, perdamaian, liga dan aliansi antarnegara, dan transaksi dengan negara asing. Ketiga kekuasaan itu harus terpisah satu sama lain, baik yang berkenaan dengan tugas maupun fungsinya dan mengenai alat perlengkapan yang menyelenggarakannya. Berdasarkan pengamatan Montesquieu atas konstitusi dan sistim pemerintahan Inggris, secara berbeda dengan praktik yang terjadi; dia menyimpulkan bahwa kebebasan bangsa Inggris bersandar antara lain pada dukungan utama dari pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif dan-dengan mengabaikan kekuasaan yang disebut Locke sebagai kekuasaan federatif, dia justru menyebutnya sebagai kekuasaan judikatif", yang tugasnya menghukum kejahatan-kejahatan, dan mengadili perselisihan orang perorang. Kekuasaan itu disebutnya kekuasaan mengadili (*the power of judgging*).

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

Istilah *checks and balances* itu sendiri, menurut sejarah frasanya, pertama sekali digunakan oleh .John Adams, Presiden Amerika Serikat kedua (tahun 1735-1826), ketika mengucapkan pidatonya "*Defense of the Constitution of*



*the united States*" pada tahun 1787, meskipun sejarahnya dapat ditelusuri lebih jauh sebelumnya. Kekuasaan negara haruslah sedemikian rupa dibagi-bagi dan diseimbangkan diantara beberapa badan sehingga tidak satu badanpun yang melampaui batas kewenangannya tanpa pengawasan dan pembatasan yang memadai dari badan-badan lainnya. Atas dasar demikian, legislatif, eksekutif dan yudikatif harus terpisah dan berbeda, sehingga tidak satupun yang melaksanakan kekuasaan lebih dari satu pada saat yang sama. Dalam keadaan terpisah dan berbeda tersebut, tidak terdapat satu garis batas yang dapat diletakkan diantara ketiganya, yang memisahkan secara tegas kekuasaan yang satu dari yang lainnya. *Checks and balances* sekarang telah merupakan frasa yang dipergunakan secara luas untuk menguraikan proses yang wajar dalam penyelenggaraan kekuasaan negara, dimana kekuasaan digunakan untuk mengawasi kekuasaan.

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

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

### **Negara Kesejahteraan dan Pertumbuhan Lembaga Independen**

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

Perkembangan demikian juga kemudian menolak konsepsi pemisahan kekuasaan secara kaku, dan menghimpun kewenangan yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam badan-badan administratif yang sekarang dikenal komisi-komisi independen. Komisi-komisi independen ini yang memiliki kewenangan regulasi oleh Peter L. Strauss disebut sebagai headless "*fourth branch of government*", atau cabang pemerintahan keempat tanpa kepala. Dalam perenungan kembali model *separation of powers* yang dianut Amerika dan pola perkembangan komisi-komisi independen, Bruce Ackerman mempertanyakan

apakah terdapat alasan yang bagus untuk berpikir bahwa satu pemerintahan modern yang cerdas harus membagi kekuasaan hanya diantara tiga atau empat cabang kekuasaan. Dia mengatakan bahwa:

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

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

Disamping perkembangan konsepsi pembagian kekuasaan dan/atau pemisahan kekuasaan klasik yang dianut dalam UUD 1945 sebelum dan sesudah perubahan, maka pertumbuhan komisi independen dengan kewenangan regulasi juga terjadi di Indonesia secara pesat. UUD 1945 sebelum perubahan mengenal organ-organ konstitusi yang terdiri dari, Presiden, MPR, DPR, Mahkamah Agung, DPA, dan BPK, yang disusun secara vertikal hierarkis, dimana MPR merupakan lembaga tertinggi negara, yang menjalankan pemerintahan menurut UUD, merupakan mandataris MPR. Dengan komposisi anggota MPR yang terdiri dari anggota DPR dan utusan golongan serta utusan daerah, yang dalam Undang-Undang tentang Susunan, Kedudukan MPR, ditetapkan oleh Presiden, dan adanya anggota DPR dari fraksi TNI Polri dimasa lalu yang ditunjuk Presiden, dapat diperkirakan bahwa terjadinya proses *checks and balances* tidak efektif. Mahkamah Agung dengan kewenangan pengawasan yang sangat minim hanya menyangkut pengujian peraturan-peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, juga tidak memiliki kekuatan pengawasan

yang efektif. Penyelenggaran pemerintahan juga terpusat pada satu tangan. Kemerdekaan pers pada masa pemerintahan orde lama dan orde baru sangat terbatas. Semua keadaan ini berubah setelah reformasi, yang diikuti dengan perubahan UUD 1945. Perubahan UUD 1945 dalam 4 (empat) tahap, menciptakan pergeseran-pergeseran dan perubahan organisasi kekuasaan yang memungkinkan terjadinya *checks and balances* diantara lembaga kekuasaan secara horizontal. Terbentuknya Mahkamah Konstitusi dan Dewan Perwakilan Daerah, melengkapi organ konstitusi dalam kerangka *checks and balances* yang diharapkan.

Gejala yang terjadi dalam pemerintahan modern berupa bertumbuhnya komisi-komisi negara dan komisi independen, juga dialami di Indonesia. Komisi-komisi tersebut umumnya lahir dari hilangnya kepercayaan terhadap aparat pemerintahan yang sudah ada (*public distrust*). Dalam pelaksanaan tugas-tugas dan kewenangannya, tampaknya komisi-komisi tersebut bersaing dengan birokrasi yang ada. Kita dapat melihat semacam persaingan antara Kepolisian dan Kejaksaan Agung dengan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Konsideran Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, memang secara jelas menyatakan bahwa aparat penegak hukum yang ada tidak efektif melaksanakan tugasnya, sehingga diperlukan suatu komisi khusus yang independen yang menjadi trigger pemberantasan tindak pidana korupsi. Untuk memungkinkan KPK melakukan tugasnya tersebut, dia dilengkapi dengan kewenangan-kewenangan yang dipandang luar biasa. Hal itu dimaksudkan sebagai pengawasan dan penyeimbang terhadap aparat penegak hukum yang sudah ada, dan sekaligus mendorong aparat yang ada, karena adanya wewenang KPK melakukan supervisi dalam bentuk mengambil alih penyidikan dan penuntutan kasus yang berlarut-larut dan tertunda-tunda tanpa alasan yang dapat dipertanggung jawabkan. Perkembangan lahirnya komisi-komisi negara dan komisi independen yang cenderung berlebihan di Indonesia, memang telah menyebabkan terjadinya tumpang tindih satu sama lain dan kadang-kadang mereduksi urgensi komisi itu sendiri. Tercatat bahwa di Indonesia terdapat komisi-komisi independen dengan kewenangan regulasi (*independent regulatory agencies*) yang dibentuk sesudah reformasi sebanyak 13 (tiga belas komisi), baik yang menjadi organ konstitusi dan dibentuk berdasarkan perubahan UUD 1945, maupun yang

dibentuk dengan undang-undang atau Keputusan Presiden. Sedangkan 39 (tiga puluh) komisi negara diluar 24 lembaga negara non-departemen, dibentuk dengan undang-undang atau keputusan Presiden.

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

1. Korelasi yang ada antara satu penambahan atau pembentukan kekuasaan dengan akuntabilitas. Kekuasaan tanpa akuntabilitas disebut juga otoritarianisme atau tirani oleh ahli politik. Kekuasaan tanpa akuntabilitas tidak sesuai dengan sistem demokrasi. Sistem pemerintahan demokrasi hanya ada jika di dalamnya ada proporsi yang sehat antara kekuasaan pemerintahan dan akuntabilitas, sehingga pertumbuhan atau pembentukan kekuasaan senantiasa sejalan dengan pertumbuhan pengawasan terhadap pelaksanaan kekuasaan tersebut. Korelasi ini melekat dalam sistem *checks and balances*. Sehingga krenanya faktor penghubung antara kekuasaan dengan akuntabilitas merupakan suatu hubungan antara filsafat politik dengan struktur pemerintahan. Perkembangan atau pertumbuhan kekuasaan tersebut dapat dilihat dari tiga komponen utama, yaitu komponen yang sifatnya administratif, prosedural dan substantif.
2. Konsepsi negara kesejahteraan modern (*welfare state*) yang meletakkan tanggung jawab yang besar bukan hanya dalam fungsi penjaga malam (*night watchman*) dengan tugas yang terbatas menjaga ketertiban, melainkan seperti yang disebut dalam Pembukaan UUD 1945, melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan

kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Pergeseran itu menyebabkan lembaga atau organ yang secara tradisional melaksanakan pemerintahan dan pembangunan dengan demikian bertumbuh dalam organisasi di luar birokrasi dan jabatan yang ada yang sifatnya independen, dan diberi kekuasaan untuk memutuskan hal-hal yang lebih khusus, senantiasa tetap dalam memenuhi fungsi pemerintahan yang dituntut berubah untuk mewujudkan tujuan bernegara.

3. Sifat khusus lembaga negara yang independen, kadang-kadang dengan memiliki karakter *selfregulatory* yang menyatukan fungsi membuat aturan, melaksanakan dan adjudikasi. Pertanyaan yang harus dijawab adalah apakah badan baru tersebut merupakan bagian dari salah satu kekuasaan yang diatur dalam konstitusi - legislatif, eksekutif atau yudikatif atau tidak. Apakah sifat independen lembaga yang disebut bukan merupakan bagian dari cabang kekuasaan yang diatur dalam konstitusi, harus dilihat sebagai suatu cabang kekuasaan terpisah dari konsep pembagian dan pemisahan kekuasaan klasik, yang disebut *Crince Le Roy dan Peter L Strauss* sebagai kekuasaan keempat (*the fourth branch*) dan kalau demikian bagaimana melihat pengawasannya, karena tidak boleh ada kekuasaan dalam negara hukum yang tanpa kontrol atau pengawasan. Kekuasaan yang berasal rakyat melalui negara harus berjalan seiring dengan akuntabilitas, karena kekuasaan ditandai tidak hanya oleh kewenangan hukum ketika menjalankan fungsi pemerintahan, melainkan juga kewajiban hukum publik.

### **KPK Sebagai *Superbody* Derivasi Kepolisian dan Kejaksaan.**

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

berulang kali telah dibentuk sejak tahun 1967, masing-masing kita sebut berturut-turut sebagai berikut:

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

Tampaknya seluruh perubahan undang-undang maupun badan-badan yang berulang kali diganti tetap juga tidak membawa hasil. Justru masalah terbesar yang dihadapi sekarang adalah merajalelanya korupsi, yang dianggap terjadi karena kelumpuhan penegak hukum. Korupsi bahkan telah merupakan bagian dari budaya itu sendiri, sehingga menyebabkan penegakan hukum itu semakin menjadi sangat lemah. Seperti dikatakan oleh seorang penulis

*"Corruption has been a latent virus to Indonesia, eating away the social institution, spreading in all levels and state institutions. So widespread is this crime that some even asserted that it has become institutionalised and might be a part of culture"*

Keadaan ini menimbulkan hilangnya kepercayaan terhadap lembaga negara, termasuk penegak hukum. Tetapi meskipun tampak seolah-olah tidak terlihat kemajuan dengan adanya komitmen politik, namun keadaan bukan tanpa harapan. Meskipun sesungguhnya terdapat pandangan bahwa Indonesia merupakan bangsa yang paling korup dan bahkan dikatakan bahwa korupsi itu telah membudaya, sesungguhnya mayoritas orang Indonesia memandang korupsi adalah suatu kejahatan yang harus dihapuskan. Korupsi melemahkan kemampuan negara untuk memberikan pelayanan umum yang baik dan menghambat fungsinya secara efektif. Akibatnya hal itu menjadi beban yang berat bagi orang-orang Indonesia yang miskin dan paling lemah, menciptakan risiko ekonomi makro yang tinggi membahayakan stabilitas keuangan, mengkompromikan keamanan umum dengan hukum dan ketertiban, dan terlebih lagi merongrong legitimasi dan kredibilitas negara di mata rakyat. Oleh karenanya korupsi menggambarkan adanya suatu ancaman besar terhadap transisi politik dan ekonomi Indonesia yang berhasil .

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

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

- a. Bahwa dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, pemberantasan tindak pidana korupsi yang terjadi sampai sekarang belum



dapat dilaksanakan secara optimal. Oleh karena itu pemberantasan tindak pidana korupsi perlu ditingkatkan secara profesional, intensif, dan berkesinambungan karena korupsi telah merugikan keuangan Negara, perekonomian Negara, dan menghambat pembangunan pembangunan nasional.

- b. Bahwa lembaga pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi;

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

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

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

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

Tampaknya kegagalan lembaga pemerintah yang ada untuk menangani tindak pidana korupsi dan tidak berfungsinya secara efektif, efisien serta profesional maupun intensif lembaga-lembaga yang sudah ada, dan dengan memperhatikan skala kerugian perekonomian yang besar yang dipandang sebagai suatu hal yang luar biasa, maka dipandang perlu untuk membentuk suatu komisi untuk pemberantasan tindak pidana korupsi yang independen. Komisi

tersebut dilengkapi dengan kewenangan-kewenangan yang juga luar biasa dalam arti menyimpang dari aturan-aturan hukum acara pidana umum sebagaimana ditentukan dalam KUHP (Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana).

### **Korupsi Kejahatan Luar Biasa dengan KPK Sebagai Superbody**

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 dalam pertimbangannya huruf a, sebagaimana telah diutarakan di atas hanya menyebutkan bahwa "tindak pidana korupsi yang selama ini terjadi secara meluas, tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, sehingga tindak pidana korupsi perlu digolongkan sebagai kejahatan yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa". Meskipun hanya dikatakan bahwa pemberantasannya yang harus dilakukan secara luar biasa akan tetapi memang sifatnya yang terjadi secara meluas, dan meliputi seluruh sistem sosial dan pemerintahan (sistemik) serta akibat-akibatnya yang menghambat pertumbuhan dan keberlangsungan pembangunan nasional yang menyangkut hak-hak sosial dan ekonomi rakyat timbul baik secara internal yaitu didalam negeri juga meliputi akibat-akibat secara eksternal dalam bentuk pencitraan (*image*) yang timbul pada masyarakat internasional. Hal itu membawa akibat sulitnya kedudukan Indonesia dalam hubungan ekonomi dan perdagangan internasional. Citra Indonesia sebagai negara yang paling korup Nomor 7 dari 25 negara, telah membawa dampak enggannya lembaga-lembaga keuangan Internasional untuk memberikan pinjaman dalam rangka pembangunan ekonomi Indonesia. Dikatakan Juga bahwa Indonesia memiliki reputasi internasional yang buruk dari segi korupsi, dan menjadi salah satu negara yang terkorup di dunia. Prestasi Indonesia dalam mengendalikan korupsi juga dinilai makin lama makin buruk. Orang Indonesia mengakui hal ini. Mereka mengibaratkan korupsi sebagai "penyakit yang harus dibasmi, dengan memaparkan setiap kasus yang diketahui". Walaupun persepsi-persepsi tersebut agak berlebihan karena munculnya keterbukaan baru disuatu Indonesia yang demokratis, tingkat korupsi memang sangat tinggi dan membebani biaya sosial ekonomi yang berat. Korupsi juga turut menyebabkan hilangnya kepercayaan rakyat terhadap pemerintah". Sekarang justru tingkat kepercayaan rakyat kepada KPK bertambah baik dengan kinerjanya yang efektif.

Terdapat tiga ancaman yang timbul karena korupsi ini, yang berlaku secara nasional maupun internasional. Pertama, korupsi merusak tujuan-tujuan pembangunan, terutama sangat melukai hati kaum miskin, menciptakan resiko-resiko besar terhadap makro-ekonomi, membahayakan stabilitas keuangan, merusak legitimasi negara dimata rakyat Indonesia. Kedua, korupsi mengakibatkan risiko yang berat terhadap efektivitas proyek-proyek pembangunan. Dan ketiga, korupsi melemahkan kepercayaan publik terhadap bantuan pembangunan. Sebagai kelanjutan sikap yang melihat tindak pidana korupsi sebagai kejahatan yang bersifat luar biasa dan penanganannya harus dilakukan secara luar biasa maka Indonesia juga telah mengesahkan Konvensi Perserikatan Bangsa-bangsa Anti Korupsi, 2003 (*United Nations Convention Against Corruption*, 2003) pada tanggal 18 April 2006 dengan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2006. Sesungguhnya konvensi tersebut sama sekali tidak menyebutkan bahwa tindak pidana korupsi itu sebagai kejahatan yang luar biasa. Tetapi diakui bahwa kejahatan korupsi merupakan suatu masalah yang gawat dan menimbulkan ancaman terhadap stabilitas dan keamanan masyarakat yang merusak lembaga-lembaga dan nilai-nilai etika dan keadilan serta mengacaukan pembangunan yang berkesinambungan dan penegakkan hukum. Lebih lanjut dikatakan bahwa kejahatan korupsi itu memiliki hubungan dengan bentuk-bentuk lain kejahatan yang sifatnya terorganisir dan kejahatan ekonomi termasuk diantaranya pencucian uang. Oleh karena biasanya kasus-kasus korupsi melibatkan jumlah aset yang besar yang boleh jadi merupakan bagian substansial dari sumber daya (*resources*) negara-negara dan korupsi itu tidak hanya dipandang sebagai masalah lokal melainkan fenomena internasional yang mempengaruhi seluruh masyarakat dan ekonomi, maka pemberantasan dan pencegahannya oleh konvensi PBB itu dipandang perlu dilakukan melalui pendekatan yang komprehensif dan multidisipliner.

Konvensi PBB yang disahkan oleh Pemerintah Republik Indonesia melihat perlunya kerja sama internasional diantara negara-negara yang dapat memberikan bantuan teknis secara timbal balik untuk meningkatkan kemampuan negara-negara untuk mencegah dan memberantas korupsi secara efektif. Keikutsertaan Indonesia didalam konvensi tersebut yang menunjukkan pengakuan terhadap sifat-sifat yang luar biasa dari kejahatan korupsi yang terjadi bukan hanya dalam skala lokal atau nasional melainkan dapat terjadi juga sebagai

suatu kejahatan terorganisir yang melampaui batas-batas negara. Tentu hal itu dimaksudkan sebagai pengakuan akan mobilitas atau pergerakan aset-aset (keuangan) negara yang dikorupsi yang dapat disimpan diluar negeri yang berada diluar jangkauan sistem hukum dan yurisdiksi penegak hukum Indonesia. Akan tetapi dengan pengesahan konvensi tersebut yang memuat juga kerja sama dan bantuan dari penegak-penegak hukum negara lain yang menjadi anggota konvensi PBB tersebut, kejahatan korupsi sebagai kejahatan luar biasa diharapkan dapat diatasi melalui kerjasama internasional sebagai suatu aspek tindak pidana korupsi tersebut.

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

Perintah pembentukan sebuah komisi pemberantasan korupsi tersebut secara tegas disebut dalam Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, karena lembaga-lembaga pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi". Lembaga-lembaga pemerintah yang dimaksud sudah barang tentu adalah penyidik maupun penuntut umum dibidang tindak pidana korupsi yaitu kepolisian maupun kejaksaan. Pertimbangan ini didasarkan pada fakta dan pengalaman yang terjadi, dimana meskipun dikatakan Indonesia negara terkorup dan penguapan 30% anggaran negara timbul karena korupsi di masa lalu, jumlah angka perkara tindak pidana

korupsi yang diadili di pengadilan negeri sampai kepada Mahkamah Agung diseluruh Indonesia sangatlah sedikit. Hal itu berkaitan juga dengan sifat korupsi yang sudah sistemik yang meliputi juga aparatur penegakan hukum. Oleh karena itu pemberantasan tindak pidana korupsi dipandang perlu untuk ditingkatkan secara profesional intensif dan berkesinambungan dengan membentuk suatu komisi independen dengan tugas dan wewenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi. Independensi komisi tersebut dimaksudkan untuk dapat menyusun dan melaksanakan suatu kebijakan dan praktek anti korupsi yang tidak dicampuri oleh organ kekuasaan negara.

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

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

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

### **Tugas dan Wewenang KPK**

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

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

Dari lima ruang lingkup wewenang dan tugas KPK tersebut yang bersifat koordinasi, supervisi, penyidikan, penyelidikan dan penuntutan tindakan prevensi dan monitoring yang demikian luas serta mencakup wilayah kewenangan yang juga dimiliki oleh beberapa lembaga negara yang ada sebelumnya,

menyebabkan KPK sering disebut sebagai *Super Body* atau badan yang sangat berkuasa antara lain dapat dilihat dari pelaksanaan wewenang-wewenangnya yang boleh menyimpang dari hukum acara yang diatur didalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana serta berwenang mengambil alih penyidikan, dan penuntutan yang dilakukan oleh kepolisian atau kejaksaan karena ternyata berlarut-larut atau tertunda-tunda tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan. Dalam melaksanakan tugas koordinasi, KPK berwenang mengkoordinasikan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi serta meminta laporan, informasi tentang kegiatan tindak pidana korupsi dari seluruh instansi yang terkait baik dalam pencegahan maupun pemberantasan tindak pidana korupsi. Di dalam melaksanakan tugas supervisi, KPK berwenang melakukan pengawasan, penelitian, atau penelaahan terhadap instansi yang menjalankan tugas dan wewenang yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi dan instansi yang dalam melaksanakan pelayanan publik". Dalam melaksanakan tugasnya sebagai penyidik, penyelidik dan penuntut umum KPK juga berwenang untuk melakukan sendiri penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi tertentu. Dalam melaksanakan tugas pencegahan KPK berwenang melakukan pendaftaran dan pemeriksaan terhadap laporan harta kekayaan penyelenggara negara, menerima laporan dan menetapkan status gratifikasi, menyelenggarakan pendidikan anti-korupsi, melaksanakan sosialisasi pemberantasan tindak pidana korupsi dan kampanye anti-korupsi kepada masyarakat umum. Khusus tentang wewenang KPK di bidang pencegahan dengan melakukan pendaftaran dan pemeriksaan terhadap laporan harta kekayaan penyelenggara negara, sesungguhnya wewenang tersebut pada awalnya merupakan wewenang yang dimiliki oleh Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN) yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang penyelenggara negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Dengan terbentuknya Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 KPKPN menjadi bagian bidang pencegahan pada KPK43.

Dengan kewenangan yang demikian dan penegasan dalam Pasal 21 ayat (4) yang menyatakan bahwa pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi adalah sekaligus penyidik dan penuntut umum, maka hal itu pula yang menjadikan kedudukannya yaitu sebagai penyidik, penyelidik, dan penuntut umum sekaligus sebagai koordinator dan supervisor didalam sistem peradilan pidana Indonesia



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

Hukum acara pidana sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 juga berlaku bagi Komisi Pemberantasan Korupsi dalam segala kewenangannya yang berkaitan dengan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi. Terkecuali dengan tegas disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK tersebut maupun Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diperbaiki dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang juga memuat ketentuan-ketentuan hukum acara pidana secara khusus. Ketentuan hukum acara pidana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 (KUHP) adalah aturan hukum acara yang bersifat umum (*lex generalis*), akan tetapi disamping aturan hukum acara yang bersifat umum tersebut dikenal juga aturan-aturan hukum acara yang berlaku secara khusus (*lex specialis*) untuk perkara-perkara

tindak pidana korupsi sebagaimana juga diatur didalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 dan juga Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 juga yang memuat hukum acara pidana sebagaimana disebutkan di atas.

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

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

- a. Laporan masyarakat mengenai tindak pidana korupsi tidak ditindaklanjuti.
- b. Proses penanganan tindak pidana korupsi secara berlarut-larut atau tertunda-tunda tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan ;

- c. Penanganan tindak pidana korupsi ditujukan untuk melindungi pelaku tindak pidana korupsi yang sesungguhnya;
- d. Penanganan tindak pidana korupsi mengandung unsur korupsi;
- e. Hambatan penanganan tindak pidana karena campur tangan dari eksekutif, yudikatif, atau legislatif; atau
- f. Keadaan lain yang menurut pertimbangan kepolisian atau kejaksaan, penanganan tindak pidana korupsi sulit dilaksanakan secara baik dan dapat dipertanggungjawabkan.

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

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

### **Makna Independensi KPK dan Akuntabilitasnya.**

Komisi Pemberantasan Korupsi adalah suatu komisi negara yang berkedudukan sebagai lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen. Sebagai suatu komisi negara yang 'diserahi tugas-tugas khusus diluar birokrasi pemerintahan yang ada, pembentukan komisi ini merupakan kebijakan yang diambil berdasarkan keadaan tertentu. Komisi

negara yang demikian tentu tidaklah merupakan suatu lembaga yang permanen tetapi komisi demikian akan dipertahankan jikalau kondisi-kondisi yang melahirkannya yaitu ketidakmampuan aparatur negara yang tidak efektif, dipandang masih berlangsung. Dengan kata lain jikalau pembuat undang-undang menganggap bahwa ketidakefektifan aparatur penegak hukum yaitu penyidik dan penuntut umum telah berubah menjadi efektif dalam memberantas tindak pidana korupsi maka pembentuk undang-undang dapat membubarkan KPK tersebut. Oleh karena pembentukan KPK tersebut dilakukan dengan undang-undang dalam suatu kedudukan yang independen maka pertanggungjawabannya dilakukan bukan kepada Pemerintah atau Presiden.

Penjelasan Pasal 3 menyatakan bahwa KPK bebas dari pengaruh kekuasaan manapun adalah bebas dari kekuatan yang dapat mempengaruhi tugas dan wewenang komisi pemberantasan korupsi atau komisi secara individual baik dari pihak eksekutif, yudikatif, legislatif, pihak-pihak lain yang terkait dengan perkara tindak pidana korupsi, atau keadaan dan situasi, ataupun dengan alasan apapun. Sedang dilain pihak Pasal 5 huruf c menyatakan bahwa dalam menjalankan tugas dan wewenangnya KPK berasaskan antara lain pada akuntabilitas yang kemudian dalam penjelasan diuraikan bahwa akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan komisi pemberantasan korupsi harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Rakyat sebagai konsep organ tidaklah jelas, karena rakyat itu adalah sedemikian rupa banyaknya sehingga uraian yang demikian menjadikan tidak jelas siapa yang berhak mengatas namakan rakyat.

Oleh karena itu meskipun dikatakan bahwa KPK independen dalam arti bebas dari pengaruh kekuasaan legislatif yang mewakili rakyat maka DPR tersebutlah menurut undang-undang yang berhak mewakili rakyat untuk meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPK. Kalau tidak akan menjadi tidak jelas siapa yang akan melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap kinerja KPK. Pertanggungjawaban kepada rakyat adalah suatu konsepsi yang kabur. Tetapi pertanggungjawaban yang demikian sudah barang tentu tidak boleh dipergunakan sebagai alat untuk mempengaruhi pelaksanaan tugas dari KPK secara mandiri, yang berarti keputusan-keputusan yang diambil oleh KPK dalam

melaksanakan fungsi dan kewenangannya tidak boleh didasarkan atas pengaruh, arahan ataupun tekanan dari pihak manapun termasuk pihak yang berhak meminta pertanggungjawabannya. Dalam praktiknya setiap tahun KPK memberikan laporan terbuka menyangkut kinerja, penggunaan anggaran dan lain lain kepada Pemerintah, DPR, lembaga-lembaga negara lain, yang dapat diakses oleh publik secara luas. Konsep akuntabilitas demikian tidak menutup prinsip *checks and balance* yang menjadi dasar hubungan di antara lembaga-lembaga negara yang ada.

### **Objek Hak Angket DPR**

Dengan seluruh uraian mengenai sistem ketatanegaraan Indonesia dalam UUD 1945, perkembangan kelembagaan dalam transformasi negara kesejahteraan modern (*modern welfare state*) dan latar belakang sosial ekonomi, dan politik serta sejarah terbentuknya KPK, maka kita dapat menentukan pandangan kita dalam uji konstusionalitas norma yang mengatur hak angket DPR dalam Pasal 79 ayat (3) UU Nomor 17 Tahun 2014 sebaqai mana diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2017 tentang MD3 sebagai berikut:

1. Bunyi Pasal 79 ayat (3) yang menyatakan bahwa "Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan", tidaklah dapat dijadikan landasan untuk menyatakan Hak Angket DPR tidak meliputi KPK sebagai lembaga independen, karena secara tekstual jelas bahwa KPK adalah organ atau lembaga yang melaksanakan undang-undang. Pengaturan yang dianggap bersifat kumulatif dalam kata "dan/atau kebijakan Pemerintah", tidak dapat ditafsirkan bahwa hak angket hanya ditujukan kepada Pemerintah dengan kebijakan yang berkaitan dengan hal penting, strategis dan berdampak luas pada kehidupan berbangsa dan bernegara yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Penjelasan Pasal 79 ayat (3) yang menyatakan "Pelaksanaan suatu undang-undang dan atau kebijakan Pemerintah dapat berupa kebijakan yang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden, Menteri Negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung atau pimpinan lembaga pemerintahan

nonkementerian /ainnya, bukanlah sesuatu yang sifatnya limitatif, karena jikalau demikian penjabaran tersebut menjadi suatu norma baru yang seharusnya diletakkan dalam batang tubuh.. Penjabaran tidak boleh membentuk norma baru, melainkan hanya memberi contoh yang harus terbuka terhadap objek pengaturan lain yang memiliki pengertian yang sama.

2. Putusan MK Nomor 8/PUU-VIII/2010 tanggal 31 Juni 2011, yang membatalkan UU Nomor 6 Tahun 1954 tentang Hak Angket, tidak menyebabkan hak angket dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 menjadi inkonstitusional, karena hak angket dalam UU Nomor 6 Tahun 1954 memang mengatur hak angket yang ada dalam UUD Sementara yang sudah tidak berlaku.
3. Karena KPK adalah lembaga yang melaksanakan undang-undang, dan terbentuk karena ketidakberhasilan kepolisian dan kejaksaan dalam penanganan tindak pidana korupsi, maka sebagai "*alter ego*" penyidik kepolisian dan penuntut umum kejaksaan", adalah justru sesuatu hal yang menunjukkan pembedaan perlakuan dalam persamaan di depan hukum yang menjadi ukuran konstitusionalitas. Jikalau alasan bahwa karakter luar biasa KPK dengan kewenangan-kewenangan yang disusun berbeda, dan merupakan lembaga yang bersifat independen sebagai alasan tidak tunduk pada hak angket, tidaklah benar, karena sesungguhnya independensi lembaga kepolisian dan kejaksaan dimiliki juga, dalam arti bahwa penyidikan dan penuntutan tidak boleh diintervensi secara bertentangan dengan hukum dan peraturan perundang-undangan. Seyogianya *Guidelines* tentang penyidikan dan penuntutan sedemikian rupa seharusnya dirumuskan, sehingga dapat dilihat dengan jelas intervensi yang dilakukan bertentangan dengan independensi yang terumuskan dalam *guidelines* demikian.
4. Independensi selalu bergandengan tangan dengan akuntabilitas, dan betapapun besarnya lembaga independen dalam kerangka negara kesejahteraan terbentuk, tidak ada lembaga yang terlepas dari akuntabilitas bahkan yang paling independen sekalipun, yang dibentuk untuk melakukan pengawasan dan penindakan hukum di bidang korupsi. Pengawas pun membutuhkan pengawasan dalam suatu rangkaian *checks and balances*. Kekuasaan yang besar dan karakter independen, lembaga-lembaga baru

yang dibentuk dalam konteks negara kesejahteraan dengan fungsi pemerintahan yang meluas, harus senantiasa dilihat dalam “...connections beyond and behind separateness, converging and/or diverging trends beyond and behind differences, and the reasons for such connections, convergences, or divergences”, sehingga setiap lembaga yang ada, lepas dari pemisahan kekuasaan, harus terhubungkan satu dengan yang lain agar tujuan bernegara dapat tercapai. Kalau tidak demikian masing-masing berjalan sendiri-sendiri dan tidak terkoordinasi, sehingga tidak mungkin diharapkan dapat bersama-sama mencapai tujuan bernegara.

5. Pemerintahan berdasarkan *checks and balances*, merupakan prinsip dengan mana cabang kekuasaan yang terpisah, diberdayakan untuk dapat mencegah cabang kekuasaan lainnya bertindak melampaui kewenangan sendiri dengan suatu mekanisme yang mampu mendorong keseimbangan. Prinsip ini merupakan mekanisme yang tersusun dalam pemerintahan berdasarkan konstitusi, dan secara pokok melunakkan atau memodifikasi sistem yang membagi dan memisahkan kekuasaan negara dalam bidang eksekutif, legislatif dan yudikatif, dan lembaga-lembaga negara yang independen. Suatu uraian tentang konsep *checks and balance* ini yang secara populer dirumuskan oleh James Madison, ketika dia menguraikan bagaimana konstitusi bekerja dengan mengatakan “*ambition must be made to counteract ambition*”. Tiap cabang yang oleh konstitusi diberikan kekuasaan dan tanggung terhadap “ambisi” cabang yang lainnya, sehingga dapat dicegah satu cabang kekuasaan menjadi terlalu kuat atau otokratis.
6. Hak angket yang dianggap berasal dari sistem parlementer dan tidak sesuai dengan sistem presidensial, dalam kenyataan bahwa tidak ada lagi sistem yang dikatakan murni parlementer dan murni presidensial, karena adanya perkembangan dalam lintasan sejarah yang mempengaruhi cara berpikir dan sistem ketatanegaraan. Perjalanan pengalaman ketatanegaraan kita setelah merdeka dengan landasan konstitusi dalam UUD 1945, dengan Maklumat X Wakil Presiden RI pada tahun , cukup menjadi bukti tersebut. Konstitusi Amerika Serikat yang dikenal dengan sistem Presidensial yang dianggap paling murni, dengan independensi kekuasaan kehakiman yang juga sangat dikenal kuat tradisi dan praktiknya, justru tunduk dalam pengawasan melalui

proses *impeachment* yang juga dilakukan terhadap hakim. Proses *impeachment* dapat di inisiasi oleh seorang anggota *house of representative*. Misalnya jika konferensi kehakiman mengusulkan seorang hakim federal di *impeach*, suatu tuduhan tentang tindakan yang menjadi dasar *impeachment* dapat berasal dari seorang penuntut khusus, Presiden, DPR negara bagian atau suatu petisi.

Pasal 3 (article III) Konstitusi Amerika Serikat menyatakan bahwa hakim federal - baik hakim agung maupun hakim yang lebih rendah, menjabat seumur hidup selama berkelakuan baik (*during good behavior*). Meskipun tidak secara tegas disebutkan bahwa hakim boleh di *impeach* dan diberhentikan dari jabatan, mereka dikategorikan sebagai civil officers (pejabat sipil) dalam Pasal II ayat (4) Konstitusi Amerika, yang mengatakan bahwa "*The President, Vice President and all civil officers of the United States, shall be removed from office on impeachment for, and conviction of, treason, bribery, or other high crimes and misdemeanor*". Senat Amerika telah memberhentikan hakim-hakim dari jabatannya atas perilaku yang sangat bermasalah, meskipun tidak ada kejahatan yang dilakukan. Misalnya, Hakim Harry Claiborne, di *impeach* tahun 1986 karena kasus penghindaran pajak dan dituduh menghalangi dan menghambat sidang, serta membuat pernyataan yang palsu dan menyesatkan (*misleading*). Dalam sejarah di Amerika terdapat 15 Hakim Federal yang dipecat, diantaranya 13 hakim pengadilan negeri (*district court*), 1 (satu) hakim banding, dan satu Hakim Agung.

7. Dari fakta tersebut, kita melihat bahwa hakim yang memiliki independensi yang jauh lebih tegas dalam doktrin hukum, dapat diawasi dan diberhentikan, meskipun bukan dalam menjalankan jabatannya. Dalam praktek alasan *impeachment* tersebut bukan hanya didasarkan pada tindak pidana yang dilakukan, seperti pengkhianatan, suap dan kejahatan dan pelanggaran, melainkan juga perilaku atau perbuatan tercela. Kalau dibandingkan dengan independensi KPK, maka tentu rumusan Pasal 79 ayat (3) yang mendasarkan diri pada "pelaksanaan suatu undang-undang", KPK menjadi objek Hak Angket DPR, sepanjang dilakukan dalam batas-batas yang tidak melanggar independensi KPK dalam melakukan penyelidikan-penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi yang sedang berlangsung. Bukti empirik yang terlihat dalam persoalan internal KPK menjadi indikator bahwa



kebijakan dalam hal-hal diluar penyelidikan-penyidikan dan penuntutan perkara korupsi, memerlukan pengawasan. Pengawasan oleh hakim dalam kasus yang telah dilimpahkan ke Pengadilan untuk diadili dan diputus yang dapat melakukan koreksi, hanya menyangkut kasus kongkrit saja, dan pengawasan yang dilakukan hanya bersifat korektif terhadap kasus individual yang dihadapkan kepada hakim.

### **Penutup dan Kesimpulan**

Pansus Hak Angket yang dipersoalkan dalam *judicial review* ini, sesungguhnya lebih kepada masalah keabsahan pengambilan keputusan dan keabsahan pembentukan Pansus Hak Angket yang tidak merujuk kepada syarat-syarat tentang quorum, pengambilan keputusan pengesahan dalam sidang pleno, yang harusnya didasarkan pada formalitas yang telah ditentukan dalam UU MD3. Terlebih-lebih karena tampak adanya konflik kepentingan yang menonjol, ketika personil Pansus menjadi orang yang sedang dalam penyelidikan KPK dalam Kasus tertentu yang sedang berjalan. Secara etik suatu Pansus Hak Angket menjadi kehilangan legitimasi moral, jika justru dimanfaatkan dalam menyelidiki tindakan dan langkah KPK yang sedang melakukan penanganan tindak pidana korupsi dalam mana beberapa personil Pansus di duga terlibat. Setidaknya kesannya demikian tidak dapat dihindari, sehingga orang memandang Pansus Hak Angket merupakan *fruit of the poisonous tree*. Apakah jika timbul kebutuhan pengawasan, akan senantiasa langsung menetapkan hak angket yang dilakukan, atau masih ada mekanisme lain yang menjadi hak DPR yang lebih mempersiapkan perlu tidaknya melangkah kepada Hak Angket seperti yang dilakukan RDP dan hak interpelasi. Kesulitan yang timbul dengan langsung menggunakan hak angket, dapat menjadikannya problematis karena hasil akhir dapat menjurus kepada hak menyatakan pendapat, yang dapat bermuara pada *impeachment* yang hanya menyangkut Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Secara substantif, norma yang mengatur hak angket dalam UU MD3 menurut pendapat saya adalah konstitusional, lepas dari aspek sejarah dan asal usul lembaga angket dari sistem parlementer. Tidak ada lagi sistem yang dapat mengklaim dirinya sebagai sistem yang murni, karena terjadinya saling pengaruh dan kebutuhan mengadopsi satu lembaga sepanjang tidak bertentangan dengan sistem pemerintahan yang ditetapkan konstitusi. Prinsip konstitusi dan sistem pemerintahan yang dibangun atas dasar paradigma *checks and balances*, tidak

boleh membiarkan adanya kekuasaan yang tidak tercakup dalam pengawasan. Semakin besar kewenangan, semakin penting pengawasan, agar tujuan diberikannya kekuasaan yang besar tersebut mencapai sasaran. Jika seandainya penyelenggara pemerintahan adalah malaikat, memang pengawasan tidak perlu. Tetapi kenyataannya, penyelenggara bukanlah malaikat. Oleh karenanya saya berpendapat, tidak terdapat masalah konstusionalitas dalam norma yang dimohonkan untuk diuji, melainkan merupakan implementasi undang-undang semata.

Terkait dengan *auxiliary organ state*, KPK dalam hal ini memang tidak disebutkan sebagai bagian dari menjalankan tugas eksekutif ataupun yudikatif, KPK hanya memiliki independensi dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya saja dalam hal melakukan kegiatan pemberantasan korupsi yang merupakan tugas eksekutif serta ada tugas yudikatifnya independensi. Namun hal itu tidak berarti independensi KPK seperti lembaga yang berada dalam wilayah kekuasaan yudikatif.

Keberadaan KPK sebagai sebuah lembaga dengan kewenangan dan tugas yang luar biasa ini tidak menyebabkan KPK mendapat perlakuan berbeda. KPK tetap mendapatkan harus diawasi dan DPR tetap dapat melakukan pengawasan terhadap KPK terkait dengan kebijakan yang lahir dan bukan tentang soal penuntutan dan penyidikannya. Namun kegiatan penuntutan dan penyidikan yang dilakukan oleh KPK juga lembaga lainnya seperti kepolisian serta kejaksaan dapat saja di-hak angket oleh DPR jika memang berdampak strategis kepada seluruh rakyat.

Persoalan tentang hak angket bukanlah persoalan konstusional karena hak angket itu sendiri adalah hak DPR yang konstusional. Bahwa kemudian pelaksanaan hak angket tersebut menjadi melenceng, hal itu tidak dapat dikatakan bertentangan dengan konstususi. Peristiwa konkrit yang terjadi saat ini hanya karena adanya *conflict of interest* karena masing-masing baik DPR dan KPK sendiri memiliki kepentingan.

[2.4] Menimbang bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memberikan keterangan dalam persidangan pada tanggal 21 Agustus 2017 dan keterangan tertulis yang diterima Kepaniteraan pada tanggal 26 Oktober 2017, yang pada pokoknya sebagai berikut:

## **1) KETENTUAN UU 17 TAHUN 2014 YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN TERHADAP UUD 1945**

Para Pemohon dalam permohonannya mengajukan pengujian atas Pasal 79 ayat (3) UU 17 Tahun 2014 yang dianggap bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 20A ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Bahwa isi ketentuan Pasal 79 ayat (3) UU 17 Tahun 2014 adalah sebagai berikut:

*“Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.”*

## **2) HAK DAN/ATAU KEWENANGAN KONSTITUSIONAL YANG DIANGGAP PARA PEMOHON TELAH DIRUGIKAN OLEH BERLAKUNYA PASAL 79 AYAT (3) UU 17 TAHUN 2014**

Para Pemohon dalam permohonannya mengemukakan bahwa dalam pelaksanaan Pasal 79 ayat (3) UU Nomor 17 Tahun 2014 ternyata DPR RI memaknai lingkup Hak Angket lain dari apa yang diatur dalam norma *a quo* dan penjelasannya. Menurut para Pemohon, DPR RI memaknai terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah adalah suatu pilihan (alternatif kumulatif) yakni pilihan antara pelaksanaan suatu undang-undang yang dimaknai adalah seluruh lembaga negara sebagai pelaksana undang-undang dan/atau pelaksana undang-undang (Pemerintah/Eksekutif) serta kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah. Oleh karena itu DPR RI membentuk Pansus Angket untuk melakukan penyelidikan kepada lembaga KPK karena dianggap sebagai pelaksana undang-undang.

Para Pemohon juga beranggapan bahwa perluasan lingkup Hak Angket yang dilakukan DPR kepada KPK jelas menabrak ketentuan serta prinsip-prinsip negara hukum dan konstitusionalisme yang menimbulkan ketidakpastian hukum oleh karenanya merugikan para Pemohon. (vide Perbaikan Permohonan halaman 14-18).

Bahwa pasal *a quo* dianggap para Pemohon bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 20A ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang berketentuan sebagai berikut:

- Pasal 1 ayat (3) UUD 1945:

*“Negara Indonesia adalah negara hukum.”*

- Pasal 20A ayat (2) UUD 1945:

*“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”.*

- Pasal 28D ayat (1) UUD 1945:

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

#### **A. KETERANGAN DPR RI**

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

##### **1. Kedudukan Hukum (*legal standing*) Para Pemohon Dalam Perkara Nomor 36/PUU-XV/2017.**

Terhadap dalil-dalil yang dikemukakan para Pemohon dalam perkara Nomor 36/PUU-XV/2017 terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) tersebut, DPR RI memberikan penjelasan bahwa terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon dalam perkara Nomor 36/PUU-XV/2017, DPR RI berpandangan bahwa para Pemohon baik dalam perkara Nomor 36/PUU-XV/2017 secara keseluruhan tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) karena para Pemohon tidak menguraikan dan mengkonstruksikan secara jelas adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional atas berlakunya pasal *a quo*, para Pemohon tidak dapat membuktikan secara logis hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian yang dialami para Pemohon dengan berlakunya pasal *a quo* yang dimohonkan pengujian, dan tidak memenuhi ketentuan Pasal 51 ayat (1) dan Penjelasan UU MK, serta tidak memenuhi persyaratan kerugian konstitusional yang diputuskan dalam putusan MK terdahulu.

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

*...Dalam asas hukum dikenal ketentuan umum bahwa tiada kepentingan maka tiada gugatan yang dalam bahasa Perancis dikenal dengan point*

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

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

## 2. Pengujian atas UU 17 Tahun 2014.

### a) Pandangan Umum

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

- a. Bahwa Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum, artinya bahwa negara dan pemerintah dalam menyelenggarakan negara dan pemerintahan tentu harus berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan. Bahwa jika dikaitkan dengan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, maka undang-undang merupakan hukum yang harus dijunjung tinggi dan dipatuhi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Gagasan negara hukum yang dianut UUD 1945 ini menegaskan adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum (*Supremacy of Law*) yaitu bahwa undang-undang sebagai landasan yuridis dalam menyelesaikan permasalahan bangsa dan negara.
- b. Bahwa pengakuan normatif mengenai supremasi hukum adalah pengakuan yang tercermin dalam perumusan hukum dan/atau peraturan perundang-undangan. Sedangkan pengakuan empirik adalah pengakuan yang tercermin dalam perilaku masyarakat yang taat pada hukum. Bahwa selain asas supremasi hukum dalam konsep negara hukum sebagaimana dianut dalam UUD 1945 yaitu asas legalitas (*Due Process of Law*). Dalam konsep negara hukum dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya,

yaitu bahwa segala tindakan penyelenggara negara dan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan. Dengan demikian setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau *"rules and procedures"* (*regels*).

- c. Bahwa Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 mengamanatkan bahwa *"setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum"*, ketentuan ini mengandung makna bahwa konstitusi telah memberikan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil bagi setiap warga negara dari tindakan pemerintah/aparat penegak hukum. Bahwa selain itu, setiap warga negara juga mempunyai hak memperoleh perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu sebagaimana diatur dalam Pasal 28G ayat (1) UUD 1945 yang mengamanatkan, bahwa *"Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi."*
- d. Bahwa UU *a quo* merupakan pelaksanaan dari Pasal 20A ayat (2) dan ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa *"Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat."* Selanjutnya dijelaskan dalam Pasal 20A ayat (4) UUD 1945 bahwa, *"Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang."* Pengaturan ini kemudian didelegasikan ke dalam pasal *a quo* yang mengatur bahwa hak angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- e. Bahwa ketentuan dalam pasal *a quo* merupakan *original intent* para pembentuk undang-undang sebagai suatu *open legal policy*. DPR RI

mengutip pertimbangan putusan angka [3.17] dalam Putusan MK Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 yang menyatakan: *Menimbang bahwa **Mahkamah** dalam fungsinya sebagai pengawal konstitusi **tidak mungkin untuk membatalkan Undang-Undang atau sebagian isinya, jikalau norma tersebut merupakan delegasi kewenangan terbuka** yang dapat ditentukan sebagai **legal policy** oleh pembentuk Undang-Undang. Meskipun seandainya isi suatu Undang-Undang dinilai buruk, Mahkamah tetap tidak dapat membatalkannya, sebab yang dinilai buruk tidak selalu berarti inkonstitusional, kecuali kalau produk **legal policy** tersebut jelas-jelas melanggar moralitas, rasionalitas dan ketidakadilan yang intolerable.*

f. Bahwa pandangan hukum MK tersebut, sejalan dengan Putusan MK Nomor 010/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 yang menyatakan: *sepanjang pilihan kebijakan tidak merupakan hal yang melampaui kewenangan pembentuk Undang-Undang, tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945, **maka pilihan kebijakan demikian tidak dapat dibatalkan oleh Mahkamah***". Oleh karena itu, pasal *a quo* selain merupakan norma yang telah umum berlaku, juga merupakan pasal yang tergolong sebagai kebijakan hukum terbuka bagi pembentuk undang-undang (*open legal policy*). Pasal *a quo* juga merupakan delegasi kewenangan langsung dari konstitusi, yaitu dari Pasal 20 dan Pasal 20A UUD 1945. Dengan demikian, perlu kiranya para Pemohon memahami bahwa terkait hal yang dipersoalkan oleh para Pemohon bukan merupakan *objectum litis* bagi pengujian undang-undang, namun merupakan kebijakan hukum terbuka bagi pembentuk undang-undang (*open legal policy*).

g. Bahwa menurut John Locke, hukum membuktikan bahwa hak rakyat untuk menyusun aturan bersifat primer dan masyarakat adalah penguasa tertinggi, karena tidak ada manusia yang memiliki kuasa untuk memasrahkan diri kepada kehendak absolut dan dominasi pihak lain yang sewenang-wenang. (*Constitutional Government and Democracy: Carl Joachim Friedrich: hal 129*). Sistem aturan yang di Yunani kuno telah mengatur hubungan rakyat dengan penguasa,

sehingga apabila terjadi penyelewengan maka rakyat dapat melawan atau menghukum atau mendelegasikan terhadap perwakilannya. Sama halnya dengan hak angket yang bertujuan untuk mengawasi bagaimana jalannya pemerintahan melalui para wakil rakyat. Sementara itu, hak angket pertama kali dikenal di Inggris pada abad ke XIV dan bermula dari *right to investigate and chastice the abuse of power* yang selanjutnya dikenal dengan *right of impeachment*. (*Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Menurut UUD 1945, Suatu Analisis Mengenai Pengaturannya Tahun 1966-1997: Arifin Sari Surungalan: hal.158*).

**b) Pandangan Pokok Perkara Nomor 36/PUU-XVI/2017.**

- 1) Bahwa DPR RI berpandangan bahwa para Pemohon perlu lebih memahami teknik penyusunan peraturan perundang-undangan terlebih dahulu. Tidak ada penjelasan suatu peraturan perundang-undangan yang mengandung norma. Oleh karena itu para Pemohon perlu memahami Lampiran II UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Nomor 176-178:

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

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

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

- 2) Bahwa menurut para Pemohon, perluasan dan penafsiran norma *a quo* yang tidak sama dengan penjelasan bertentangan dengan ide pokok Negara hukum yaitu pembatasan kekuasaan dan konstitusionalisme. Bahwa terhadap dalil para Pemohon tersebut, DPR berpandangan bahwa sesuai dengan prinsip-prinsip Negara hukum dan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, dalam pembentukan Pansus Hak Angket KPK yang mendasarkan pada ketentuan norma Pasal 79 ayat (3) UU *a quo* yang menyatakan "*Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b*



adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang” justru dalam kerangka melaksanakan hukum dan undang-undang sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum yang dianut Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Artinya pembentukan Pansus Hak Angket KPK oleh DPR RI sudah berdasarkan hukum dan undang-undang, karena KPK merupakan lembaga Negara yang melaksanakan UU KPK. Adapun anggapan para Pemohon bahwa norma ketentuan Pasal 79 ayat (3) UU *a quo* ditafsirkan secara limitatif sebagaimana yang ada di dalam Penjelasan, hal ini merupakan tafsir dari para Pemohon.

- 3) Bahwa para Pemohon perlu memahami secara utuh ketentuan Pasal 79 ayat (3) UU *a quo*, yang menyatakan, *“Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.”*

Bahwa apabila diurai ketentuan Pasal 79 ayat (3) UU *a quo* Hak DPR untuk melakukan penyelidikan yaitu:

- pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau
- kebijakan Pemerintah

Kedua objek tersebut berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, serta diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Bahwa frasa “dan/atau”, bersifat alternatif kumulatif yang mengandung 3 pengertian:

- Hak angket adalah hak DPR untuk melakukan **penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang.**
- Hak angket adalah hak DPR untuk melakukan **penyelidikan terhadap kebijakan Pemerintah.**

- Hak angket adalah hak DPR untuk melakukan **penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan kebijakan Pemerintah.**

4) Bahwa penjelasan demikian sesuai dengan angka 264 Lampiran II UU 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan bahwa *“Untuk menyatakan sifat kumulatif sekaligus alternatif, gunakan frasa dan/atau.”* Bahwa atas dasar UU Nomor 12 Tahun 2011 tersebut, pasal *a quo* tidak hanya ditujukan pada kebijakan Pemerintah saja, tapi juga terhadap pelaksanaan suatu UU. Oleh karena itu, sudah berdasarkan hukum jika KPK sebagai lembaga negara yang melaksanakan undang-undang dapat menjadi objek hak angket, karena:

- a. KPK sebagai pelaksana undang-undang, dalam hal ini UU Nomor 30 Tahun 2002 dan undang-undang lain yang terkait dengan pemberantasan korupsi dan keuangan negara.
- b. KPK merupakan lembaga negara pendukung penyelenggaraan pemerintahan dalam penegakan hukum, yaitu penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan, yang tujuan dibentuknya sebagai *trigger mechanism* untuk Kejaksaan dan Kepolisian dalam pemberantasan korupsi.
- c. KPK adalah mitra kerja dari alat kelengkapan DPR, yaitu Komisi III.

5) Bahwa ketentuan Pasal 79 ayat (3) UU *a quo* tidak mengatur norma yang bersifat limitatif yang membatasi terhadap lembaga tertentu yang melaksanakan undang-undang. Bahwa ketentuan Pasal 79 ayat (3) UU *a quo*, mengandung makna bahwa lembaga yang melaksanakan undang-undang tidak terbatas pada lembaga eksekutif (Pemerintah), tetapi juga lembaga negara selain lembaga eksekutif seperti KPK juga lembaga negara yang melaksanakan undang-undang. Bahwa terkait dengan hal tersebut, DPR RI juga pernah menggunakan hak angket untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan tugas KPU pada Hak Angket mengenai Daftar Pemilih dalam Pemilu 2009. Bahwa selain kepada KPK, hak angket juga pernah ditujukan kepada lembaga independen lainnya, yaitu kepada Bank Indonesia dalam Hak Angket Century. Padahal Bank Indonesia juga merupakan lembaga negara

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

- 6) Bahwa DPR RI berpandangan, terkait dengan pelaksanaan undang-undang oleh lembaga yudikatif dalam kerangka pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang merdeka guna menegakkan hukum dan keadilan sebagaimana dimanatkan secara tegas dalam Pasal 24 UUD 1945 tentu kekuasaan kehakiman yang merdeka tersebut tidak dapat dicampuri oleh lembaga negara manapun, termasuk dalam penggunaan hak angket oleh DPR RI.
- 7) Bahwa para Pemohon beranggapan penjelasan norma *a quo* dijelaskan secara eksplisit dan limitatif tentang siapa yang menjadi subjek hak angket dan apa objek hak angket. (vide Perbaikan Permohonan hlm. 38-39 angka 3). Bahwa terhadap anggapan para Pemohon tersebut, DPR RI berpandangan bahwa secara teknik penyusunan peraturan perundang-undangan penggunaan kata ‘dapat berupa’ berarti tidak memberikan arti yang limitatif, melainkan dapat dimaknai lebih luas daripada sekedar yang tertuang dalam rumusan pasal atau penjelasan. Sebagai contoh dapat dilihat pada angka 66 Lampiran II UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa: “*Sanksi administratif dapat berupa, antara lain, pencabutan izin, pembubaran, pengawasan, pemberhentian sementara, denda administratif, atau daya paksa polisional. Sanksi keperdataan dapat berupa, antara lain, ganti kerugian*”. Bahwa dengan demikian, penjelasan *a quo* secara gramatikal tidak terbatas pada subjek

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

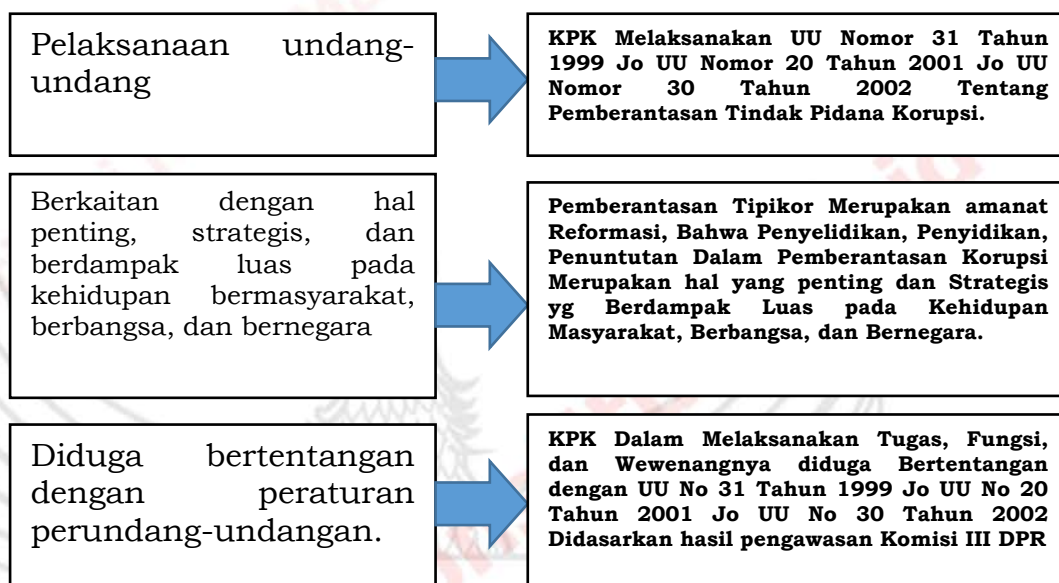
8) Bahwa kedudukan Panitia Angket DPR sesungguhnya sangat kuat dilihat dari sudut hukum. Dalam sistem parlementer, keberadaan panitia angket tidaklah otomatis bubar dengan pembubaran parlemen. Seperti kita maklum dalam sistem parlementer, Perdana Menteri dapat membubarkan parlemen setiap waktu dan menentukan kapan akan diselenggarakan pemilihan umum. Meskipun parlemen dibubarkan, panitia angket terus bekerja sampai terbentuknya parlemen yang baru, yang akan menentukan nasib panitia angket tersebut. Dalam sistem presidensial, hal ini tidak mungkin terjadi, kecuali Presiden telah berubah menjadi diktator dengan membubarkan DPR. Hak-hak DPR yang diatur dalam Pasal 79 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD merupakan penjabaran dari ketentuan Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. Artinya hak angket dalam Pasal 20A ayat (1) 1945 merupakan hak DPR dalam rangka melaksanakan fungsinya sebagaimana disebutkan dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dengan demikian, hak angket merupakan salah satu hak DPR yang dapat dijadikan sebagai sarana dalam melaksanakan fungsinya mewujudkan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang demokratis menurut UUD 1945;

9) Bahwa diberikannya hak angket kepada DPR oleh UUD 1945 dimaksudkan agar prinsip *checks and balances* dan prinsip kesetaraan kedudukan diantara lembaga negara terjaga dengan baik, sehingga DPR dapat melakukan pengawasan terhadap Pemerintah. Sejalan dengan prinsip *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dianut pula prinsip demokrasi dan *accountability*. Prinsip *accountability* berarti adanya pertanggungjawaban dari pihak yang diberi mandat untuk memerintah, kepada mereka yang memberi mandat. Dalam hal ini rakyatlah yang memberikan kekuasaan kepada

Pemerintah untuk memerintah dan karenanya bertanggung-jawab kepada rakyat. Dalam konteks ini DPR RI sebagai lembaga yang merupakan representasi dari kedaulatan rakyat. Dalam pandangan Meriam Budiardjo, *accountability* atau pertanggung-jawaban dari pihak yang memerintah kepada rakyat merupakan suatu keharusan, bahkan sebagai syarat mutlak dari konsep kedaulatan rakyat. Dengan demikian, dalam suatu negara yang menganut paham atau asas kedaulatan rakyat (negara demokrasi), terselenggaranya *accountability* menjadi suatu keniscayaan;

10) Bahwa menurut A.D. Belinfante, agar suatu negara dapat disebut sebagai negara demokrasi, maka pengorganisasiannya harus memenuhi beberapa aturan dasar (*grondregels*). Salah satu diantaranya, tidak ada seorangpun dapat melaksanakan suatu kewenangan tanpa dapat mempertanggungjawabkannya atau pelaksanaan kewenangan itu tidak dapat dilaksanakan tanpa ada kontrol. Dalam makna kontrol itu sendiri terkandung makna pertanggungjawaban, artinya, setiap penyelenggara negara harus dapat mempertanggungjawabkan tindak tanduknya. Hal demikian merupakan salah satu asas penting dalam negara demokrasi, yaitu setiap orang yang diberi kekuasaan oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan hal-hal yang dilakukannya dan yang tidak dilakukannya. Untuk mendapatkan suatu tatanan kehidupan ketatanegaraan yang demokratis, maka institusi seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan instansi utama bagi terselenggaranya *accountability*, karena melalui DPR-lah kekuasaan rakyat dioperasikan. Pengoperasian kekuatan rakyat itu tercermin antara lain dari fungsi pengawasan yang dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dengan demikian, hak angket yang dimiliki oleh DPR merupakan salah satu wujud dari penyelenggaraan prinsip *accountability* yang dilaksanakan oleh DPR dalam negara yang berkedaulatan rakyat (demokrasi);

11) Bahwa apabila Pasal 79 ayat (3) UU *a quo* diterapkan pada Panitia Khusus Hak Angket KPK, maka dapat dilihat pemenuhan unsur-unsur tersebut sebagai berikut:



12) Bahwa dalam Rapat Dengar Pendapat di DPR pada 10 Juli 2017, Pukul 14.00-17.00 WIB konstitusional hak angket terhadap KPK menurut Prof. Yusril Ihza Mahendra dinyatakan bahwa:

- *Hak Angket bukanlah istilah baru dalam ketatanegaraan Indonesia. Sejak 1954 telah ada Angket yang ditandai dengan diaturnya hak angket didalam undang-undang tersendiri, yaitu UU Nomor 7 Tahun 1954 tentang Angket*
- *Hanya saja ketika itu hak angket berada dalam parlemen yang menerapkan sistem parlementer bukan presidensial. Namun demikian, angket merupakan hak melekat di Dewan Perwakilan Rakyat, itulah mengapa hak angket juga diadopsi di dalam UU MD3. Terlebih pasca amandemen UUD 1945, hak angket disebutkan normanya dalam Pasal 20A ayat (2).*
- *Dapatkah DPR melakukan Angket terhadap KPK?*  
*Pertama, karena KPK dibentuk oleh undang-undang, maka jawab saya iya, DPR dapat melakukan angket terhadap KPK untuk melihat sejauh mana pelaksanaan UU oleh KPK. Kedua, Yusril memandang KPK dapat dikategorikan sebagai lembaga eksekutif. Itu karena KPK melakukan sejumlah tugas yang seharusnya hanya dapat dilakukan oleh lembaga eksekutif, seperti melakukan supervise, penyelidikan, penyidikan dan penuntutan. KPK independen tapi eksekutif. Ketiga, KPK dibiayai oleh APBN. Dan keempat, Yusril menyinggung pasal di*

*UUD 1945 terkait alasan DPR dapat mengajukan angket kepada KPK dan dihubungkan soal Pansus Angket Century dahulu. Pasal 23 UUD 1945 menyebut BI independen dan independensinya diatur UU. DPR sudah angket Century yang berarti sedikit banyaknya mengangket BI.*

13) Bahwa dalam permohonannya, para Pemohon beanggap bahwa “KPK bertanggung jawab kepada publik atas pelaksanaan tugasnya berdasarkan asas...” (vide Perbaikan Permohonan hlm. 31). Bahwa terhadap anggapan Para Pemohon tersebut, DPR RI berpandangan bahwa anggapan Para Pemohon tersebut keliru, karena jika memahami ketentuan pertanggungjawaban KPK yang sudah diatur dalam Pasal 20 UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menyatakan bahwa:

*(1) Komisi Pemberantasan Korupsi bertanggung jawab kepada publik atas pelaksanaan tugasnya dan menyampaikan laporannya secara terbuka dan berkala kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan.*

*(2) Pertanggungjawaban publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan cara:*

*a. wajib audit terhadap kinerja dan pertanggungjawaban keuangan sesuai dengan program kerjanya;*

*b. menerbitkan laporan tahunan; dan*

*c. membuka akses informasi.*

Bahwa KPK tidak hanya bertanggung jawab kepada publik saja, tetapi juga menyampaikan laporannya secara terbuka dan berkala kepada Presiden, DPR RI, dan BPK. Bahwa dengan demikian, pembentukan panitia Khusus Hak Angket yang ditujukan kepada KPK telah sesuai dengan UUD 1945.

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

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

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

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

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

### 3. PERTIMBANGAN HUKUM

#### **Kewenangan Mahkamah**

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik



Indonesia Tahun 2009 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4358), 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 Pemohon adalah permohonan untuk menguji konstusionalitas norma Undang-Undang *in casu* Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568, selanjutnya disebut UU 17/2014) khususnya Pasal 79 ayat (3) 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 konstusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang, yaitu:

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

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

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

[3.4] Menimbang bahwa sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya, Mahkamah telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh para Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat (*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 pada paragraf [3.3] dan [3.4] di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon sebagai berikut:

**[3.5.1]** Menimbang bahwa Pemohon I adalah Forum Kajian Hukum dan Konstitusi (FKHK) yang merupakan badan hukum perkumpulan yang didirikan berdasarkan Akta Notaris Nomor 1 tanggal 15 Agustus 2012 (vide bukti P-3), kemudian disahkan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU-220.AH.01.07.Tahun 2012 (vide bukti P-4), yang diwakili oleh Ketua Umum adalah Achmad Saifudin Firdaus dan Sekretaris adalah Bayu Segara berdasarkan Keputusan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU-0000397.AH.01.08.Tahun 2016 tentang Persetujuan Perubahan Struktur Badan Hukum Perkumpulan Forum Kajian Hukum dan Konstitusi (vide bukti P-7). FKHK memiliki tugas pokok melakukan penelitian dan pengkajian dalam bidang hukum dan konstitusi, serta berperan aktif dalam melakukan upaya hukum dalam rangka

menjaga serta menegakan konstitusi sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Anggaran Dasar FKHK (vide bukti P-8). Tujuan pendirian FKHK adalah untuk memperjuangkan kepentingan umum (*public interest advocacy*), serta aktif melakukan perlindungan serta penegakan nilai-nilai konstitusionalisme.

Bahwa Pemohon I menganggap perluasan lingkup hak angket yang dilakukan DPR terhadap KPK merugikan Pemohon I sebagai badan hukum yang selama ini melakukan kegiatan dalam upayanya memperjuangkan penegakan terhadap nilai-nilai konstitusionalisme, karena tidak memberikan kepastian hukum sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Bahwa dalam putusan-putusan Mahkamah sebelumnya, bagi badan hukum dengan fungsi dan tujuan sebagaimana halnya Pemohon I, Mahkamah telah menerimanya sebagai pihak yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian undang-undang karena dipandang memiliki kepentingan konstitusional yang relevan dengan maksud dan tujuan pembentukan badan hukum yang bersangkutan. Oleh karena itu, menurut Mahkamah Pemohon I memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

**[3.5.2]** Menimbang bahwa Pemohon II dan Pemohon III adalah perseorangan warga negara Indonesia yang masing-masing merupakan mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sahid Jakarta pada jenjang S1 (vide bukti P-9 = bukti P-10) dan dosen di STISIP Bina Marta serta mahasiswa program doktor ilmu hukum di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret (vide bukti P-12 sampai dengan bukti P-16). Pemohon II dan Pemohon III merasa dirugikan karena adanya perluasan makna hak angket pada Pasal 79 ayat (3) UU 17/2014 yang dilakukan oleh DPR ketika menggunakan hak angket terhadap KPK tidak memberikan kepastian hukum bagi para Pemohon baik sebagai Mahasiswa dan Dosen dalam memaknai norma serta pelaksanaannya sebagaimana dijamin pada Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Walaupun Pemohon II dan Pemohon III tidak secara spesifik menguraikan kerugian konstitusionalnya, sepanjang berkenaan dengan hak atas kepastian hukum yang adil sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, Mahkamah berpendapat anggapan para Pemohon potensial dirugikan hak konstitusional dimaksud telah jelas. Dengan demikian, Pemohon II dan Pemohon III memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*.

[3.6] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana diuraikan tersebut di atas, serta dihubungkan dengan dalil kerugian konstitusional yang dinyatakan oleh para Pemohon, menurut Mahkamah, para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*.

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

[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 Lavrijsen, 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.

[3.23] Menimbang bahwa isu konstitusional norma yang dipermasalahkan 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 Penjelasanannya 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.

#### 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.

#### 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:



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 lingkungannya 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 verwe-zenlijking*). 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-*Glorius 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 dipisah-pisahkan, 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 Parlemerter maupun hak yang dinamakan *congressional oversight* dalam sistem Presidensial sama-sama ditujukan untuk mengawasi eksekutif yang melaksanakan pemerintahan sehari-hari. Bedanya, jika dalam sistem Parlemerter 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 *congressional oversight* itu berkenaan dengan materi yang menurut Konstitusi termasuk ke dalam materi yang merupakan bagian dari alasan untuk melakukan *impeachment* terhadap Presiden.

Bahwa dengan demikian, berdasarkan penafsiran historis –dalam hal ini sejarah perkembangan sistem pemerintahan– telah terang, baik dalam sistem Parlemerter 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 ditujukan 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).

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 ekseusif 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 (campur-tangan) 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:

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*.

\*\*\*

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.

**KETUA,**

ttd.

**Arief Hidayat**

**ANGGOTA-ANGGOTA,**

ttd.

**Anwar Usman**

ttd.

**I Dewa Gede Palguna**

ttd.

**Aswanto**

ttd.

**Maria Farida Indrati**

ttd.

**Saldi Isra**

ttd.

**Manahan MP Sitompul**

ttd.

**Suhartoyo**

ttd.

**Wahiduddin Adams**

**Panitera Pengganti,**

ttd.

**Dian Chusnul Chatimah**