

Batas Konstitusional Penggunaan Hak Angket terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi

Constitutional Limits the Use of Inquiry Right towards Corruption Eradication Commission

Idul Rishan

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
Jl. Tamansiswa No. 158 Yogyakarta
E-mail: idul.rishan@uii.ac.id

Naskah diterima: 21/03/2019 revisi:12/08/2019 disetujui: 21/08/2019

Abstrak

Pasca dikeluarkannya Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017, penggunaan hak angket mengalami gejala ekstensifikasi subjek maupun objek. Riset ini bertujuan untuk memperoleh dua hal. *Pertama*, implikasi Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 terhadap penggunaan hak angket. *Kedua*, melimitasi penggunaan hak angket terhadap KPK dengan memberikan batas konstitusional. Metode riset merupakan penelitian hukum doktriner dengan basis data sekunder. Hasil penelitian menunjukkan; (1) terdapat tiga implikasi penggunaan hak angket pasca Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017. *Pertama*, perubahan paradigma konseptual terhadap hak angket, *kedua*, perluasan pola hubungan kelembagaan, *ketiga*, ancaman stabilitas pemerintahan. (2) Perihal batas konstitusional penggunaan angket terhadap KPK, penulis melimitasi penggunaan angket terhadap dua bentuk. *Pertama* melimitasi kriteria penggunaan hak angket dan *kedua*, melimitasi objek penyelidikan hak angket.

Kata Kunci : Batas Konstitusional, Hak Angket, Komisi Pemberantasan Korupsi.

Abstract

After the Constitutional Court Decision Number 36/PUU-XV/2017, the use of inquiry rights undergo subject and object extensification. This study focus into two discussions. First, the implications of the Constitutional Court Decision Number 36/PUU-XV/ 2017 towards the use of inquiry rights. Second, to give limitation of the use of inquiry rights towards the Corruption Eradication Commision (KPK). This research study is normative law research. The results show that (1) There are three implications of the use of inquiry rights; firstly, the changing of conceptual paradigm for the inquiry rights, secondly, the extensification of the institusional relations pattern, thirdly, the threat of governance stability. (2) Regarding the constitutional limits on the use of inquiry rights, the author sets the limitation in two forms: limiting the criteria and limiting the objects of the inquiry rights.

Keywords : *Constitutional Limits, Inquiry Rights, Corruption Eradication Commision.*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Riset terdahulu penulis berjudul “*Relevansi Hak Angket Terhadap Komisi Negara Independen*”,¹ telah mengidentifikasi dua konklusi. *Pertama*, hasil penelitian menunjukkan bahwa, dari masing-masing komisi negara independen yang dijadikan objek studi pada riset terdahulu (KY-KPU-KPK), tidak ada satupun komisi negara independen yang menegasikan paham konstitusionalisme. Meskipun riset-riset terdahulu telah membenarkan bahwa gejala kelahiran komisi negara independen di Indonesia tidak mempunyai cetak biru yang memadai,² tetapi relatif mampu membangun hubungan kekuasaan berdasarkan prinsip *checks and balances*.³

Masing-masing komisi negara independen yang diteliti, beririsan langsung dengan cabang kekuasaan atau lembaga negara lainnya. Mulai dari mekanisme pengangkatan komisioner, hubungan kewenangan, sampai dengan hubungan akuntabilitas administratif kelembagaan. Kesemuanya beririsan dengan eksekutif, legislatif maupun yudisial. Riset ini pun berhasil menjawab bahwa, komisi negara independen (KY-KPU-KPK) memainkan peran penting dalam melaksanakan fungsi *checks and balances* antar cabang kekuasaan dan lembaga negara. *Kedua*,

¹ Idul Rishan, *Relevansi Hak Angket Terhadap Komisi Negara Independen*, Laporan Penelitian Dosen, Prodi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2017, h.. 36. Kemudian lihat juga Idul Rishan, “Relevansi Hak Angket terhadap Komisi Negara Independen”, *Jurnal Dialogia Iuridica*, Volume 10, Nomor 1, November 2018, h. 61-62.

² Lihat juga Zainal Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen; Dinamika, Perkembangan, dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Press, 2016, h. 195.

³ Idul Rishan, “*Relevansi Hak Angket Terhadap Komisi Negara Independen*”, *op.cit.*, h. 45.

hasil penelitian juga menunjukkan, tidak terdapat relevansi antara hak angket dengan komisi negara independen (KY-KPU-KPK). Hal ini dibuktikan dengan tiga pendekatan yang digunakan penulis, yakni historis, konseptual, dan yuridis normatif. Masing-masing alat ukur tersebut menunjukkan hal yang sama. Bahwa hak angket hanya relevan jika dialamatkan kepada pemerintah (eksekutif) bukan terhadap komisi negara independen.⁴

Jauh dari interpretasi awal penulis, kenyataannya Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017, mendalihkan penggunaan hak angket Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dapat dialamatkan kepada Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK). Patut ditelisik lebih dalam, sebab vonis ini tidak ditetapkan secara aklamasi. Empat hakim konstitusi lainnya menyatakan *dissenting opinion*,⁵ meskipun salah satu dari empat hakim tersebut tetap sependapat oleh pertimbangan hakim mayoritas, namun tidak pada putusannya.⁶

Sementara lima hakim mayoritas berpendapat hak angket tidak selalu berujung pada konteks mosi ataupun pintu masuk pemakzulan Presiden dan atau Wakil Presiden. Penafsiran MK tampaknya menjadi warna baru dalam memetakan hubungan antar lembaga negara. MK berpendapat 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.⁷

Lebih dari itu terkait dengan posisi tawar KPK, MK dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa komisi anti rasuah tersebut berada pada langgam eksekutif. KPK merupakan organ 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,

⁴ *Ibid.*, h. 45.

⁵ Saldi Isra, I Dewa Gede Palguna, Suhartoyo, menyatakan *dissenting* terhadap Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017. *Legal reasoning* yang dikonstruksikan masing-masing hakim tersebut menyatakan bahwa Hak Angket tidak dapat dialamatkan kepada Komisi Negara Independen, tidak terkecuali KPK. Dalam hal ini pemaknaan hak angket dalam Pasal 79 ayat (3) UU MD3 hanya dapat diartikan sebagai bentuk penyelidikan terhadap kebijakan strategis pemerintah, yang pada proses hilirnya ialah untuk menyatakan mosi tidak percaya kepada rezim pemerintah. Lihat salinan Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017, h. 115.

⁶ Sementara Maria Farida, mengikuti pendapat hakim mayoritas dengan menyatakan bahwa KPK berada pada langgam eksekutif. Namun Maria menegaskan bahwa langgam eksekutif yang dimiliki oleh KPK bukan berarti dapat dikualifikasikan sebagai objek hak angket oleh DPR. Maria berpendapat secara fungsi dan kewenangan KPK merupakan Komisi Negara Independen, dan tidak tunduk di bawah pengaruh kekuasaan lainnya. *Ibid.*, h. 128.

⁷ *Ibid.*, h. 105.

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.⁸ Berpegang pada pertimbangan tersebut, MK menyatakan DPR dapat menggunakan hak konstitusionalnya, termasuk hak angket terhadap KPK. Mengenai batas-batas konstitusional penggunaannya, MK memberikan syarat sepanjang tidak berkaitan dengan tugas dan kewenangan yudisialnya seperti penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan.⁹

Hipotesa awal penulis, meyakini putusan ini tidaklah memberikan arah konstitusionalitas yang jelas (*clear constitutional arrangement*). Alih-alih dapat menyelesaikan sengkaret benang kusut antara KPK dan DPR, tanpa disadari justru berpotensi membuka ruang konflik yang lebih panjang dalam konteks hubungan kelembagaan. Perlu diingat putusan ini cukup menyita perhatian beberapa ahli diantaranya Moh. Mahfud MD, dan Zainal Arifin Mochtar. Sebagai mantan Ketua MK, Mahfud menyatakan isi vonis bertentangan dengan beberapa vonis MK¹⁰ sebelumnya yang menyatakan KPK bukanlah bagian dari lembaga eksekutif.¹¹

Perdebatan ini tentu kian membawa polemik, sebab apakah MK dapat mengubah sikapnya terhadap putusan-putusan terdahulu? Interpretasi ini bisa saja benar jika berada pada paham non originalis¹² yang menempatkan UUD sebagai konstitusi yang hidup dan tumbuh berkembang di masyarakat¹³ (*the living constitution*). Namun patut disesalkan, sebab MK dalam pertimbangan putusannya, tidak ada satupun alasan yang terurai secara komprehensif tentang alasan perubahan sikap terhadap putusan-putusan terdahulu.

Pada dimensi yang berbeda, Mochtar juga memberikan pandangan terhadap Putusan MK terkait penggunaan hak angket terhadap KPK. Mochtar melihat argumen MK dalam putusan ini dibangun dengan kaki yang rapuh, yakni perihal KPK adalah memiliki bagian dari fungsi eksekutif oleh karena menganalogikan

⁸ *Ibid.*, h. 109

⁹ *Ibid.*, h. 110

¹⁰ Lihat Moh Mahfud MD, "Vonis MK Sudah Diduga", Opini Kompas 10 Februari 2018, h. 6.

¹¹ Lihat Putusan MK Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, Putusan Nomor 5/PUU-IX/2011, dan Putusan Nomor 49/PUU-XI/2013. Secara garis besar, masing-masing Putusan tersebut mengkualifikasikan MK sebagai organ penting konstitusi yang bersifat independen. Lebih dari itu MK memberikan posisi tawar kepada KPK sebagai organ negara independen yang fungsi dan kewenangannya berkaitan dengan fungsi kekuasaan kehakiman.

¹² Paham *Non Originalism* dipopulerkan sebagai model interpretasi konstitusi. Paham ini meletakkan konstitusi sebagai norma yang mengikuti perkembangan zaman. Lihat, Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945; Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Rajawali, 2011, h. 117.

¹³ Lihat David A Strauss, *The Living Constitution*, United State of America: Oxford University Press, 2010, h. 115.

dengan fungsi kepolisian dan kejaksaan.¹⁴ Tidak heran Putusan MK kali ini dianggap sangat sarat dengan kepentingan-kepentingan politik. Asumsi ini didasarkan atas menguatnya isu lobi-lobi para anggota DPR terhadap Ketua MK Arief Hidayat yang pada saat yang bersamaan ingin melanjutkan masa jabatannya sebagai hakim konstitusi.¹⁵

Terlepas menguatnya asumsi barter kepentingan politik, tentu Putusan ini akan melahirkan ragam implikasi yang cukup problematik. Bisa saja mulai dari implikasi hubungan kelembagaan sampai dengan batas konstitusionalitas penggunaan hak angket. Paling tidak, riset ini mencoba memetakan dua diskursus yang lahir pasca Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017. *Pertama*, patut diakui pintu masuk uji materi perkara ini tidak menggunakan UU KPK,¹⁶ melainkan UU MD3¹⁷ Konsekuensi logisnya pemaknaan serta penggunaan hak angket bisa saja berkembang mengarah kepada lembaga-lembaga negara utama lainnya, sampai dengan komisi-komisi negara independen yang juga bercorak eksekutif layaknya KY, Komnas HAM, maupun KPU. *Kedua*, Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 memberikan batas konstitusional penggunaan hak angket terhadap KPK, yakni sepanjang tidak menyangkut fungsi penyelidikan, penyidikan dan penuntutan. Logika ini bisa saja ditafsirkan secara *a contrario*. jika ada batas konstitusional, maka objek apa saja yang dapat diangket oleh DPR terhadap KPK, kemudian apa alasannya?

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang dirumuskan oleh penulis, penelitian ini menawarkan dua rumusan masalah yang akan dijawab secara deskriptif analitis. Masing-masing rumusan masalah sebagai berikut: *pertama*, bagaimana implikasi Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 terhadap penggunaan hak angket DPR? *Kedua*, bagaimana batas konstitusional penggunaan hak angket terhadap KPK?

¹⁴ Analogi ini jelas rapuh sebab model pengisian jabatan kepolisian dan kejaksaan berada pada kontrol penuh eksekutif (Presiden), sementara KPK tidak demikian. Terlebih Mochtar berpendapat sama dengan Mahfud yang menyatakan bahwa seolah MK lupa terhadap tiga putusan terdahulu yang menyatakan bahwa KPK merupakan komisi negara independen yang tugas dan fungsinya berkaitan dengan badan-badan lain yang berkaitan dengan fungsi kekuasaan kehakiman. Lihat Zainal Arifin Mochtar, "Putusan Kompromistis", *Kompas*, 12 Februari 2018, h. 6.

¹⁵ Imbas dari polemik ini, Dewan Etik melalui Putusannya menyatakan Arief Hidayat melanggar kode etik dan dikualifikasikan sebagai pelanggaran ringan. Lihat Berita Acara hasil pemeriksaan Dewan Etik Hakim Konstitusi, Nomor 18/LAP-V/BAP/DE/2018.

¹⁶ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

¹⁷ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

C. Metode Penelitian

Studi ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, konseptual dan pendekatan kasus. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder dan disajikan secara kualitatif.

PEMBAHASAN

1. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017

Dalam sub bab ini, penulis memetakan tiga resultante yang dihasilkan pasca vonis MK. Di antaranya ialah pergeseran paradigma konseptual, perkembangan hubungan kelembagaan, dan stabilitas pemerintahan.

a. Pergeseran Paradigma Konseptual

Secara konseptual, Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 membawa warna baru terhadap interpretasi Pasal 20A ayat (2) UUDN RI 1945. MK melakukan interpretasi di luar *original intent* yang melatarbelakangi pengaturan hak angket dalam UUDN RI Tahun 1945. Dalam naskah komprehensif perubahan UUD, seluruh Fraksi membenarkan bahwa penggunaan hak angket hanya dapat dialamatkan pada pemerintah dalam hal ini ialah eksekutif dan jajaranya.¹⁸ Konstelasi perdebatan politik hukum yang berhasil direkam penulis dapat diidentifikasi melalui tabulasi di bawah ini.

¹⁸ Lukman Hakim Saifuddin yang menekankan secara eksplisit bahwa kewenangan DPR patut diikuti dengan beberapa hak yang patut dimiliki. Salah satunya ialah hak angket yang merupakan hak untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu permasalahan. Lukman Hakim memberikan garis penekanan bahwa fungsi ini ditujukan pada konteks pemerintah selaku pemangku kekuasaan eksekutif. Frans F. H. Matrutty juga menyampaikan bahwa hak angket merupakan instrumen pengawasan DPR terhadap pemerintah (eksekutif). Valina Singka Subekti dari Fraksi Utusan Golongan yang menyatakan hak angket dan interpelasi seyogyanya di atur dalam batang tubuh UUD. Kemudian Fraksi PDI-P yang diwakili oleh Pataniari Siahaan menyatakan secara eksplisit bahwa hak angket merupakan instrumen pengawasan DPR. Artinya DPR mengawasi jalannya pemerintahan, dengan demikian anggota DPR mempunyai hak meminta keterangan hak interpelasi, hak melakukan penyelidikan atau hak angket, hak tanya terhadap sesuatu masalah kepada Presiden. Ali Hardi Kyaidemak menyampaikan 14 butir usulan dari Fraksi PPP yang salah satu poinnya membahas tentang hak angket DPR. Khususnya pada poin ke 10, PPP mengusulkan agar DPR mempunyai instrumen pengawasan terhadap jalannya pemerintahan. Sebagaimana diusulkan bahwa DPR mempunyai hak interpelasi, hak menyatakan pendapat, hak mengajukan/persetujuan terhadap seseorang, hak penyelidikan (angket) dan hak-hak lain yang selanjutnya diatur dalam undang-undang. Slamet Efendy Yusuf dari Fraksi Golkar, dengan tegas menyatakan bahwa hilir dari hak interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat ialah mosi ketidakpercayaan terhadap pemerintah. Efendy Yusuf berbeda pendapat dengan beberapa ahli yang telah menyatakan bahwa pengaturan hak angket tidak begitu relevan dengan sistem presidensial. Efendy Yusuf dengan tegas beranggapan bahwa tidak ada relevansi antara presidensial dengan parlementer terhadap hak angket DPR. Semua itu wajib diatur pada level konstitusi. Lihat, Mahkamah Konstitusi RI, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD Negara RI Indonesia Tahun 1945; Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, BUKU KE III, Jilid 2, Jakarta: Sekretariat Jenderal MKRI, 2010, h. 706, 709, 925, 927, 934, dan 978.

Tabel 3¹⁹
(Konstelasi Perdebatan Pasal 20A ayat (2) Perihal Hak Angket)

No	Fraksi	Setuju Angket diatur Pada UUD	Tidak Setuju Angket diatur dalam UUD	Subjek Angket terhadap Pemerintah (eksekutif)	Tidak memberi tanggapan terkait Subjek Angket
1	PPP	✓	•	✓	
2	Golkar	✓	•	✓	
3	Utusan Golongan	✓	•	✓	
4	PDIP	✓	•	✓	
5	KKI	✓	•		✓
6	PBB	✓	•		✓
7	PDKB	✓	•		✓
8	PDU	✓	•		✓
9	TNI/Polri	✓	•		✓
10	PKB	✓	•	✓	
11	Reformasi	✓	•		✓

Harus diakui beberapa perdebatan tersebut, memainkan peran penting dalam mendorong lahirnya Pasal 20A ayat (2) UUD 1945. Hasil perdebatan menunjukkan *Pertama*, secara historis tidak ada satupun klausul baik eksplisit maupun implisit, yang menyatakan bahwa hak angket dapat dialamatkan kepada organ-organ di luar eksekutif. Perdebatan politik hukum yang muncul hanya melahirkan subjek tunggal yaitu pemerintah yang bermuara pada Presiden sebagai pucuk tertinggi kekuasaan eksekutif. *Kedua*, lahirnya hak interpelasi, angket dan hak menyatakan pendapat, merupakan instrumen perimbangan kekuasaan terhadap pemerintah. Konstruksi *checks and balances* semata-mata dibangun atas hubungan legislatif terhadap eksekutif. Artinya DPR memainkan perannya sebagai cabang kekuasaan yang memiliki fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan (eksekutif). Pada prinsipnya hak-hak DPR (interpelasi,

¹⁹ *Ibid.*

angket, hak menyatakan pendapat) yang dijamin UUD merupakan pintu masuk DPR dalam menggulingkan rezim pemerintahan.²⁰

Dengan komposisi vonis 5;4, empat hakim konstitusi yang *dissenting*, menggunakan pendekatan historis dengan merujuk *intent* atau kecenderungan perdebatan politik hukum perihal hak angket. Sementara lima hakim konstitusi lainnya sama sekali tidak menggunakan pendekatan dan metode interpretasi historis dalam amar pertimbangannya. Berikut pemetaan terhadap komposisi 5;4 dalam Putusan MK nomor 36/PUU-XV/2017.

Tabel 4²¹

Komposisi Vonis 5:4 Dalam Putusan MK nomor 36/PUU-XV/2017

No	Hakim Konstitusi	Majority Opinion	Dissenting Opinion	Concurrent Opinion
1	Arief Hidayat	✓		
2	Anwar Usman	✓		
3	Wahiduddin Adams	✓		
4	Aswanto	✓		
5	Manahan M.P.Sitompul	✓		
6	Saldi Isra		✓	
7	Maria Farida			✓
8	Suhartoyo		✓	
9	I Dewa Gede Palguna		✓	

Bagi empat hakim yang *dissenting*, tetap berpendirian bahwa subjek angket tidak dapat dimaknai di luar kekuasaan eksekutif. Pertimbangan yang dibangun antara lain, *pertama*, jika dianalisis secara teoritis sistem pemerintahan selalu merujuk pada hubungan eksekutif dan legislatif. Sebagai sebuah *state practice* lazim dipahami bahwa parlemen memainkan peran dalam mengawasi jalannya pemerintahan oleh kekuasaan eksekutif.

Kedua, secara konsep, hak angket (*right of enquete*) merupakan bentuk investigasi parlemen (*parliamentary investigation*) terhadap pemerintah. Sebagai sebuah instrumen kontrol, angket berkembang pada corak sistem

²⁰ Idul Rishan, "Relevansi Hak Angket Terhadap Komisi Negara Independen", *op.cit.*, h. 38-39

²¹ Lihat Salinan Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017.

pemerintahan parlementer. Dalam corak sistem pemerintahan demikian, angket bermuara pada hak untuk menyatakan mosi tidak percaya (*motion of no confidence*) dan berimplikasi pada tuntutan untuk melakukan pemilihan umum yang baru demi menggulingkan kepala pemerintahan. Berbeda halnya dengan sistem presidensil, hak angket (*right of inquiry*) tidak bermuara pada mosi tidak percaya, namun menjadi pintu masuk pelaksanaan *impeachment* sebagai bentuk pertanggungjawaban jabatan Presiden dan atau Wakil Presiden.²²

Ketiga, melalui interpretasi historis, sistematis, dan otentik. Secara historis *original intent* Pasal 20A ayat (2) pada dasarnya menguatkan peran legislatif dalam melakukan fungsi pengawasan terhadap pemerintah. Legislasi konstitusi pada tahun 1999-2002, menekankan bahwa hak-hak DPR yang dijamin oleh UUD, diperuntukan untuk melaksanakan fungsi eksekutif. Upaya ini dijamin atas kecenderungan memutus rantai *executive heavy* yang terjadi di era orde baru.²³ Secara sistematis, Pasal 79 UU MD3 telah memlimitasi subjek yang dapat diangket oleh DPR. Dari empat konstruksi ayat melalui Pasal 79 tidak dapat ditafsirkan lain selain untuk pemerintah. Secara otentik penjelasan Pasal 79 ayat (3) juga memberikan kejelasan secara otentik terhadap subjek yang dapat di angket oleh DPR. Artinya, pembentuk undang-undang telah memberikan garis limitasi baik terhadap objek (kebijakan dan atau pelaksanaan undang-undang) dan subjeknya ialah tunggal yakni pemerintah sebagai pemangku kekuasaan eksekutif.²⁴

Berbeda halnya dengan pendapat lima hakim mayoritas. Masing-masing hakim menyatakan bahwa pemaknaan hak angket tidak selalu berhubungan dengan mosi tidak percaya. Dalam pertimbangannya lima hakim mayoritas menyatakan pendapatnya perihal objek hak angket bahwa:

“tidak selalu hasil penyelidikan DPR melalui penggunaan hak angket harus berujung pada penggunaan hak menyatakan

²² *Ibid.*, h. 117.

²³ *Ibid.*, h. 118 dan 120

²⁴ 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”. Lihat kembali Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3.

pendapat, apalagi semata-mata berupa rekomendasi/usulan penggantian terhadap pejabat tertentu yang terbukti melanggar undang-undang. Melainkan hak angket juga dapat digunakan untuk sesuatu fact finding atau untuk merumuskan kebijakan dalam rangka perbaikan-perbaikan ke depan. apakah itu melalui legislasi, perbaikan Standard Operating Procedure (SOP), maupun kebijakan lainnya.”²⁵

Cara pandang demikian secara tidak langsung mengubah basis konseptual angket dari yang sifatnya sebagai “instrumen istimewa” untuk melakukan *impeachment* terhadap pejabat tertentu, kemudian berkembang sebagai model pengawasan atau supervisi parlemen terhadap perbaikan tata kelola lembaga negara disetiap poros kekuasaan terhadap fungsi-fungsi eksekutif. Paradigma ini sekaligus menjadi rujukan dalam praktik ketatanegaraan di Amerika. Mei Susanto menuliskan bahwa:

...Perbandingan di Amerika Serikat secara lebih khusus memberikan wawasan yang lebih luas bahwa penggunaan hak angket tidak selalu berkaitan dengan penyelidikan terhadap pengambilan / implementasi kebijakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Sehingga berdampak pada hak menyatakan pendapat dengan rekomendasi pergantian pejabat tertentu, melainkan juga dalam rangka penyelidikan kepentingan pembentukan peraturan perundang-undangan (legislasi)...²⁶

Susanto merujuk pada pendapat Matthew Mantel yang menyatakan bahwa secara implisit kekuasaan penyelidikan dimiliki Kongres Amerika bersumber pada tiga ketentuan yang terdapat dalam Konstitusi Amerika Serikat.²⁷ Dalam ketentuan tersebut, penggunaan hak angket tidak selalu

²⁵ Lihat Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017, h. 105.

²⁶ Sebagai contoh di Amerika, penggunaan hak angket dalam bentuk *congressional inquisition* pernah dilakukan dengan memanggil Mark Zuckerberg, pemilik media sosial Facebook, karena skandal bocornya data pribadi 87 juta pengguna Facebook di dunia yang dapat dipergunakan untuk tujuan-tujuan politik tertentu (India Times). Hasil penyelidikan dipergunakan untuk langkah evaluasi dan perbaikan undang-undang peraturan perundang-undangan terkait kerahasiaan data pribadi. Contoh tersebut menunjukkan penggunaan hak angket tidak selalu berbicara mengenai kebijakan/perilaku pejabat pemerintahan, melainkan hal lain yang penting dan berdampak luas terhadap masyarakat. Maka sebenarnya konstruksi hak angket yang hanya dipergunakan sebagai alat pengawasan dengan hanya satu tujuan yaitu untuk memintai pertanggungjawaban pejabat pemerintahan tidaklah memadai lagi. Lihat Mei Susanto, “Hak Angket DPR, KPK, dan Pemberantasan Korupsi”, *Jurnal Integritas* Volume 4, Nomor 2, Desember 2018, h. 107.

²⁷ Ketentuan pertama terdapat dalam *Article I, Section 1, “All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress”* Mantel mengatakan, tanpa adanya kekuasaan penyelidikan, termasuk di dalamnya kekuasaan untuk memperoleh latar belakang data dan informasi yang tepat, maka Kongres tidak akan dapat menyusun legislasi yang efektif. Selanjutnya ketentuan kedua berkaitan dengan kekuasaan penyelidikan Kongres terdapat dalam *Article I, Section 2, Clause 5, which grants the House of Representatives the power to impeach*, dan *Article I, Section 3, Clause 6, which grants the Senate the power to try o cials impeached by the House*. Dua ketentuan dalam rangka *impeachment* tersebut adalah kewenangan untuk melakukan penyelidikan (investigasi) terhadap perilaku pejabat publik. Dan ketiga, ketentuan berkaitan dengan kekuasaan penyelidikan Kongres terdapat dalam *Article I, Section 8, Clause 18 of the Constitution grants Congress the power to make “all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers”* Ketentuan klausul “*necessary and proper*” (keperluan dan kelayakan) memungkinkan Kongres menciptakan sarana dan alat dalam rangka melaksanakan tujuan badan legislatif. *Ibid.*, h. 108.

dalam rangka memintai pertanggungjawaban (*impeachment*), melainkan juga dalam rangka pembentukan undang-undang (legislasi) dan dalam rangka melakukan pengawasan yang efektif terhadap implementasi undang-undang.²⁸ Artinya, setelah adanya Putusan MK, daya jelajah angket berkembang menjadi jauh lebih lebar. Penyelidikan DPR dapat dilakukan untuk memperoleh pandangan guna ditidakanjuti melalui kebijakan legislasi melalui inisiatif DPR, baik melalui revisi ataupun pembentukan undang-undang.

b. Perluasan Pola Hubungan Kelembagaan

Keinginan para pemohon dalam perkara ini, pada dasarnya ingin menegaskan bahwa Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) tidak dapat menjadi subjek yang dapat diangket oleh DPR. Namun patut diingat, pengujian konstitusionalitas angket dilakukan melalui pintu UU MD3, atau (bukan terhadap UU KPK). Namun disaat yang sama, MK dituntut untuk memberikan putusan terkait konstitusionalitas Angket terhadap KPK. Melalui pokok perkara ini, lima hakim mayoritas berpendapat Angket DPR dapat ditujukan terhadap KPK. Argumentasi konstitusional dibangun dengan menggunakan pendekatan Saskia Lavrijssen, *"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"*.²⁹

Pada titik ini, terdapat disparitas pertimbangan yang dibangun oleh MK terhadap beberapa putusan sebelumnya. Pada empat putusan terakhir, MK menyatakan bahwa KPK merupakan kekuasaan negara yang berkarakter independen. Secara konseptual, pengelompokan organ independen sejenis KPK, KPU, KY, Komnas HAM, sebagai poros kekuasaan negara independen,³⁰ tidak lepas dari fungsi organ-organ ini yang bersifat campur sari.³¹ Terkadang memainkan peran sebagai quasi eksekutif,

²⁸ *Ibid.*, h. 108.

²⁹ *Ibid.*, h. 109.

³⁰ Secara konseptual organ-organ negara independen, diletakkan pada cabang kekuasaan baru, atau cabang kekuasaan keempat (*fourth branch of Government*). Secara umum tipologi organ-organ independen dibagi berdasarkan kebutuhan percepatan demokrasi. Bisa memainkan peran dalam langgam eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Dalam artian kehadiran organ-organ negara independen, merupakan bentuk kritik atas pemisahan kekuasaan negara yang bersifat konvensional. Cara pandang ini dipopulerkan oleh Bruce Ackerman, "New Separation of Power", *Harvard Law Review*, Volume 113, 2000, h. 714.

³¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, h. 7.

quasi legislative, ataupun quasi yudisial. Dalam artian, KPK pun tidak dapat dikualifikasikan sebagai murni eksekutif (*pure executive*). Bahkan beberapa putusan MK terdahulu, cenderung menempatkan KPK sebagai bagian dari pelaksana kekuasaan kehakiman. Dalam bentuk tabulasi dapat dicermati sebagai berikut:

Tabel 5
Putusan MK Perihal Independensi Kelembagaan KPK

No	Putusan Mahkamah Konstitusi	Penegasan terhadap independensi kelembagaan KPK
1	Putusan MK Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006	<i>KPK merupakan organ penting konstitusi (constitutional importance) fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Penegasan tentang independensi dan kebebasannya KPK dari pengaruh kekuasaan mana pun dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya justru menjadi penting agar tidak terdapat keraguan dalam diri pejabat KPK.*</i>
2	Putusan MK Nomor 37-39/PUU-VIII/2010	<i>KPK merupakan lembaga negara yang bersifat independen yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bebas dari kekuasaan manapun.**</i>
3	Putusan MK Nomor 5/PUU-IX/2011	<i>KPK merupakan 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***</i>
4	Putusan MK Nomor 49/PUU-XI/2013	<i>Pembentukan lembaga yang terkait dengan fungsi kekuasaan kehakiman termasuk KPK mempunyai landasan konstitusional pada Pasal 24 ayat (3) UUD 1945.****</i>

* Lihat Pertimbangan MK h. 269

** Lihat Pertimbangan MK h. 58.

*** Lihat Pertimbangan MK h. 75.

**** Lihat Pertimbangan MK, h. 30.

Jika merujuk pada langgam interpretasi konstitusi, cara pandang MK dapat dibenarkan jika mengacu pada penafsiran *living constitution*. David A Strauss mempopulerkan langgam ini dengan menyatakan bahwa konstitusi merupakan sekumpulan norma yang hidup dan tumbuh dalam realitas sosial.³² Titik tekan dalam langgam penafsiran ini konstitusi dituntut untuk mampu mengikuti kebutuhan masyarakat tanpa harus melakukan amandemen konstitusi secara formal (*if having a living constitution, means having constitution that changes over time in ways other than by formal amendment*).³³ Pandangan ini digunakan oleh mereka berkeyakinan bahwa penafsiran dengan menggunakan pendekatan historis belum tentu dapat menyelesaikan seluruh persoalan yang muncul saat ini. Dengan kata lain, pandangan ini memberikan pilihan untuk tidak selalu berkeyakinan sama dengan pandangan *the framer constitution*.

Namun patut disayangkan MK seolah-olah alpa dalam merumuskan pertimbangan hukum dalam Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017. Tidak ada satupun frasa pertimbangan mengapa MK mengubah pendiriannya, apa basis teoritiknya, dan langgam teori interpretasi apa yang digunakan. Satu-satunya penjelasan yang dibangun MK hanya melalui hak jawab dalam “*Siaran Pers Penjelasan MK Terkait Putusan Nomor 36/PUU-XV/2017*”. Meskipun secara teoritik, hal tersebut tidak dikenal dalam doktrin interpretasi konstitusi.

Dalam pandangan Yusril Ihza Mahendra, MK sudah tepat dengan putusannya. Yusril menyebutkan bahwa: “*Setiap lembaga negara yang dibentuk oleh undang-undang (UU) harus mendapat pengawasan. Dan DPR sebagai pemilik fungsi legislasi berhak mengawasi lembaga tersebut. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) adalah salah satu lembaga negara tersebut yang harus diawasi DPR RI.*”³⁴

Pandangan Yusril ini sejalan dengan Jimly Asshiddiqie yang membagi tipologi pengawasan parlemen menjadi enam bentuk. *Pertama*, pengawasan terhadap pembentukan kebijakan (*control of policymaking*), *kedua*, Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*), *ketiga*, pengawasan terhadap penganggaran dan belanja

³² David A. Strauss, *The Living Constitution*, New York: Oxford University Press, 2010, h. 1

³³ David A Strauss, “Do We Have a Living Constitution?” *Drake Law Review*, Volume 59, Nomor 4, 2011, h. 975.

³⁴ Yusril Ihza Mahendra, Dalam *Majalah Parlemenaria*, TH-XLVII 2017, Edisi 151, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, h. 12.

Negara (*control of budgeting*), keempat pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budget implementation*), kelima, pengawasan terhadap kinerja pemerintahan (*control of government performances*), keenam, pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment of publik of cials*) dalam bentuk persetujuan atau penolakan, atau dalam bentuk pemberian pertimbangan oleh DPR.³⁵

Resultante yang dihasilkan justru membawa pengaruh besar terhadap eksistensi komisi-komisi negara yang berkarakter independen dan lembaga-lembaga negara lainnya di luar poros eksekutif. Seperti contohnya jika analogi disematkan pada KPU dan KY. Dari masing-masing komisi negara independen tersebut, adakah yang terbebas murni dari fungsi eksekutif? KPU merupakan organ negara yang melaksanakan langgam eksekutif. Mengatur penyelenggaraan pemilihan umum, bahkan juga melakukan fungsi *quasi legislative* dalam menetapkan peraturan-peraturan KPU. Demikian halnya KY. Meskipun organ ini merupakan *supporting element* dalam fungsi kekuasaan kehakiman, namun sebenarnya eksekutif, karena melakukan fungsi pengawasan, pengangkatan hakim, dan peningkatan kapasitas hakim.

Tidak hanya terhadap komisi-komisi negara independen yang memainkan peran dalam langgam eksekutif. Pelaksana kekuasaan kehakiman seperti Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK) selain melaksanakan fungsi kekuasaan kehakiman, juga memainkan peran dalam langgam eksekutif. Kebijakan *one roof system* terhadap masing-masing untuk MA dan MK, berimplikasi terhadap menguatnya fungsi-fungsi eksekutif dalam kekuasaan kehakiman (MA & MK). Masing-masing lembaga tersebut memiliki Sekretariat Jenderal yang melaksanakan fungsi pemerintahan dalam poros kekuasaan kehakiman. Konsekuensi logisnya, subjek angket setelah Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 berpengaruh tidak hanya terhadap KPK, melainkan lembaga-lembaga negara lain di luar poros eksekutif.

³⁵ Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu hukum Tata Negara, Rajawali Pers, Jakarta, 2013. Lihat juga dalam May Lim Charity, "Implikasi Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 14, Nomor 03, September 2017, h. 249.

c. Ancaman Stabilitas Pemerintahan

Jika semua lembaga negara yang menjalankan fungsi eksekutif diasumsikan dapat dijadikan objek angket, maka potensi terganggunya stabilitas pemerintahan menjadi salah satu variabel yang terpengaruh. Secara konsep, hubungan pengawasan parlemen terhadap pemerintah melalui angket merupakan instrumen luar biasa dalam mengawasi dan menilai kinerja pemerintah yang berdampak luas.³⁶ Dalam UU MD3, terdapat 11 Pasal *a quo*, yang mengatur tentang implementasi penggunaan hak angket. Pengaturan ini mencakup mulai dari proses hulu sampai dengan hilir.³⁷ Dalam proses hulunya, Hak angket diusulkan oleh paling sedikit 25 (dua puluh lima) orang anggota DPR dan lebih dari 1 (satu) fraksi. Usul hak angket disampaikan kepada pimpinan DPR melalui rapat paripurna.³⁸ Dalam hal DPR menerima usul hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPR membentuk panitia khusus yang dinamakan panitia angket yang keanggotaannya terdiri atas semua unsur fraksi DPR.³⁹ Panitia angket melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada rapat paripurna DPR paling lama 60 (enam puluh) hari sejak dibentuknya panitia angket.⁴⁰

Dalam beberapa pengaturan di atas, tidak disebutkan secara terang dan tegas apakah pelaksanaan angket dapat diperpanjang lebih dari enam puluh hari setelah panitia angket dibentuk. Ketiadaan batas secara definitif membuka interpretasi yang cukup lebar dalam tataran implementasi. Apa konsekuensi logis yang ditimbulkan jika penyelidikan angket dilakukan lebih dari 60 hari? apakah pansus dinyatakan gagal? ataukah Pansus boleh memperpanjang masa kerja hingga lebih dari 60 hari? Secara tidak langsung konstruksi demikian dapat membuka

³⁶ Lihat Pasal 79 ayat (2) UU MD3.

³⁷ Beberapa Pasal *a quo* mulai dari Pasal 199 sampai dengan Pasal 209. Pasal-pasal ini belum dihitung dengan Pasal-pasal yang mengatur tentang hak menyatakan pendapat. Sebagaimana diketahui Pasal-pasal tersebut, juga memiliki titik singgung yang kuat dengan implementasi hak angket. Lihat kembali Pasal 199 sampai 209 beserta penjelasannya dalam UU MD3.

³⁸ Usul sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi hak angket DPR apabila mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPR yang dihadiri lebih dari 1/2 (satu per dua) jumlah anggota DPR dan keputusan diambil dengan persetujuan lebih dari 1/2 (satu per dua) jumlah anggota DPR yang hadir. Lihat Pasal 199 ayat (3) UU MD3.

³⁹ Pasal 201 ayat (2) UU MD3.

⁴⁰ 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. 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 tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, usul hak angket dinyatakan selesai dan materi angket tersebut tidak dapat diajukan kembali. Keputusan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) harus mendapatkan persetujuan dari rapat paripurna DPR yang dihadiri lebih dari 1/2 (satu per dua) jumlah anggota DPR dan keputusan diambil dengan persetujuan lebih dari 1/2 (satu per dua) jumlah anggota DPR yang hadir. Lihat Pasal 208 ayat (1) (2) dan (3) UU MD3.

ketidakpastian terhadap rentang waktu penyelidikan oleh Pansus Angket. Melalui hak angket, ada begitu besar upaya yang perlu dilakukan baik itu secara formil yang meliputi tata cara pembentukan Pansus, maupun secara materil yang meliputi penyelidikan terhadap objek yang hendak diangket. Begitu banyak waktu yang harus digunakan oleh DPR dalam melaksanakan fungsi pengawasan melalui angket. Padahal disatu sisi, DPR juga dituntut untuk mampu menyelesaikan fungsi *budgeting* dan fungsi legislasi.⁴¹ Memberikan porsi yang begitu besar kepada DPR melalui perluasan subjek dan objek angket, secara langsung dapat mengganggu jalannya stabilitas pemerintahan. Sebagai lembaga politik, tidak ada alat ukur atau kriteria yang definitif, kapan sebuah lembaga negara dapat disupervisi melalui angket.

Jika hanya menggunakan alat ukur kebijakan yang berdampak luas, maka bisa saja hak angket justru berevolusi menjadi sebuah komoditas untuk melakukan tekanan politik terhadap organisasi kekuasaan atau lembaga negara tertentu. Denny Indrayana menyebutkan bahwa, gerakan politik angket justru dimanfaatkan untuk menyerang KPK ketika saat itu kasus korupsi E-KTP mewabah di kelembagaan DPR.⁴² Ada potensi yang cukup kuat bagi DPR untuk menyalahgunakan haknya, (khususnya hak angket). Apalagi, secara teoritik DPR merupakan lembaga politik sehingga langkah-langkah yang diambil melalui hak angket juga tidak dapat dipisahkan dengan kepentingan politik tertentu. Fungsi pengawasan yang seharusnya cukup diselesaikan dengan mekanisme Rapat Dengar Pendapat (RDP), kemudian justru diselesaikan dalam forum angket. Ada begitu banyak energi yang terkuras jika perluasan subjek angket disalahgunakan oleh DPR. Soal siapa dan lembaga apa yang hendak mengontrol manuver angket di DPR? Lembaga siapa dan instrumen hukum apa yang akan merasionalisasi atau memverivikasi bahwa proses pelaksanaan angket telah sesuai dengan ketentuan peraturan-perundang-undangan? Seberapa besar daya ikat hasil temuan Pansus atas hak angket?

⁴¹ Dalam fungsi legislasi, pencapaian kinerja DPR tidak dapat dibilang baik. Data menunjukan, prolegnas prioritas di tahun 2018 masih menyisakan sekitar 50 RUU. Ironisnya dari 50 RUU prioritas di tahun 2018, sebagian besar berasal dari prolegnas di tahun sebelumnya. Beberapa di antaranya, RUU Jabatan Hakim, RUU Hukum Pidana, RUU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan RUU Mahkamah Konstitusi. (*Prolegnas Prioritas Tahun 2018*). Angka rata-rata pertahun terhadap fungsi legislasi pemerintah, cukup kecil. Tahun 2015 misalnya, dari 40 RUU Prolegnas hanya bisa menghasilkan 3 RUU menjadi UU (*Sindo, 12/4/2018*). Tahun 2016 dan 2017, dari 51 RUU Prolegnas, hanya 7 yang dihasilkan menjadi UU. (*Laporan Kinerja DPR Tahun Sidang 2016-2017*). Bandingkan dengan, Idul Rishan, Beban Prolegnas, *Harian Kedaulatan Rakyat*, 1 November 2018.

⁴² Denny Indrayana, "Jangan Bunuh (Lagi) KPK", *Kompas*, 19 Februari 2019, h. 7.

Kemudian, bagaimana prinsip *checks and balances* terhadap kelembagaan DPR dalam melimitasi hasil temuan dari pelaksanaan hak angket? Perlu diingat bahwa sampai saat ini, instrumen hukum positif belum mengatur secara eksplisit mengenai arah implementasi dari beberapa inventaris di atas pasca Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017. Melihat kecenderungan tersebut, maka stabilitas pemerintahan antara eksekutif, legislatif, yudikatif, dan komisi negara independen menjadi sangat rentan terganggu.

2. Batas Konstitusional Penggunaan Hak Angket terhadap KPK

Putusan MK telah memberikan garis demarkasi bahwa Angket terhadap KPK tetap konsitusional sepanjang tidak menyangkut pokok perkara baik itu meliputi fungsi penyelidikan, penyidikan, maupun penuntutan. Berdasarkan data yang diperoleh, rapat paripurna DPR RI tanggal 14 Februari 2018 menyatakan bahwa peranan KPK belum menunjukkan kinerja maksimal dalam mencegah dan memberantas korupsi. Ada tiga indikator yang melatarbelakangi.⁴³

Pertama, indikator persepsi korupsi kita yang belum kunjung membaik, jika dibandingkan dengan negara-negara yang secara geografis mempunyai wilayah negara yang luas dan secara demografi mempunyai jumlah penduduk relatif banyak di dunia, terlihat bahwa Indeks Persepsi Korupsi Indonesia masih berada di bawah, bahkan Indonesia jauh tertinggal jika dibandingkan dengan negara di Kawasan Asia seperti Jepang, Korea Selatan, dan Arab Saudi.⁴⁴ *Kedua*, keuangan negara yang dikembalikan belum sepadan dengan keuangan negara yang digunakan untuk memberantas korupsi terlebih lagi dengan kewenangan besar yang dimiliki KPK. *Ketiga*, sebagai *trigger mechanism*, KPK belum menjadikan instansi penegak hukum lebih bersinergi, cenderung berjalan sendiri dan hal-hal lain yang secara politis masih menimbulkan pro-kontra di masyarakat, serta belum terciptanya keharmonisan dengan

⁴³ Lihat Laporan Sidang Paripurna DPR RI, *Laporan Panitia Angket DPR RI Tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang KPK Berdasarkan UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat, 14 Februari 2018, Jakarta, h. 2.

⁴⁴ Basaria menyebutkan tahun 2015-2016 Indonesia berada di peringkat 36. Indonesia masih lebih baik dari Thailand (35), Philipina (35), Vietnam (33), Laos (21), Myanmar (28) dan Kamboja (21). Namun masih dibawah Singapore (84), Brunei (49), Malaysia (49) Tertinggi denmark (90) dan terendah somalia (10). Pada tahun 2017 Indonesia IPK Indonesia naik 37. Lihat Makalah Basaria Panjaitan, *KPK dan Reformasi Birokrasi*, disampaikan di Universitas 11 Maret Surakarta (UNS), 31 Januari 2017, h. 4. Bandingkan dengan data Transparency International yang merilis riset Indeks Persepsi Korupsi (IPK) 2018. Dari hasil riset tersebut IPK Indonesia pada 2018 naik satu poin ke 38 dari skala 0-100. Dengan nilai tersebut Indonesia berada di peringkat 89 dari 180 negara. Setelah mengalami stagnasi pada 2017, IPK Indonesia berhasil mencatat perbaikan pada tahun lalu. Persepsi korupsi Indonesia sejak 2000 mengalami tren kenaikan seperti terlihat pada grafik di bawah ini. Sementara dalam 4 tahun pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla IPK Indonesia naik 4 poin. Nilai IPK semakin mendekati 0 mengindikasikan suatu negara banyak terjadi korupsi. Sebaliknya IPK mendekati 100 maka negara tersebut makin bersih dari korupsi. Lihat Data TI 2018.

lembaga-lembaga negara lainnya.⁴⁵ Atas tiga indikator tersebut, didasarkan atas temuan penyelidikan Pansus yang dilaksanakan lebih dari 60 hari. Pansus menemukan beberapa problem yang terjadi pada tubuh KPK beserta rekomendasinya. Terhadap beberapa temuan Pansus, data disarikan penulis dalam bentuk tabulasi.

Tabel: 6
Hasil Penyelidikan Pansus Angket KPK

No	Aspek Penyelidikan	Temuan	Rekomendasi
1	Kelembagaan	Dalam konteks tata kelola kelembagaan yang tercermin dari struktur organisasi KPK terdapat ketidaksetaraan karena menempatkan tugas koordinasi dan supervisi hanya pada level unit kerja di bawah Deputy bidang Penindakan dan tugas <i>monitoring</i> di level direktorat. Sementara tugas pencegahan dan penindakan berada di level Deputy. Kemudian penempatan pengawasan internal di bawah Deputy juga kurang tepat karena akan menjadi subordinat.	Penguatan lembaga pengawas independen yang keanggotaan dibentuk secara partisan guna melakukan fungsi pengawasan organisasi kelembagaan KPK
2	Kewenangan	Terkait dengan kewenangan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi, KPK belum sepenuhnya berpedoman pada KUHAP dan memperhatikan prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia bagi para pihak yang menjalani pemeriksaan	Memperkuat fungsi pencegahan

⁴⁵ Lihat Laporan Sidang Paripurna DPR RI, *Loc.cit.*

No	Aspek Penyelidikan	Temuan	Rekomendasi
3	Anggaran	Dalam kurun waktu 2005-2016, Realisasi anggaran KPK masih terbilang jauh dari target perencanaan dengan rata-rata penyerapan anggaran sebesar 61,30 persen pertahun. Artinya, KPK belum dapat mengoptimalkan anggaran yang ada.	Mendorong peningkatan anggaran KPK untuk mengoptimalkan penggunaan anggaran tersebut dalam fungsi pencegahan seperti pendidikan, sosialisasi, dan kampanye antikorupsi.
4	Sumber Daya Manusia	KPK belum sepenuhnya memberlakukan perundang-undangan terkait aparatur sipil negara, kepolisian, dan kejaksaan, serta ditemukan ketidaksinkronan pengaturan mengenai SDM KPK dengan peraturan perundang-undangan terkait aparatur sipil negara, kepolisian, dan kejaksaan. Terkait dengan penanganan pelanggaran kode etik pegawai KPK, Komite Etik dan Dewan Pertimbangan Pegawai (DPP) belum bekerja secara optimal. Perlu penanganan yang lebih optimal terhadap Penyidik KPK yang melanggar kode etik dan seperti apa bentuk penindakannya.	Transparan dan terukur dalam proses pengangkatan, promosi, mutasi, rotasi, hingga pemberhentian SDM KPK dengan mengacu pada undang-undang yang mengatur tentang aparatur sipil negara, kepolisian, dan kejaksaan.

Dari hasil temuan dan rekomendasi, Pansus Angket mencoba menyorot empat aspek objek penyelidikan yang meliputi kelembagaan, kewenangan, anggaran, sumber daya manusia. Melihat kecenderungan di atas, sekiranya cukup penting untuk memberikan batas konstitusional penggunaan hak angket terhadap KPK. Hal ini cukup penting mengingat bahwa legitimasi kekuasaan perlu dibatasi dengan aturan-aturan yang jelas dan tidak multi tafsir. Apalagi, DPR sebagai pembentuk undang-undang seharusnya lebih patuh

terhadap pembatasan kekuasaan yang diderivasikan pada Undang-Undang MD3. Di dalam Putusan MK nomor 36/PUU-XV/2017, perdebatan ilmiah yang lahir melalui salinan putusan hanya dititik tekankan pada perdebatan konstitusionalitas subjek dan objek penggunaan hak angket. Menurut hemat penulis, ada konteks perdebatan yang hilang dalam Putusan *a quo*. Perdebatan itu ialah ketiadaan kriteria konseptual terhadap alasan penggunaan hak angket terhadap KPK. UU MD3 hanya menderivasikan penggunaan hak *a quo* sepanjang dianggap “penting”, “strategis”, akan “berdampak terhadap kehidupan bermasyarakat”. Sebagai lembaga politik, secara matematis basis pertimbangan DPR tentu lebih didominasi oleh faktor kepentingan yang bersifat non hukum.

Melihat bentangan empirik tersebut, kriteria konseptual itu menjadi penting untuk memberikan batas konstitusional penggunaan angket. Berdasarkan penggalian data sekunder, ada tiga hal yang dirumuskan penulis untuk menjadi kriteria konseptual kapan hak angket dapat digulirkan terhadap KPK. Penulis memetakan empat hal yang dapat menjadi indikator misalnya: *Pertama*, pembentukan pansus angket harus memenuhi syarat formil sebagaimana ditentukan dalam UU MD3.⁴⁶ *Kedua*, jika ada indikasi laporan kinerja KPK tidak sesuai dengan hasil temuan BPK. Ada kesenjangan (*gap*) antara laporan pertanggungjawaban kelembagaan KPK dan hasil audit BPK yang secara faktual menyebabkan kerugian negara. *Ketiga*, adanya konflik kewenangan antar sesama lembaga yang mempunyai kewenangan dalam melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi. Dalam hal ini hubungan kelembagaan antara KPK, Kepolisian dan Kejaksaan. *Keempat*, adanya isu korupsi dan perpecahan di internal kelembagaan yang dapat berdampak pada peran dan fungsi KPK dalam melakukan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi.

Kemudian aspek apa saja yang dapat dijadikan objek penyelidikan Pansus Angket terhadap KPK, penulis membaginya menjadi empat aspek. *Pertama*, jika itu menyangkut aspek kelembagaan, maka proses penyelidikan tidak boleh mensegregasi konsep kelembagaan KPK sebagai komisi negara independen. Seperti misalnya merestrukturisasi organisasi internal kelembagaan KPK. Meskipun KPK mendapatkan legitimasi kewenangan melalui undang-undang,

⁴⁶ Lihat kembali Pasal 199 ayat (3) UU MD3.

organisasi internal kelembagaan KPK tidak dapat disubordinasi melalui hak angket. Setidaknya ada dua alasan mengapa daya jelajah angket tidak dapat memasuki wilayah organisasi kelembagaan. Pertama, karena karakteristik kelembagaannya yang bersifat independen.⁴⁷ Kedua, mengganggu independensi proses penanganan perkara (*due process of law*) yang sedang dan akan ditangani oleh KPK. Adapun pintu masuk objek penyelidikan angket terhadap KPK hanya pada konteks hubungan kelembagaan antara Kepolisian dan Kejaksaan. Itupun sepanjang objek penyelidikan tidak menyangkut dengan penanganan perkara yang sedang dilakukan oleh KPK.

Kedua, jika itu menyangkut aspek kewenangan, maka objek penyelidikan angket dibatasi pada konteks fungsi pencegahan sebagaimana diatur UU KPK.⁴⁸ Sementara untuk fungsi koordinasi dan supervisi KPK, objek penyelidikan angket bisa dilakukan sepanjang tidak menyangkut pokok perkara yang sedang ditangani KPK. Hal ini didasarkan atas perdebatan politik hukum dalam UU KPK dimana terdapat tekat pembuat undang-undang untuk menjaga agar jangan sampai terjadi kondisi dimana pembentukan suatu lembaga baru berakibat mandulnya peranan lembaga penegak hukum lainnya.⁴⁹ Pada aspek kewenangan lainnya, daya jelajah angket dilimitasi untuk tidak merambah pada fungsi penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi. Sebab fungsi pengawasan terhadap kewenangan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan, hanya bisa dilakukan melalui Putusan Pengadilan.⁵⁰ *Ketiga* jika hal itu berkenaan dengan penggunaan anggaran, maka terlebih dahulu harus dibuktikan dengan hasil temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Objek penyelidikan angket bisa saja merambah pada pengelolaan anggaran di tubuh KPK sepanjang temuan BPK memperlihatkan laporan keuangan yang tidak wajar. Dalam hal ini berkurangnya kekayaan negara berupa uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai.⁵¹ *Keempat*, jika hal

⁴⁷ Milakovich dan Gordon dalam Zainal Arifin Mochtar dkk, "Efektivitas Sistem Penyeleksian Pejabat Komisi Negara" Final Report Penelitian, 2008, Kemitraan Partnership, Yogyakarta, h. 11. Bandingkan dengan William F. Fox, Jr., 2000, *Understanding Administrative Law*, New York: Lexis Publishing, Printed in the United States of America, h. 56.

⁴⁸ Lihat Pasal 6 huruf (d) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

⁴⁹ Lihat politik hukum pembentukan UU KPK, dalam Penelitian Febri Diansyah dkk, *Penguatan Pemberantasan Korupsi melalui Fungsi Koordinasi dan Supervisi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)* Indonesia Corruption Watch, 2011, Jakarta, h. 22.

⁵⁰ Jika itu menyangkut hukum acara, mekanisme praperadilan menjadi instrumen pengawasan terhadap KPK. Lihat Pasal 77 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Kemudian Lihat juga perluasan maknanya melalui Putusan MK Nomor 21/PUU-XII/2014. Jika menyangkut pokok perkara instrumen pengawasan dilakukan melalui putusan pengadilan.

⁵¹ Lihat RM Syah Arief Atmadja, "Analisis Audit BPK RI Terkait Kelemahan SPI, Temuan Ketidapatuhan dan Kerugian Negara" *Jurnal Integritas Volume 1 Nomor 1 Tahun 2015*, Jakarta, h.84.

itu berkenaan dengan sumber daya manusia, maka penggunaan angket dapat ditujukan sepanjang terdapat indikasi pelanggaran ketentuan peraturan perundang-undangan dalam tata kelola SDM. Bisa saja itu menyangkut aparatur sipil negara yang dipekerjakan di KPK, penyidik yang diperbantukan dari kepolisian dan kejaksaan, maupun penyidik yang direkrut secara independen melalui kelembagaan KPK. Jika itu dilakukan terhadap penyidik KPK, maka objek penyelidikan angket tidak boleh mengurangi independensi penyidik KPK yang sedang dan akan dilakukan dalam memeriksa dan menangani perkara. Dengan merujuk pada kriteria konseptual di atas, maka terdapat batas konstitusional yang akan menjadi rambu-rambu penggunaan hak angket DPR terhadap KPK. Batas konstitusional ini menjadi sangat relevan guna menderivasikan implikasi Putusan MK yang telah memperluas subjek dan objek angket sebagaimana diatur dalam UUDN RI Tahun 1945.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian, terdapat dua konklusi yang disajikan berdasarkan hasil temuan dan analisis dalam riset ini. Bahwa, perluasan subjek dan objek angket pasca Putusan MK membawa pengaruh pada tiga hal. *Pertama*, adanya pergeseran paradigma konseptual. Putusan MK mengubah basis konseptual angket dari yang sifatnya sebagai “instrumen istimewa” untuk melakukan *impeachment* terhadap pejabat tertentu, kemudian berkembang sebagai model supervisi parlemen terhadap perbaikan tata kelola lembaga negara di setiap poros kekuasaan terhadap fungsi-fungsi eksekutif. *Kedua*, adanya pengaruh terhadap pola hubungan kelembagaan. Basis pengujian yang didasarkan pada UU MD3, berdampak pada lembaga-lembaga negara lain. Artinya, hak angket tidak hanya dapat ditujukan pada KPK, tetapi juga dapat ditujukan pada lembaga-lembaga lain termasuk komisi negara independen sepanjang menjalankan fungsi-fungsi eksekutif. *Ketiga*, selain membawa implikasi pada dua variabel di atas, Putusan MK juga memberikan pengaruh pada ancaman stabilitas pemerintahan. Ada potensi yang cukup kuat bagi DPR untuk menyalahgunakan haknya, (khususnya hak angket). Apalagi, secara teoritik DPR merupakan lembaga politik sehingga langkah-langkah yang diambil melalui hak angket juga tidak dapat dipisahkan

dengan kepentingan politik tertentu. Khusus penggunaan angket terhadap KPK, pembatasan hak itu dapat dilakukan pada dua dimensi. Dimensi yang pertama yaitu memlimitasi alasan penggunaan angket. Baik memperhatikan syarat formil pembentukan pansus, maupun aspek materil penggunaan angket. Prasyarat pembentukan pansus bisa dilakukan sepanjang terdapat indikasi laporan kinerja KPK tidak sesuai dengan hasil temuan BPK, adanya konflik kewenangan antar sesama lembaga penegak hukum, sepanjang terdapat indikasi korupsi dan perpecahan di internal kelembagaan yang dapat berdampak sistemik pada peran dan fungsi KPK. Sementara pada aspek materilnya, objek penyelidikan dilaksanakan dengan sejumlah pembatasan baik itu meliputi aspek kelembagaan, kewenangan, anggaran dan sumber daya manusia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Amsari, Feri, 2011, *Perubahan UUD 1945; Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Rajawali.
- Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Laporan Sidang Paripurna DPR RI, 2018, *Laporan Panitia Angket DPR RI tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang KPK Berdasarkan UU Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat, 14 Februari.
- Mahkamah Konstitusi RI, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD Negara RI Indonesia Tahun 1945; Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, BUKU KE III, Jilid 2, Jakarta: Sekretariat Jenderal MKRI.
- Mochtar, Zainal Arifin, 2016, *Lembaga Negara Independen: Dinamika, Perkembangan, dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Press.
- Strauss, David A, 2010, *The Living Constitution*, United State of America: Oxford University Press.
- William F. Fox, Jr., 2000, *Understanding Administrative Law*, Printed in the United Stated of America, New York: Lexis Publishing.

Jurnal:

- Ackerman, Bruce, 2000, "The New Separation of Power", *The Harvard Law Review*, Volume 113, HVLR 633, Januari.
- Atmadja, RM Syah Arief, 2015, "Analisis Audit BPK RI Terkait Kelemahan SPI, Temuan Ketidakpatuhan dan Kerugian Negara", *Jurnal Integritas*, Volume 1 Nomor 1.
- Charity, May Lim, 2017, "Implikasi Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi", *Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 14 No. 03 - September 2017*, Jakarta.
- Mei Susanto, 2018, "Hak Angket DPR, KPK, dan Pemberantasan Korupsi", *Jurnal Integritas*, Volume 4 Nomor 2 Desember, Jakarta.
- Rishan, Idul, 2018, "Relevansi Hak Angket Terhadap Komisi Negara Independen", *Jurnal Dialogia Iuridica*, Volume 10 Nomor 1, November.
- Strauss, David A., 2011, "Do We Have a Living Constitution?" *Drake Law Review*, Volume 59 Nomor 4.

Penelitian, Makalah & Artikel:

- Diansyah, Febri dkk, 2011, *Penguatan Pemberantasan Korupsi melalui Fungsi Koordinasi dan Supervisi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Indonesia* Corruption Watch, Jakarta.
- Indrayana, Denny, 2019, "Jangan Bunuh (Lagi) KPK", *Kompas*, 19 Februari.
- Majalah Parlementaria, TH-XLVII 2017, Edisi 151, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Mochtar, Zainal Arifin, 2018, "Putusan Kompromistis", *Kompas*, 12 Februari.
- ___, dkk, 2008, "Efektifitas Sistem Penyeleksian Pejabat Komisi Negara", *Final Report Penelitian*, Yogyakarta: Kemitraan Partnership.
- Mahfud MD, Moh, 2018, "Vonis MK Sudah Diduga", *Kompas*, 10 Februari.
- Panjaitan, Basaria, 2017, *KPK dan Reformasi Birokrasi*, disampaikan di Universitas 11 Maret Surakarta (UNS), 31 Januari.
- Rishan, Idul, 2017, "Relevansi Hak Angket Terhadap Komisi Negara Independen", *Laporan Penelitian Dosen*, Prodi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.
- ___, 2018, "Beban Prolegnas", *Harian Kedaulatan Rakyat*, 1 November.

Peraturan Perundang-Undangan

UUD NRI Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Putusan Pengadilan

Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017

Putusan MK Nomor 21/PUU-XII/2014