

MEMPERKUAT LEGALITAS HAK ANGKET DPR ATAS KPK

Oleh

Ikaputri Reffaldi*

Historikal Hak Angket

Bergulirnya polemik hak angket DPR atas KPK berawal dari adanya kasus Miryam S. Hariyani pada tahun 2017. Dimana pada saat itu DPR meminta rekaman BAP kasus kepada KPK, namun KPK tidak memberikan dengan alasan perkara tersebut sedang ditangani dan untuk menjaga independensi suatu perkara maka rekaman tidak bisa diperlihatkan kepada pihak lain. Masuknya KPK dalam ranah hak angket DPR menjadi pro kontra hingga saat ini. Frasa “angket” berasal dari Bahasa Prancis “*enquete*” yang berarti “penyelidikan”.

Bila melihat historis penggunaan hak angket, Parlemen Inggris pada tahun 1376 mengawali penggunaan hak angket. Bermula dari *right to investigate and chastise the abuses of administration* (hak untuk menyelidiki dan menghukum penyelewengan-penyelewengan dalam administrasi pemerintahan) atau dalam perkembangan saat ini dikenal dengan sebutan *right of impeachment* (hak untuk menuntut seorang pejabat karena melakukan pelanggaran jabatan). Kekuasaan Inggris yang mencerminkan sistem parlementer menempatkan kekuasaan negara pada parlemen, maka tujuan hak angket merupakan bentuk penyelidikan pelanggaran yang dilakukan pemerintah dengan hasil akhir penjatuhan sanksi dalam bentuk pemecatan terhadap pejabat pemerintah. Dikarenakan pemerintah dalam sistem parlementer

tunduk pada kekuasaan parlemen, pertama kalinya hak angket digunakan dalam parlemen Inggris, menghasilkan pemecatan beberapa pejabat istana karena melakukan penyelewengan keuangan. Dalam sistem parlementer, hak angket juga dikenal dengan *parliamentary investigation* dan dapat berujung pada jatuhnya pemerintahan dengan dikeluarkannya *motion of no confidence* oleh Parlemen kepada pemerintah.

Hadirnya sistem pemerintahan presidensial pada praktik ketatanegaraan baru, dan Amerika Serikat (AS) yang menjadi kiblat dalam pelaksanaan praktik pemerintahan presidensial di dunia, memperlihatkan bahwa fungsi pengawasan juga dijalankan Kongres sebagai *implied power* dari fungsi legislasi dan fungsi anggaran, tetapi fungsi pengawasan ini tidak dicantumkan secara eksplisit di dalam Konstitusi AS. Hak ini dikenal dengan sebutan *congressional oversight (CO)*, tidak berujung pada jatuhnya Presiden, dan bila *CO* berkenaan dengan materi yang menurut konstitusi termasuk dalam materi yang merupakan bagian dari alasan untuk melakukan *impeachment* kepada Presiden. Di AS, Praktik pengawasan investigative (penyelidikan) ditemukan pada kasus Watergate yang menyebabkan Presiden Richard Nixon mengundurkan diri sebelum di impeach.

Di Indonesia sendiri, perkembangan hak angket berawal dari diberlakukannya Konstitusi RIS 1945 dan UUDS 1950 yang menganut sistem pemerintahan parlementer. Pasal 1212 Konstitusi RIS 1949 menyatakan, DPR mempunyai hak menyelidiki (*enquete*). Pasal 70 UUDS 1950 menyatakan, DPR mempunyai hak menyelidiki (*enquete*). Undang-Undang (UU) organik pertama kali mengatur hak angket adalah UU No. 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket DPR. Setelah bergantinya tatanan sistem pemerintahan di Indonesia menjadi sistem pemerintahan presidensial, eksistensi hak angket tetap dipertahankan hingga diberlakukannya amandemen UUD 1945. 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”. Diturunkan dalam aturan positif saat ini, yaitu pada Pasal 79 ayat (3) UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 yang berbunyi, 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.

KPK Sebagai Lembaga Independen

Beberapa pandangan teoritik terkait lembaga independen dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang dirangkum dari dissenting opinion PMK 36/PUU-XV/2017 diantaranya ; a) posisi independen tersebut

dinyatakan secara tegas (eksplisit) dalam dasar hukum pembentukannya, baik yang diatur dalam konstitusi atau diatur dalam undang-undang; b) pengisian pimpinan lembaga bersangkutan tidak dilakukan oleh satu lembaga saja; c) pemberhentian anggota lembaga independen hanya dapat dilakukan berdasarkan oleh sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang yang menjadi dasar pembentukan lembaga yang bersangkutan; d) presiden dibatasi untuk tidak bebas memutuskan (*discretionary decision*) pemberhentian pimpinan lembaga independen; e) pimpinan bersifat kolektif dan masa jabatan para pemimpin tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*). Seluruh elemen ini terpenuhi dalam UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK (UU KPK). Secara eksplisit juga telah disebutkan di dalam UU KPK. Jimly Asshiddiqie (2006) menyebut organ negara independen karena berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Artinya, dengan penyematan posisi “quasi”, Lembaga independen bukan bagian dari kekuasaan legislative, eksekutif, maupun yudikatif.

Serangkaian putusan Mahkamah Konstitusi berulang kali menyatakan independensi posisi KPK, diantaranya; a) PMK No 012-016-019/PUU-IV/2006, tertanggal 19 Desember 2006; b) PMK No 19/PUU-V/2007, tertanggal 13 November 2007; c) PMK No 37-39/PUU-VIII/2010, tertanggal 15 Oktober 2010; dan e) PMK No 5/PUU-IX/2011, tertanggal 20 Juni 2011. KPK sebagai lembaga independen dalam tatanan ketatanegaraan di Indonesia masih dapat ditelusuri dari belasan Putusan MK yang lain. Namun, secara umum

PMK tersebut menegaskan: 1) Pembentukan lembaga seperti KPK dapat dianggap penting secara konstitusional (*constitutionally important*) dan keberadaan komisi-komisi negara semacam KPK telah merupakan suatu hal yang lazim; 2) sifat kelembagaan KPK adalah sebagai lembaga penegakan hukum dalam bidang tindak pidana korupsi; 3) KPK merupakan lembaga negara yang bersifat independen yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bebas dari (campuran) kekuasaan manapun; 4) KPK adalah lembaga negara independen yang diberi tugas dan wewenang khusus antara lain melaksanakan sebagian fungsi 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*).

Dengan adanya teori tata negara dan rekaman putusan Mahkamah Konstitusi diatas, telah menjadi garda terdepan dalam mempertahankan dan meneguhkan posisi KPK sebagai lembaga independen. Perbincangan yang akhir-akhir ini hadir diberbagai lini, mengumandangkan bahwa KPK merupakan lembaga *ad-hoc* yang hadirnya hanya sementara waktu dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi di Indonesia. Perspektif demikian teramat lemah, karena UU KPK itu sendiri tidak menyatakan secara eksplisit bahwa KPK merupakan lembaga *ad hoc*. Dalam semangat pemberantasan korupsi, Indonesia jauh-jauh hari telah mengumandangkannya dalam

Ketetapan MPR No. X/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, dilanjutkan dengan Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN. Sedangkan dalam tataran Internasional *United Convention Against Corruption* (UNCAC), juga menyatakan bahwa setiap negara peserta dibebani kewajiban untuk membentuk lembaga khusus dalam memberantas tindak pidana korupsi.

Sebagai studi komperatif, dunia International yang berusaha keluar dari budaya korupsi seperti Hongkong, China, Thailand, Malaysia tidak melebelkan komisi seperti KPK sebagai lembaga *ad hoc* (sementara waktu) melainkan Thailand berani menempatkan di dalam Konstitusinya termaktu pada Pasal 247-251 Konstitusi Thailand 2007 yang mengatur eksistensi dari komisi *independen The National Counter Corruption Commission*.

Putusan MK dan Langkah Selanjutnya?

Dengan ditolaknya permohonan para Pemohon oleh Mahkamah Konstitusi, semakin melegalkan hak angket DPR atas KPK. Bila melihat pertimbangan hukum yang diberikan, hakim MK menyatakan bahwa lembaga negara menurut UUD 1945 dibagi menjadi dua, yaitu lembaga negara yang bersifat utama (*main state organs*) yang dibentuk berdasarkan UUD dalam gagasan trias politica (eks, leg, dan yud) dan lembaga negara penunjang (*auxiliary state organs*) dapat berupa dewan, komisi, komite, badan, atau otorita. Menurut Mahkamah pada ranah (eks, leg dan yud) dimungkinkan munculnya

lembaga penunjang untuk mendukung kompleksitas fungsi lembaga utama.

Berdasarkan perkembangan di Indonesia, lembaga penunjang dapat dibentuk berdasarkan UUD 1945, UU, PP, Perpres atau Keppres seperti KY, KPU, Komnas HAM, KPK, KPI, OJK, Komisi Kepolisian Nasional, Komisi Kejaksaan, dan lain-lain. Menurut Mahkamah, KPK termasuk dalam ranah eksekutif yang melaksanakan fungsi dalam domain eksekutif yakni penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan layaknya kepolisian dan kejaksaan. Meskipun KPK merupakan lembaga penunjang yang terpisah atau bahkan independen dari departemen eksekutif. Bagi Mahkamah posisi KPK yang berada di ranah eksekutif, tidak berarti membuat KPK tidak independen dan terbebas dari pengaruh manapun. 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). Mahkamah berpendapat, prinsip konstitusi dan sistem pemerintahan yang dibangun atas dasar paradigm checks and balances, tidak boleh membiarkan adanya kekuasaan yang tidak tercakup dalam pengawasan, dan KPK termasuk dalam kategori Pasal 79 ayat (3) UU MD3 sebagai objek hak angket terkhusus pada frasa “pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah”.

Dalam UU MD3 merujuk Pemerintah sebagai objek, dikarenakan pemerintah

merupakan pemegang kekuasaan eksekutif sebagaimana termaktub dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yaitu Presiden, dan kekuasaan yang berada dibawah pimpinan Presiden dalam sistem presidensial amatlah besar, oleh karena itu perlu diawasi oleh rakyat yang diwakili oleh DPR Pasal 20A ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Melihat pandangan dan perdebatan amandeman UUD 1945, hak angket yang dimaksud dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 adalah instrument untuk mengawasi kekuasaan eksekutif tertinggi. Pada penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 dengan jelas 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”. Dengan kata lain pembentuk UU telah membatasi objek hak angket untuk tidak mencakup objek yang berada diluar ruang lingkup kekuasaan eksekutif, dan layaknya norma ini harus ditaati oleh semua pihak termasuk pembuat UU itu sendiri, dan hakim dalam megadili perkara konkrit harus tunduk terhadap penafsiran otentik dari norma yang ada.

Jika KPK termasuk dalam objek hak angket dalam hal kewenangannya, maka dapat dilihat ruang lingkup tugas, wewenang, dan kewajiban KPK terdapat pada Pasal 6 UU KPK, diantaranya: 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. Berdasarkan hal ini perlu kiranya memberikan Batasan yang rigid dengan norma dan ketentuan baru terkait batas hak angket yang boleh dilakukan, tidak hanya sebatas dalam UU MD3 yang bersifat internal, karena dampak dari penggunaan hak angket yang tanpa batas juga akan menjadi dilema dalam penegakannya.

Terkhusus pada KPK yang menjadi objek, adanya batasan yang diberikan MK ini, perlu dibuatkan kembali norma yang rinci agar ada penjelasan sampai mana hak angket tersebut dapat dilakukan terhadap KPK, agar DPR juga tidak leluasa dan memasuki ranah yang telah dibatasi MK. Di AS misalnya, pelaksanaan hak-hak yang tergolong ke dalam congressional oversight diatur secara tersendiri yang bahkan dilengkapi dengan manual pedoman yang rigid dan rinci yang disebut dengan congressional oversight manual.

RechtsVinding Online

jurnal
RECHTSVINDING ISSN 2089-9009
Media Pembinaan Hukum Nasional
