

Code : / Ilmu Hukum

## LAPORAN PENELITIAN



### ANALISIS PENGATURAN HAK ANGKET ANGGOTA DPR TERHADAP KPK DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

#### **Tim Peneliti:**

Dr. Ratna Riyanti

Hafiz Sutrisno, MH

Ryan Prayudi Saputra, MH

**PROGRAM STUDI S1 HUKUM  
UNIVERSITAS PAHLAWAN TUANKU TAMBUSAI  
BANGKINANG 2022**

### **ABSTRAK**

Pengaturan hak angket Dewan Perwakilan Rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi telah diatur dalam empat undang-undang yaitu, Undang-Undang No. 6 tahun 1954, Undang-Undang No. 22 tahun 2003, Undang-Undang No. 27 tahun 2009 dan Undang-Undang No. 17 tahun 2014; tiga putusan Mahkamah Konstitusi yaitu, Putusan MK Nomor 014/PUU-I/2003, Nomor 8/PUU-VIII/2010, dan Nomor 36/PUU-XV/2017; dan satu peraturan pelaksana yaitu Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib. Perbedaan pengaturan sangat terlihat dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 jika dibandingkan dengan Undang-Undang yang lainnya. Hal ini disebabkan Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 dibentuk dengan dasar UUDS 1950 yang menganut sistem parlementer. Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 diuji di MK dan menghasilkan Putusan MK No. 014/PUU-I/2003 yang menyatakan, bahwa pengaturan “penyanderaan” yang menjadi instrumen hak angket untuk melaksanakan fungsi pengawasan DPR adalah konstitusional. Terjadi dualisme pengaturan saat dibentuknya Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 yang berakibat dibatalkannya Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 melalui Putusan MK No. 8/PUUVIII/ 2010. Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 diuji di MK disebabkan DPR menggulirkan hak angket ke KPK yang menghasilkan Putusan MK No. 36/PUU-XV/2017.

***Kata kunci : Hak Angket, sistem ketatanegaraan***

### **ABSTRACT**

The regulation of the House of Representatives' inquiry rights in the post-reform Indonesian constitutional system has been regulated in four laws, namely, Law no. 6 of 1954, Law no. 22 of 2003, Law no. 27 of 2009 and Law no. 17 of 2014; three decisions of the Constitutional Court, namely, the Constitutional Court Decision Number 014/PUU-I/2003, Number 8/PUU-VIII/2010, and Number 36/PUU-XV/2017; and one implementing regulation, namely the Regulation of the House of Representatives Number 1 of 2014 concerning Orders. The difference in regulation is very visible in Law Number 6 of 1954 when compared to other laws. This is because Law Number 6 of 1954 was formed on the basis of the 1950 Constitution which adheres to a parliamentary system. Law No. 22 of 2003 was tested in the Constitutional Court and resulted in the Constitutional Court Decision No. 014/PUU-I/2003 which states that the "hostage" arrangement which is the instrument of inquiry rights to carry out the oversight function of the DPR is constitutional. There was a regulatory dualism when Law No. 27 of 2009 was enacted which resulted in the cancellation of Law No. 6 of 1954 through the Constitutional Court's Decision No. 8/PUUVIII/2010. Law No. 17 of 2014 was tested in the Constitutional Court because the DPR rolled out the right of inquiry to the KPK which resulted in the Constitutional Court's Decision No. 36/PUU-XV/2017.

***Key words : Inquiry Rights, constitutional system***

## DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN .....	i
Abstrak .....	ii
Daftar Isi .....	v
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	4
C. Tujuan Penelitian.....	5
D. Manfaat Penelitian.....	5
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) .....	6
B. Konsep <i>Checks and Balances</i> .....	14
C. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).....	16
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Design Penelitian.....	29
B. Lokasi dan Waktu Penelitian .....	29
C. Subyek Penelitian .....	29
D. Instrumen Penelitian .....	31
E. Teknik Pengumpulan Data.....	33
F. Teknik Analisis Data .....	34
BAB V HASIL PENELITIAN	
A. Deskripsi Hasil Penelitian.....	36
BAB V SIMPULAN DAN SARAN	
DAFTAR PUSTAKA .....	56
IDENTITASURAIANUMUM	

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara konstitusional, yaitu negara yang dibatasi oleh konstitusi, dalam empat ciri klasik negara hukum, terdapat elemen pembatasan kekuasaan sebagai salah satu ciri pokok negara hukum. Sejalan dengan ketentuan tersebut maka salah satu prinsip penting negara hukum adalah adanya jaminan penyelenggaraan kekuasaan yang merdeka, artinya kekuasaan yang didasari oleh undang-undang negara, menurut Montesquieu dalam teorinya trias politika yakni kekuasaan negara dibagi menjadi tiga yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif<sup>1</sup>.

Menurut tugas dan fungsinya legislatif yang dimaksud yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang berperan sebagai wakil rakyat. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, khususnya terkait pelaksanaan fungsi pengawasan, DPR dibekali 3 (tiga) hak, yakni:

1. Hak Interpelasi: hak DPR untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
2. Hak Angket: hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang/kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
3. Hak Menyatakan Pendapat : Hak DPR untuk menyatakan pendapat atas :

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Ctk. Keenam, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 283.

- a. kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa 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<sup>2</sup>.

Mengacu pada pelaksanaan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR khususnya tentang hak angket yang akan dijabarkan secara rinci. Hak angket adalah hak Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan<sup>3</sup>.

Pentingnya penataan ulang hak angket Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) perlu di kaji didasarkan pada 3 (tiga) hal. Pertama, secara historis, sejarah hak angket telah melalui proses yang panjang yaitu pernah diatur dalam empat undang-undang (Empat undang-undang tersebut adalah Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket DPR; Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah).

Secara formal ketatanegaraan negara Indonesia, istilah “*angket*” ( *enquete*

---

<sup>2</sup> [www.dpr.go.id](http://www.dpr.go.id), diakses tanggal 26 September 2017 pukul 20.00

<sup>3</sup> UU Nomor 17 tahun 2014 Pasal 77 ayat 3.

dalam bahasa Perancis dan opsoring dalam bahasa Belanda )<sup>4</sup> tidak ditemukan di dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen, tetapi justru pertama kali muncul pada Pasal 121 Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) tahun 1949 yaitu ketika Indonesia menganut sistem parlementer. Ketentuan ini kemudian diadopsi kembali dalam Pasal 70 Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) tahun 1950. Aturan hak angket yang terdapat dalam UUDS tersebut melahirkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket DPR sebagai pelaksana aturan tersebut<sup>5</sup>.

Setelah berganti konstitusi dari UUDS 1950 ke Undang-Undang Dasar 1945 kemudian diubah lagi ke dalam amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 ( UUD NRI 1945), terminologi hak angket kembali muncul di konstitusi yang disebut terakhir yaitu pada Pasal 20A ayat (2) UUD NRI 1945 yang berbunyi:“ Dalam melaksanakan tugasnya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interplesi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.”Pengaturan lebih lanjut mengenai hak angket diatur dalam UU No.22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; kemudian diganti UU No. 27 Tahun 2009 Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DPRD, kemudian diganti dalam UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah<sup>6</sup> .

Proses panjang revisi pengaturan hak angket DPR dalam beberapa undang-undang yang telah disebutkan di atas tidak menjamin pengaturan hak angket diatur dengan jelas dan komprehensif. Padahal hak angket merupakan salah satu instrumen dari pengawasan dan konsekuensi dari pemberian kekuasaan yang kuat kepada DPR

---

<sup>4</sup> Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Cet III, Yogyakarta, 2005, hlm.42.

<sup>5</sup> Majalah Konstitusi, *Perda Kabupaten Kota, Nomor: 123 Mei 2017*, hlm. 72.

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm. 72

sehingga aturannya pun harus jelas. Konsekuensi pengaturan yang jelas tersebut agar penguatan DPR yang sekaligus meneguhkan konstruksi check and balances dapat terwujud<sup>7</sup>.

Penegasan kewenangan pengawasan yang diberikan kepada DPR dalam UUD NRI 1945, utamanya adalah bertujuan untuk menyeimbangkan kekuasaan DPR dengan kekuasaan Presiden<sup>8</sup>. Sehingga kekuasaan eksekutif yang terlalu besar (biasa disebut *executive heavy*) tanpa disertai “*checks and balances*” yang dianut dalam UUD 1945 sebelum amandemen tidak diterapkan lagi<sup>9</sup>. Hal ini juga sejalan dengan peneguhan format kelembagaan negara kita yang menempatkan Indonesia sebagai negara penganut presidensial.<sup>10</sup>

*Kedua*, secara sosiologis, pengaturan mengenai hak angket DPR yang tidak jelas dan komprehensif dapat terlihat dari kasus-kasus hak angket yang diusulkan oleh DPR yang tidak ada ujungnya, berhenti tanpa ada hasil atau dalam pelaksanaannya penuh dengan pro dan kontra misalnya kasus hak angket Bank Century dan hak angket Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang hingga kini masih hangat di perbincangkan.

Dalam kasus Bank Century, penyelidikan DPR ditujukan untuk mengungkap dugaan telah terjadi perbuatan pidana atas kebijakan fasilitas pembiayaan jangka pendek (FPJP) dan penyertaan modal sementara (PMS). 4 sebesar Rp 6,7 triliun pada Bank Century<sup>11</sup>.

Kebijakan pemerintah tersebut merupakan keputusan Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) yang pada waktu itu menjabat sebagai Menteri Keuangan

---

<sup>7</sup> Nelman Kusuma, *Sistem Parlemen dalam Prespektif Ketatanegaraan di Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014, hlm. 134.

<sup>8</sup> Bagir Manan, *Membedah UUD 1945*, UB Press, Malang, 2012, hlm. 83.

<sup>9</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm.106.

<sup>10</sup> Deny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Mizan, Bandung, 2007, hlm. 276.

<sup>11</sup> Diakses dari [http://cdn.assets.print.kompas.com/baca/polhuk/politik/2015/06/26/Bank-Century%2c-Banyak-Pertanyaan-Belum-Terjawabtanggal 10 Desember 2017](http://cdn.assets.print.kompas.com/baca/polhuk/politik/2015/06/26/Bank-Century%2c-Banyak-Pertanyaan-Belum-Terjawabtanggal%2010%20Desember%202017).

Sri Mulyani dan Gubernur Bank Indonesia Boediono<sup>12</sup>. Penanganan terhadap kasus Bank Century, KSSK lah yang menetapkan Bank Century sebagai bank gagal yang ditengarai berdampak sistemik harus dipandang sebagai suatu kebijakan yang pada saat itu dibuat dengan segala pertimbangannya. Keputusan KSSK merupakan suatu kebijakan pemerintahan negara. Berdasarkan sistem presidensial, seharusnya pansus angket Bank Century tidak hanya melakukan pemeriksaan terhadap kebijakan para pembantu presiden semata, atau dalam hal ini kebijakan Menteri Keuangan Sri Mulyani sebagai ketua KSSK dan Gubernur Bank Indonesia Boediono sebagai wakil ketua KSSK. Tetapi, juga melakukan pemeriksaan terhadap kebijakan pemerintahan.<sup>13</sup>

Akhirnya penyelidikan ini pun menguras energi anggota DPR dan menyerap begitu banyak anggaran negara. Hal tersebut tidak seimbang dengan hasil kerja Pansus Angket kasus Bank Century yang sia-sia karena tidak ditindak lanjuti menjadi usul rancangan UU, atau gagal menjadi usulan hak menyatakan pendapat DPR<sup>14</sup>. Sedangkan dalam kasus hak angket KPK, penyelidikan DPR tidak mempunyai fokus yang jelas. Pada mulanya hak angket hanya bertujuan untuk mendapatkan bukti dari Anggota Komisi II DPR Miryam S Haryani, tetapi merambah menyelidiki kinerja, hingga keuangan. Padahal seharusnya fokus hak angket haruslah jelas<sup>15</sup>.

Selain itu, ketidakjelasan hak angket KPK juga terlihat pada alasan disahkannya KPK sebagai subjek yang dikenai hak angket. Padahal sejatinya KPK adalah lembaga yang menjalankan tugas dan wewenangnya secara independen dan

---

<sup>12</sup> Adnan Buyung Nasution, *Demokrasi Konstitusional*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2010, hlm. 173.

<sup>13</sup> Muhammad Addi Fauzan, *Urgensi Penataan Ulang Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Reformasi*, Skripsi, Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesi, Yogyakarta, tahun 2018.

<sup>14</sup> Naswar, *Hak Angket dalam Konstelasi Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Vol 1 No. 1, November 2012, hlm. 7-8

<sup>15</sup> Diakses dari <http://nasional.kompas.com/read/2017/07/15/19161731/pansus-dinilai-tak-punya-fokus-dan-tujuan-bagaimana-akhir-angket-kpk-pada> tanggal 10 Desember 2017.

bebas dari pengaruh kekuasaan manapun<sup>16</sup>. Pro dan kontra hak angket KPK juga diwarnai dengan banyaknya permohonan uji materi Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 (UU MD3) terkait keabsahan hak angket di KPK ke Mahkamah Konstitusi (MK) yaitu setelah bergulirnya hak angket DPR ke KPK. Gugatan-gugatan tersebut dengan nomor perkara 36/PUU-XV/2017, 37/PUU-XV/2017, 40/PUU-XV/2017, dan 46/PUU-XV/2017. Meskipun gugatan yang disebutkan terakhir dilakukan penarikan permohonan oleh pemohon karena menurut pemohon, diindikasikan akan terjadi ketidakobyektifan putusan MK dan untuk menjaga marwah agar tidak terjadi ketidakobyektifan tersebut<sup>17</sup>. Ketiga, secara normatif, hak angket DPR diatur dalam Pasal 79 ayat (3) UU MD3 yang 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.” Makna dari Pasal tersebut dalam penjelasan pasal menyebutkan bahwa Hak angket dapat dijatuhkan terhadap 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. Pasal tersebut menimbulkan kekhawatiran karena oleh DPR melalui Ketua Panitia Khusus Hak Angket Komisi Pemberantasan Korupsi (Pansus Hak Angket KPK) Agus Gunandjar Sudarsa menyampaikan, bahwa DPR mempunyai kewenangan melaksanakan fungsi pengawasan melalui hak angket terhadap KPK karena KPK termasuk bagian dari pelaksanaan undang-undang yang dapat diawasi oleh DPR dan dijatuhi angket<sup>18</sup>.

Pengamat Hukum Tata Negara, Satya Arinanto pun mengatakan, bahwa Pasal

---

<sup>16</sup> Pasal 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK).

<sup>17</sup> Diakses dari <http://nasional.kompas.com/read/2017/12/14/18233891/mk-kabulkan-penarikan-permohonan-uji-materi-terkait-hak-angket-kpk> pada tanggal 31 Januari 2018

<sup>18</sup> Muhammad Adi Fauzani, Op.,cit

tersebut memang memberikan celah bagi DPR menggunakan haknya tersebut tidak hanya terhadap pemerintah sebagai lembaga eksekutif saja, tetapi semua lembaga negara pelaksana undang-undang<sup>19</sup>. Hal tersebut bertentangan dengan penjelasan dalam Pasal 79 ayat (3) UU MD3 itu sendiri meskipun sarat dengan multitafsir. Hal ini juga diperkuat dengan melihat kebiasaan yang terjadi dalam ketatanegaraan Negara Indonesia bahwa hak angket selalu hanya dijatuhkan terhadap pemerintah ( eksekutif ) bukan pada lembaga negara lainnya.

Sejak tahun 2005 terdapat beberapa kasus menyangkut hak angket. Adapun kasus-kasus tersebut adalah:

1. Kenaikan Harga Bahan Bakar Minyak 31 Mei Tahun 2005
2. Lelang Gula Ilegal 31 Mei Tahun 2005
3. Penjualan Tanker Pertamina 7 Juni Tahun 2006
4. Pengelolaan Minyak Block Cepu 30 Mei Tahun 2006
5. Kredit Macet Bank Mandiri 17 Januari Tahun 2006
6. Impor Beras 24 Januari Tahun 2006
7. Penyelenggaraan Ibadah Haji Desember Tahun 2008
8. Jaringan Pengamanan Sektor Keuangan terkait dengan Bank Century 12 Desember Tahun 2009.
9. Mafia pak Gayus Tambunan Januari Tahun 2011<sup>20</sup>.

Menurut Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara (APHTN), Pasal tersebut tidak tepat apabila dijatuhkan kepada KPK. KPK bukanlah termasuk subjek yang dapat dijatuhi hak angket. Selain tidak tepat karena subjeknya, objek hak angket juga

---

<sup>19</sup> Empat Hakim Konstitusi yang memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*) adalah: Maria Farida Indarti, I Dewa Gede Palguna, Suhartoyo, Saldi Isra, lihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 36/PUU-XV/2017 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah DPD, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), hlm. 112.

<sup>20</sup> Diakses dari <http://repository.unpas.ac.id/11591/3/9.BAB%20I.docx.pdf> hlm. 6. Tanggal 10 Desember 2017.

Roma Rizky ElHadi, *Penggunaan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat PascaAmandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Skripsi Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2014, hlm.iv.

tidak tepat, karena objek angket yang disyaratkan juga tidak memenuhi syarat “hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.” Apalagi pengambilan keputusan diterimanya usulan hak angket diduga menyalahi prosedur<sup>21</sup>.

Meskipun pada akhirnya, Mahkamah Konstitusi (MK) melalui putusannya Nomor 36/PUU-XV/2017 tentang Pengujian UU MD3 telah memutuskan bahwa hak angket DPR terhadap KPK adalah sah menurut hukum. MK berpendapat bahwa KPK termasuk dalam kekuasaan eksekutif yang menjalankan penegakan hukum dan merupakan subjek yang dapat dikenai angket oleh DPR. Di dalam putusannya terdapat 4 (empat) hakim konstitusi yang memiliki pendapat yang berbeda (*dissenting opinion*) yang menarik untuk dikaji sekaligus menjadi sumber rujukan dalam penelitian ini.<sup>22</sup>

Fenomena pengaturan dan praktik hak angket tersebut sangat menarik untuk dikaji kembali untuk melihat kedudukan hak angket terhadap KPK yang sebenarnya dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

## **B. Rumusan Masalah :**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah penulis uraikan di atas, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pengaturan hak angket Dewan Perwakilan rakyat (DPR) terhadap KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?
2. Apa urgensi penataan ulang hak angket DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi?

## **C. Tujuan Penelitian**

---

<sup>21</sup> Sulkaris S. Lopa Ratu, *Hakikat Hak Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesi*, Skripsi Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya, 2016, hlm.x.

<sup>22</sup> Naswar, *Hak Angket dalam Konstelasi ...*, *Op., Cit.*, hlm. 1.

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui:

1. Pengaturan hak angket Dewan Perwakilan rakyat (DPR) terhadap KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ;
2. Urgensi penataan ulang hak angket DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi;

#### **D. Manfaat Penelitian**

Berangkat dari uraian permasalahan pada latar belakang, rumusan masalah, serta tujuan penelitian, maka penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat setidaknya beberapa hal sebagai berikut:

##### **1. Secara Teoritis**

- a. Penelitian ini diharapkan menjadi sumbangan pemikiran dalam pengayaan teori untuk memaksimalkan fungsi pengawasan DPR terhadap Pemerintah.
- b. Sebagai cakrawala pengetahuan yang bersifat inovatif bagi penulis dalam hal penelitian terutama dalam wacana desain penataan ulang hak angket DPR yang sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi.

##### **2. Secara Praktis**

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi ilmiah untuk memaksimalkan fungsi pengawasan DPR terhadap Pemerintah.
- b. Penelitian ini diharapkan menjadi pedoman dalam menata ulang hak angket DPR yang sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi.

#### **E. Tinjauan Pustaka**

Terdapat beberapa tulisan yang membahas tentang hak angket ataupun tulisan yang berhubungan dengan hal tersebut.

*Pertama*, penelitian dilakukan oleh Roma Rizky El-Hadi berjudul tentang “Penggunaan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” Skripsi Universitas Islam

Negeri Syarief Hidayatullah tersebut ditulis pada tahun 2014. Penelitian ini meneliti tentang landasan pelaksanaan hak angket DPR yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 dan Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009<sup>23</sup>. Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah kajian dan objek penelitian yang berbeda. Penelitian tersebut merupakan penilitian terhadap landasan pelaksanaan hak angket DPR, sedangkan yang akan diteliti adalah merupakan kajian konseptual yaitu menata ulang pengaturan hak angket. Selain itu objek yang diteliti pun berbeda. Penelitian tersebut hanya meneliti Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 dan Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009, sedangkan yang akan diteliti yaitu meneliti Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003, Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009, dan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014.

*Kedua*, penelitian dilakukan oleh Sulkaris S. Lepa Ratu berjudul tentang “Hakikat Hak Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.” Skripsi Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya tersebut ditulis pada tahun 2016. Penelitian ini meneliti tentang permasalahan kedudukan hak angket dan akibat hukum penerapan hak angket. Objek kajian penelitian tersebut terfokus pada Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014<sup>24</sup>. Perbedaan penlitian tersebut dengan penlitian yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah kajian dan objek penelitian yang berbeda. Kajian penelitian tersebut adalah mencari permasalahan kedudukan hak angket dan akibat hukum penerapan hak angket, sedangkan yang akan diteliti adalah merupakan kajian konseptual yaitu menata ulang pengaturan hak angket. Selain itu objek yang diteliti pun berbeda. Penelitian tersebut hanya meneliti Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 sedangkan penelitian yang akan diteliti yaitu meneliti Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003, Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009, dan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014.

---

<sup>23</sup> Roma Rizky ElHadi, *Penggunaan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat PascaAmandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Skripsi Universitas Islam Negeri Syarief Hidayatullah, Jakarta, 2014, hlm.iv

<sup>24</sup> Sulkaris S. Lepa Ratu, *Hakikat Hak Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesi*, Skripsi Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya, 2016, hlm x.

*Ketiga*, penelitian dilakukan oleh Naswar berjudul “Hak Angket dalam Konstelasi Ketatanegaraan Indonesia.” Penelitian ini dituangkan dalam Jurnal Konstitusi, Vol. 1, No1, November 2012. Penelitian ini meneliti tentang penerapan hak angket dalam Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 di beberapa kasus khususnya dalam kasus Bullogate dan kasus BLBI, dan kasus Bank Century<sup>25</sup>. Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah kajian dan objek penelitian yang berbeda. Kajian penelitian tersebut adalah penerapan hak angket, sedangkan yang akan diteliti adalah merupakan kajian konseptual yaitu menata ulang pengaturan hak angket. Selain itu objek yang diteliti pun berbeda. Penelitian tersebut hanya meneliti Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 sedangkan penelitian yang akan diteliti yaitu meneliti Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003, Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009, dan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014.

*Keempat*, penelitian dilakukan oleh Subardjo berjudul “Penggunaan Hak Angket oleh DPR RI dalam mengawasi Kebijakan Pemerintah.” Penelitian ini dituangkan dalam Jurnal Hukum Novelty Vol. 7 No. 1 Februari 2016. Penelitian ini meneliti tentang implementasi hak angket DPR dalam mengontrol kebijakan pemerintah dengan mengurai secara singkat kasus-kasus yang dikenai hak angket serta meneliti tentang efektivitas hak angket DPR dalam mengawasi kebijakan pemerintah.<sup>26</sup> Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah kajian dan objek penelitian yang berbeda. Kajian penelitian tersebut adalah implementasi hak angket, sedangkan yang akan diteliti adalah merupakan kajian konseptual yaitu menata ulang pengaturan hak angket. Selain itu objek yang diteliti pun berbeda.

Penelitian tersebut hanya meneliti Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954

---

<sup>25</sup> Naswar, Hak Angket dalam Konstelasi ..., *Op., Cit.*, hlm. 1.

<sup>26</sup> Subardjo, “Penggunaan Hak Angket oleh DPR RI dalam Mengawasi Kebijakan Pemerintah”, *Jurnal Ilmu Hukum Novelty*, Vol. 7 No. 1, Februari 2016, hlm. 71.

tentang Penetapan Hak Angket DPR dan Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 sedangkan penelitian yang akan diteliti yaitu meneliti Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003, Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009, dan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014.

*Kelima*, penelitian yang dilakukan oleh Fitria yang berjudul “Penguatan fungsi pengawasan DPR melalui perubahan Undang-Undang No. 6 tahun 1954 tentang Hak Angket”. Penelitian ini dituangkan dalam Jurnal Academia. Penelitian ini meneliti tentang urgensi dan desain perubahan UU No. 6 tahun 1954 dengan membandingkannya dengan mekanisme hak angket di Amerika Serikat<sup>27</sup>. Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian yang akan diteliti adalah pada objek penelitian. Objek penelitian tersebut hanya terfokus pada UU No. 6 tahun 1954 sedangkan penelitian yang akan diteliti yaitu meneliti Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003, Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009, dan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014.

*Keenam*, penelitian yang dilakukan oleh Fajar Nugraha yang berjudul “Sinkronisasi Pengaturan Hak Angket dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009”. Penelitian ini berbentuk Skripsi dari Universitas Islam Indonesia yang dibuat tahun 2010<sup>28</sup>. Penelitian ini mengkaji tentang mensinkronisasikan pengaturan hak angket dalam Undang- Undang Nomor 6 Tahun 1954 dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009. Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian yang akan diteliti adalah pada objek penelitian. Objek penelitian tersebut hanya terfokus pada UU No. 6 tahun 1954 dan UU No. 27 tahun

---

<sup>27</sup> Fitria, *Penguatan Fungsi Pengawasan DPR Melalui Perubahan Undang-Undang No. 6 tahun 1954 tentang Hak Angket*, Jurnal Academia, 2014, hlm. 1.

<sup>28</sup> Fajar Nugraha, *Sinkronisasi Pengaturan Hak Angket dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009*, Skripsi Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010, hlm. i.

2009 sedangkan penelitian yang akan diteliti yaitu meneliti Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003, Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009, dan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014.

*Ketujuh*, penelitian yang dilakukan oleh Kusuma Ardhi yang berjudul “Usulan Pelaksanaan Hak Angket dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut Undang-Undang Dasar 1945 (Pada Masa orde Baru dan Orde Reformasi)”. Penelitian ini berbentuk Skripsi dari Universitas Islam Indonesia yang dibuat tahun 2010<sup>29</sup>. Penelitian ini mengkaji tentang usulan pelaksanaan hak angket dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD NRI 1945. Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian yang akan diteliti adalah pada kajian dan objek penelitian. Kajian penelitian tersebut hanya pada “usulan hak angket” sedangkan kajian pada penelitian yang akan diteliti adalah mendesain kembali dengan membandingkan dan mengevaluasi serta melihat pelaksanaan pengaturan hak angket dari kasus-kasus hak angket. Selanjutnya, objek penelitian tersebut hanya terfokus kasus-kasus usulan hak angket dewan perwakilan rakyat dari orde baru sampai orde reformasi yaitu sampai tahun 2009, sedangkan penelitian yang akan diteliti yaitu meneliti Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003, Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009, dan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 sekaligus implementasi setiap undang-undang terhadap kasus yang terjadi.

*Kedelapan*, penelitian yang dilakukan oleh Gelar Adhi Prnanda yang berjudul “Pengaturan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945”. Penelitian ini berbentuk Skripsi dari Universitas Islam Indonesia yang dibuat tahun 2010<sup>30</sup>. 27 Penelitian ini mengkaji tentang pengaturan hak angket DPR pasca amandemen. Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian yang akan diteliti adalah pada objek penelitian. Objek penelitian tersebut hanya terfokus pada UU No. 27 tahun 2009 sedangkan penelitian yang akan diteliti yaitu

---

<sup>29</sup> Kusuma Ardhi, *Usulan Pelaksanaan Hak Angket dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut Undang-Undang Dasar 1945 (Pada Masa Orde Baru dan Orde Reformasi)*, Skripsi Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010, hlm. i.

<sup>30</sup> Gelar Adhi Prinanda, *Pengaturan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, Skripsi Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010, hlm. i

meneliti Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003, Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009, dan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014.

*Kesembilan*, penelitian yang dilakukan oleh penulis sendiri dan Aunur Roviq serta dibimbing oleh Idul Rishan yang berjudul, "Penataan Ulang Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam Sistem Presidensial." Penelitian ini dituangkan dalam karya tulis ilmiah yang diikutsertakan dalam kompetisi karya tulis ilmiah nasional antar mahasiswa hukum "*Andalas Law Competition 2017*." Penelitian ini meneliti tentang urgensi penataan ulang hak angket DPR dan desain penataan ulang hak angket dalam sistem presidensial<sup>31</sup>. Perbedaan penelitian tersebut dengan penelitian yang akan ditulis oleh peneliti adalah objek penelitian dan gagasan penataan yang berbeda. Kajian penelitian tersebut hanya meneliti kelemahan-kelamahan yang ada di dalam Undang- Undang Nomor 17 tahun 2014, sedangkan objek penelitian yang akan diteliti yaitu meneliti Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003, Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009, dan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014. Selain itu, gagasan penataan ulang hak angket yang ditawarkan juga berbeda. Penelitian tersebut hanya menawarkan dengan membandingkannya dengan konsep hak angket yang ada di Amerika Serikat yaitu kesesuaiannya dengan sistem presidensial, sedangkan penelitian ini menawarkan gagasan dengan mempertimbangkan kesesuaian konsep hak angket dengan sistem ketatanegaraan Indonesia.

---

<sup>31</sup> M. Addi Fauzani dan Aunur Roviq, *Penataan Ulang Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam Sistem Presidensial*, Karya Tulis Ilmiah dalam Kompetisi Karya Tulis Nasional *Andalas Law Competition 2017*, hlm. 1.



## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI)**

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan lembaga perwakilan rakyat, dinyatakan DPR adalah kuat dan senantiasa dapat mengawasi tindakan-tindakan Presiden. Bahkan, jika DPR menganggap bahwa Presiden sungguh melanggar haluan Negara yang telah ditetapkan oleh UUD atau oleh MPR, maka DPR dapat mengundang MPR untuk menyelenggarakan sidang istimewa guna meminta pertanggungjawaban Presiden<sup>32</sup>.

Setelah amandemen, DPR mengalami perubahan, fungsi legislasi yang sebelumnya berada di tangan Presiden, maka setelah amandemen UUD 1945 fungsi legislasi berpindah ke DPR. Pergeseran mendalam itu dapat dibaca dengan adanya perubahan secara substansial Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 dari Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR, menjadi Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR.

Akibat dari pergeseran itu, hilangnya dominasi Presiden dalam proses pembentukan undang-undang. Perubahan itu penting artinya karena undang-undang adalah produk hukum yang paling dominan untuk menerjemahkan rumusan-rumusan normatif yang terdapat dalam UUD 1945<sup>33</sup>.

#### **1. Kedudukan dan Fungsi DPR RI**

Dewan Perwakilan Rakyat merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga Negara. DPR mempunyai fungsi sebagai berikut:

- a. Fungsi Legislasi yang merupakan fungsi membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.
- b. Fungsi Anggaran yang merupakan fungsi menyusun dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja Negara bersama Presiden dengan memperhatikan

---

<sup>32</sup> Titik Triwulan Tutik. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945. Edisi Pertama Cetakan Kedua*. Jakarta: Kencana, halaman 191.

<sup>33</sup> *Ibid.*,

pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

c. Fungsi Pengawasan yang merupakan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang dan peraturan pelaksanaannya<sup>34</sup>.

## **2. Tugas dan Wewenang DPR RI**

Sesuai Pasal 72 UU MD3 DPR mempunyai tugas antara lain:

- a. Menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan program legislasi nasional.
- b. Menyusun, membahas, dan menyebarluaskan rancangan undang-undang.
- c. Menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- d. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah.
- e. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK.
- f. Memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan Negara.

---

<sup>34</sup> Sirajudin, Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang : Setara Press, 2015, hlm. 105

- g. Menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.
- h. Melaksanakan tugas lain yang diatur dalam undang-undang.

Pasal 71 UU MD3 menyatakan bahwa DPR mempunyai wewenang:

- a. Membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- b. Memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang.
- c. Membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.
- d. Memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- e. Membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden.
- f. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

- g. Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain.
- h. Memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang.
- i. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesty dan abolisi.
- j. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain.
- k. Memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD.
- l. Memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial.
- m. Memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.
- n. Memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden

### **3. Hak dan Kewajiban DPR RI**

DPR mempunyai hak sebagai berikut:

- a. Hak interpelasi adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

b. Hak angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

c. Hak menyatakan pendapat adalah hak DPR sebagai lembaga untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah atau mengenai persoalan luar biasa yang terjadi di tanah air atau situasi internasional disertai dengan rekomendasi penyelesaian atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket atau terhadap dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Selanjutnya terkait dengan Hak DPR Pasal 73 UU MD3 menyatakan:

- a. DPR dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya, berhak memanggil pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat secara tertulis untuk hadir dalam rapat DPR.
- b. Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat wajib memenuhi panggilan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- c. Dalam hal pejabat negara dan/atau pejabat pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak hadir memenuhi panggilan setelah dipanggil 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah, DPR dapat menggunakan hak interpelasi, hak angket, atau hak menyatakan pendapat atau anggota DPR dapat menggunakan hak mengajukan pertanyaan.

- d. Dalam hal badan hukum dan/atau warga masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak hadir setelah dipanggil 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah, DPR berhak melakukan panggilan paksa dengan menggunakan Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- e. Dalam hal panggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama 30 (tiga puluh) Hari sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hak yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat adalah hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Dalam merealisasikan fungsinya maka hak-hak Dewan Perwakilan Rakyat tersebut termasuk hak angket diletakan menjadi hak institusi atau hak kelembagaan. Pada dasarnya hak angket pernah diatur pada Pasal 70 Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1950 (LN 1950–56, d.u. 15 Ag 1950) termaktub:

*“Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak untuk menyelidiki (enquete), menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang”.*

Pada awalnya mekanisme pelaksanaan hak angket mengacu pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1954 Nomor 19; Tambahan Lembaran Negara Nomor 518). Pengertian dari hak angket menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang yaitu hak untuk menyelidiki yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Kemudian hak untuk menyelidiki diatur kembali secara konprehensif pada ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perubahan kedua yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 2002 menjadi hak angket, sebagai salah satu upaya untuk menutupi kelemahan yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan sebelum perubahan yang dirasakan dalam praktek

ketatanegaraan selama ini banyak mengalami kekurangan. Sesuai dengan sistem ketatanegaraan yang mengalami pergeseran dari sistem ketatanegaraan sebelumnya berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 oleh karena itu, pemisahan kekuasaan eksekutif dengan legislatif itu makin tegas adanya<sup>35</sup>. Peran Dewan Perwakilan Rakyat semakin menonjol dengan adanya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, terlihat pada Pasal 20A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu:

*(1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.*

*(2) 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) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.*

*(4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.*

penggunaan peran Dewan Perwakilan Rakyat dalam berhadapan dengan pemerintah, dijelaskan secara tegas dalam konstitusional sehingga pergeseran kekuasaan yang nyata, baik dalam bidang legislasi maupun dalam bidang pengawasan politik berkaitan dengan kebijakan pemerintah<sup>36</sup>. Dengan demikian Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana yang telah dijelaskan tugas dan kewenangannya dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam rangka membatasi kekuasaan pemerintah agar tidak bertindak secara sewenang-wenang, rakyat

---

<sup>35</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm.16.

<sup>36</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 63.

kemudian memilih perwakilannya untuk duduk dalam pemerintahan sebagai lembaga legislatif.

Hak angket Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam Pasal 20A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 termaktub:

*“Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai, hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.”*

selanjutnya hak angket dipertegas kembali dalam Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia 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 383; Tambahan Lembaran Negara Nomor 5650) termaktub:

*“Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak Dewan Perwakilan Rakyat 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.”*

Dalam demokrasi yang memberikan kebebasan pada rakyat untuk memilih orang-orang yang membuat undang-undang, dimengerti bahwa partisipasi rakyat yang berdaulat terutama disalurkan melalui pemungutan suara rakyat untuk membentuk lembaga perwakilan. Mekanisme perwakilan ini dianggap dengan sendirinya efektif untuk maksud menjamin keterwakilan aspirasi atau kepentingan rakyat<sup>37</sup>. Dewan Perwakilan Rakyat sendiri merupakan lembaga yang terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum dan terbentuk dalam beberapa fraksi yang merupakan pengelompokan anggota berdasarkan konfigurasi partai politik berdasarkan hasil pemilihan umum, berdasarkan Pasal 82 ayat (2) Undang-Undang

---

<sup>37</sup> Daawn Oliver, *Constitutional Reform In The Uk*, Oxford University Pres, London, 2003, hlm. 35.

Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2014 tentang perubahan atas Hak Angket Anggota Undang-Undang Republik Indonesia 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 383; Tambahan Lembaran Negara Nomor 5650), “setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat harus menjadi anggota fraksi”.

Pada dasarnya dinamika politik dalam sistem presidensial dan parlementer terdapat koalisi, namun dalam sistem presidensial sebagaimana dianut Negara Republik Indonesia memiliki dua makna yaitu **Pertama**, koalisi sebagai sarana dalam menggalang dukungan partai politik atas pencalonan Presiden, ini terlihat dari Pasal 6A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 termaktub:

*“Calon Presiden dan Wakil Presiden. Diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”*

**Kedua** untuk mengamankan stabilitas politik pemerintah terkait dengan kebijakan yang akan diambil oleh Presiden. Pemilihan Presiden tahun 2014 terdapat 2 (dua) peta kekuatan politik dilegislatif yaitu Koalisi Mera Putih yang terdiri dari Fraksi Partai Golongan Karya, Fraksi Partai Gerakan Indonesia Raya, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera, dan Koalisi Indonesia Hebat terdiri dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Fraksi Nasional Demokrat, Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, Fraksi Partai Hati Nurani Rakyat dan Fraksi Partai Amanat Nasional<sup>38</sup>. Pada aspek ini partai politik mempunyai posisi dan peran yang sangat penting dalam sistem demokrasi. Sehingga Dewan Perwakilan Rakyat dalam menjalankan wewenangnya terkait dengan hak angket yang menjadi hak istitusi melekat pada lembaga legislatif, dengan latar belakang dari partai maka

---

<sup>38</sup> Sulkaris S. Lepa Ratu, Hakikat Hak Angket Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, dalam Jurnal Mimbar Keadilan Jurnal Ilmu Hukum Agustus 2017

tidak menuntut kemungkinan wewenang itu dinuansai oleh kepentingan partai. Mengingat partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Bahkan banyak yang menyatakan bahwa partai politiklah yang menentukan demokrasi<sup>39</sup>.

Berkaitan dengan penerapan hak angket dalam sistem tata negara Republik Indonesia yang dikenal setelah perubahan kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak terlepas dari perkembangan kehidupan dan dinamika politik. Dalam mekanisme pelaksanaan hak angket terdapat dua acuan aturan hukum yaitu Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1954 Nomor 19; Tambahan Lembaran Negara Nomor 518) termaktub:

*“Usul untuk mengadakan angket dimajukan dengan tertulis oleh sekurang-kurangnya 10 orang anggota Dewan Perwakilan Rakyat”*

dan Pasal 199 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia 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 383; Tambahan Lembaran Negara Nomor 5650) termaktub:

*“Hak angket sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79 ayat (1) huruf b diusulkan paling sedikit 25 (dua puluh lima) orang anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan lebih dari 1 (satu) fraksi”* berdasarkan Pasal 199 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan

---

<sup>39</sup> Yves Meny and Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, Third Edition Oxford University Press, 1968, hlm. 86.

Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 383; Tambahan Lembaran Negara Nomor 5650) termaktub:

*“Usul sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi hak angket Dewan Perwakilan Rakyat apa bila mendapat persetujuan dari rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat yang dihadiri lebih dari ½ (satu per dua) jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan keputusan diambil dengan persetujuan dari ½ (satu per dua) jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir”*

Terkait dengan penerapan hak angket, maka hak angket adalah suatu hak untuk melakukan penyelidikan atas kebijakan pemerintah dan pelaksanaan dari undang-undang yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Pengertian hak angket dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 383; Tambahan Lembaran Negara Nomor 5650). Tidak terdapat batasan pengertian yang begitu jelas terkait frasa “berdampak luas” merupakan satu frasa dengan mempunyai dua arti yakni mencakup pengertian politik dan hukum sekaligus.

Hak angket dapat digunakan sebagai dan atas nama rakyat untuk kepentingan golongan politik di legislatif dalam menentukan terkait kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk melakukan pencekalan dan/atau mengarah pada pemberian sanksi kepada pemerintah. Selama dukungan mayoritas di Dewan Perwakilan Rakyat menyetujui adanya penerapan hak angket. Maka sebagai acuan dasar hukum penerapan hak angket pada konstitusi. Hak angket bermula dari perkembangan konstitusi atau hukum dasar dari Republik Indonesia. Hak angket awal dikenal pada Pasal 121 dalam penerapan konstitusi Republik Indonesia Serikat, kemudian negara Indonesia merubah konstitusi yaitu konstitusi Federal, maka hak angket diatur kembali pada Pasal 70 Undang-Undang Dasar Sementara Nomor 7 Tahun 1950 (LN 1950–56, d.u. 15 Ag 1950). Dalam Pasal 20A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945 hak angket diatur kembali, namun tidak mendefinisikan pengertian hak angket tersebut. Maka hak angket diatur secara khusus lagi dalam undang-undang yaitu:

- a. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1954 Nomor 19; Tambahan Lembaran Negara Nomor 518);
- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 92);
- c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043);
- d. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia 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 383; Tambahan Lembaran Negara Nomor 5650);
- e. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 tentang Tata Tertib; dan
- f. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 tentang Tata Tertib.

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

memberikan kewenangan lebih dominan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dengan mengatur kembali hak menyelidiki secara konprehensif pada ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perubahan kedua yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 2002 menjadi hak angket, sebagai salah satu upaya untuk menutupi kelemahan yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta memperkuat tatanan ketatanegaraan, demi terjamin adanya sistem pengawasan dan keseimbangan diantara lembaga tinggi negara agar memiliki akuntabilitas yang jelas.

Rumusan Pasal 20A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait hak angket menjadi hak konstitusional atau hak kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat mengingat Dewan Perwakilan Rakyat adalah lembaga negara sebagai representatif dari rakyat, dengan kedaulatan yang berada pada rakyat. Sehingga diputuskan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan adanya penambahan Pasal 20A yang mencantumkan hak angket pada dasarnya merupakan hak kelembagaan untuk menjaga eksistensi Dewan Perwakilan Rakyat dalam menjalankan fungsi pengawasan serta mempertegas kedudukan dari Dewan Perwakilan Rakyat agar terciptanya sistem pengawasan dan keseimbangan antara lembaga tinggi negara. Mengingat Pasal 7C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat”. Disisi lain kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat yang memiliki kewenangan sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 20A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak mengurangi kewenangan lembaga negara lainnya, termasuk pada eksekutif<sup>40</sup>. 12 [www.mahkamah.konstitusi.go.id](http://www.mahkamah.konstitusi.go.id) di akses pada tanggal 28 November 2015.

Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam melaksanakan hak angket tidak terlepas dari sejarah bangsa Indonesia yang pernah menerapkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Undang-Undang Dasar Sementara yang mengenal

---

<sup>40</sup> Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* Buku 3 Jilid 2, hlm. 1474

adanya hak angket, sehingga dibuatlah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1954 Nomor 19; Tambahan Lembaran Negara Nomor 518) sebagai landasan bagi Dewan Perwakilan Rakyat dalam melaksanakan hak angket. Namun Undang-Undang tersebut telah dicabut dengan keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PUU-VIII/2010.12 Selanjutnya terkait dengan pelaksanaan hak angket menjadi kewenangan dari Dewan Perwakilan Rakyat diatur pada Pasal 199 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia 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 383; Tambahan Lembaran Negara Nomor 5650) termaktub:

*“Hak angket sebagaimana dimaksud dalam pasal 79 ayat (1) huruf b diusulkan paling sedikit 25 (dua puluh lima) orang anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan lebih dari 1 (satu) fraksi.”*

artinya bahwa hak angket, dapat terlaksana apabila diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, kemudian diajukan kepimpinan Dewan Perwakilan Rakyat selanjutnya disidangkan untuk mendapatkan persetujuan dari anggotata Dewan Perwakilan Rakyat yang lainnya. Dalam mekanisme penerapan hak angket berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia 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 383; Tambahan Lembaran Negara Nomor 5650) dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 tentang Tata Tertib. Jika setuju maka dibentuk panitia angket dan diumumkan dalam berita negara. Dalam menjalankan hak angket secara yuridis yang menjadi panitia hak angket dengan keanggotaannya terdiri atas semua unsur fraksi Dewan Perwakilan

Rakyat. Maka dalam pelaksanaan hak angket secara keseluruhannya merupakan bagian dari pelaksanaan dan menjadi kewenangan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Setelah panitia angket menyelesaikan pekerjaannya, maka panitia angket yang terdiri dari setiap fraksi melaporkan kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat, selanjutnya Hak Angket dibahas dan mendapatkan tanggapan dari setiap fraksi, untuk mendapatkan keputusan, yang selanjutnya dilaporkan kepada Presiden. Artinya bahwa dalam penerapan hak angket atas kebijakan pemerintah secara utuh merupakan kewenangan dari Dewan Perwakilan Rakyat untuk melaksanakan hak angket hingga pada proses pelaporan atas temuan dari penyelidikan yang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat.

## **B. Konsep *Checks and Balances***

*Checks and Balances* dimunculkan oleh Montesquieu pada abad pertengahan atau sering dikenal dengan pencerahan (*enlightenment* atau *aufklarung*). Gagasan ini lahir sebagai hasil dari ajaran klasik tentang pemisahan kekuasaan (*separation of power*), dan pertama kali diadopsi ke dalam konstitusi negara oleh Amerika Serikat (*US Constitution 1789*)<sup>41</sup>.

Sebelum itu, melihat fenomena yaitu membawa hukum yang telah dibuat oleh *plebs*<sup>42</sup> ke dalam *senatum consultum*<sup>43</sup> untuk dibicarakan agar hukum yang telah dibuat tersebut dapat berlaku umum, menandai adanya hubungan antar organ. Namun menandainya lebih jauh sebagai adanya mekanisme *checks and balances* dalam arti modern, tentu masih jauh dari arti *checks and balances* itu sendiri. Tetapi satu hal yang perlu dicatat adalah periode paling tradisional ini telah berkembang hubungan antar organ dalam suatu Lembaga yang berkualifikasi sebagai parlemen. Dalam kasus Inggris dominasi *House of Lord* segera berubah secara dramatis segera setelah

---

<sup>41</sup> Nelman, Kesuma, *Sistem Parlemen dalam Presfektif Ketatanegaraan di Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014, hlm. 87

<sup>42</sup> *Plebs* atau Plebian adalah kelompok yang mewakili rakyat jelata lihat lebih lanjut Margarito Kamis, *Jalan Panjang Konstitusionalisme Indonesia*, Setara Press, Malang, 2014, hlm.74.

<sup>43</sup> *Senatum Consultum* adalah forum yang harus dilalui sebagai syarat untuk menerima hukum yang dibuat plebs menjadi hukum yang mengikat umum lihat lebih lanjut *Ibid.*, hlm. 75.

Revolusi gemilang tahun 1688. Perubahan dramatis ini menghasilkan tatanan baru hubungan antara *king* dengan *common* dan *lord*. Berbeda dengan tatanan yang menempatkan *king* di atas segala-galanya, diikuti *lord*, tatanan baru dihasilkan melalui *Glorius Revolution* ditandai dengan kesetaraan relative antara *king*, *common*, dan *lord*. Tatanan ini disebut *Mixed Constitution* atau *Balanced Constitution*. *King* tidak lagi dapat membebani pajak, demikian juga membentuk undang-undang, memerintahkan *deploy* pasukan tanpa persetujuan *common*. Praktis revolusi ini, menghasilkan, pengalihan kekuasaan membentuk undang-undang dari raja ke *common*, begitu juga *deploy* pasukan hanya dapat dilakukan setelah adanya persetujuan dari *common*<sup>44</sup>.

Membesarnya fungsi *common*, dibanding dengan *king* dan *lord*, merupakan konsekuensi logis, sekaligus menjadi solusi gemilang dalam menghentikan absolutism raja di satu sisi, dan di sisi lain merupakan respon yang tepat atas gerak naik ekspektasi para pekerja, khususnya kaum laki-laki yang tinggal di kota untuk diakui sebagai warga merdeka dan memiliki hak untuk ikut serta memberi suara dalam pemilihan anggota *common*. Seiring kemunduran pemerintahan kerajaan, *privy council*, yang sebelumnya lebih berfungsi sebagai advisor, dan menangani masalah-masalah pembentukan hukum, upah dan pension, perlahan-lahan berkembang menjadi penyelenggaraan pemerintah bahkan disebutkan oleh Maurice yang dikutip oleh Bintan Saragih, bahwa *common* sudah dapat memajukan *lords* agar seorang menteri atau para hulu balang kerajaan dihukum karena berbuat salah di dalam menjalankan tugasnya. Secara evolusi pula *House of Common* membiasakan haknya untuk membebaskan seorang menteri yang tidak mereka sukai, walaupun menteri tersebut tidak melakukan kejahatan/kesalahan. Hal ini menandai embrio dari prinsip *checks and balances* mulai terbentuk<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> *Ibid*, hlm. 77-78.

<sup>45</sup> Saragih, Bintan R., *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hlm. 81

Masalah pemisahan atau juga pembagian kekuasaan telah lama menjadi perhatian dari para pemikir kenegaraan. Gagasan tentang pembatasan kekuasaan pemerintah melalui pembuatan konstitusi, baik secara tertulis maupun tidak tertulis, selanjutnya tertuang dalam apa yang disebut konstitusi. Konstitusi tersebut memuat batas-batas kekuasaan pemerintah dan jaminan atas hak-hak politik rakyat, serta prinsip *check and balances* antar kekuasaan yang ada. Doktrin Pemisahan atau pembagian kekuasaan ini dianggap berasal dari Montesquie dengan *trias politicanya*. Namun, dalam perkembangan, banyak versi yang bisa dipakai oleh para ahli. Beberapa teori pembagian kekuasaan yang dikemukakan oleh para tokoh, sebagai berikut<sup>46</sup>:

a. Teori John Locke

Sebenarnya, konsep awal mengenai doktrin pemisahan dan pembagian kekuasaan dapat ditelusuri dalam tulisan Jhon Locke, “*Second Treaties of Civil Government* (1690)”, yang berpendapat bahwa kekuasaan untuk menetapkan aturan hukum tidak boleh dipegang sendiri oleh mereka yang menerapkannya<sup>47</sup>. Jhon kemudian menyatakan bahwa kekuasaan dalam negara dibagi menjadi 3 (tiga), yaitu legislatif, eksekutif, dan federatif. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang, eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang, dan federatif adalah kekuasaan yang berkenaan dengan perang dan damai, membuat perserikatan dan aliansi, serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri. Adanya kekuasaan federatif yang menyangkut hubungan dengan negara-negara lain dilatarbelakangi oleh keberadaan negara Inggris pada waktu itu, sebagai negara yang memiliki banyak wilayah jajahan<sup>48</sup>.

b. Teori Montesquie

Diilhami oleh John Locke dengan teorinya sebagaimana dikemukakan di atas,

---

<sup>46</sup> Assihddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada, Cetakan ke-8, 2016.

<sup>47</sup> *Ibid*, hlm. 285

<sup>48</sup> Jhon Locke, *Two Treaties of Civil Government*, JM Dent and Sons Ltd, London, hlm. 190-192 dalam Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 74.

Montesquieu dalam karyanya (*The Sprints of Laws*) mengemukakan bahwa dalam pemerintahan negara terdapat 3 (tiga) jenis kekuasaan, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kekuasaan legislative adalah kekuasaan membentuk undang-undang. Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang. Kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan untuk mengadili pelanggaran terhadap undang-undang. Kekuasaan federatif menurut Montesquieu bukanlah kekuasaan yang berdiri sendiri melainkan bagian dari kekuasaan eksekutif<sup>49</sup>.

Alasan Montesquieu menekankan kebebasan badan yudikatif karena ingin memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi warga negara yang pada masa itu menjadi korban despotis raja-raja Bourbon. Sementara pemikiran Locke sangat dipengaruhi praktik-praktik ketatanegaraan Inggris yang meletakkan kekuasaan peradilan tinggi di lembaga legislative yaitu *House of Lords*<sup>50</sup>. Montesquieu juga menyatakan bahwa ketiga kekuasaan itu terpisah satu sama lain, baik mengenai fungsi maupun lembaga yang menyelenggarakannya. Praktek pemisahan kekuasaan sebagaimana yang dimaksudkan oleh Montesquieu sulit untuk dilaksanakan<sup>51</sup>.

### c. Teori Van Vollenhoven

Menurut Van Vollenhoven, dalam pelaksanaan tugas negara terdapat 4 (empat) fungsi, yaitu *regeling* (membuat peraturan), *bestuur* (pemerintahan dalam arti sempit), *rechtspraak* (mengadili), *politie* (kepolisian), keempat fungsi disebut dikenal dengan “Catur Praja.” Di negara modern, tugas pemerintah meliputi tugas negara dalam menyelenggarakan kepentingan umum, kecuali mempertahankan hukum secara *preventif* (*preventive rechtszorg*), mengadili, dan membuat peraturan (*regeling*). Tugas pemerintah bukan sekedar melaksanakan undang-undang dalam rangka penyelenggaraan kepentingan umum. Pada kondisi yang mendesak justru pemerintah harus dapat mengambil tindakan yang cepat untuk menyelesaikan

---

<sup>49</sup> *Ibid*, hlm. 75.

<sup>50</sup> Fans Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia, Jakarta, hlm, 223-231 dalam Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi* PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.

<sup>51</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum ...*, *Op.Cit.*, hlm. 286.

persoalan yang timbul tanpa harus menunggu perintah undang-undang<sup>52</sup>.

d. Teori Bruce Ackerman

Pada perkembangannya, cabang kekuasaan negara tidak hanya berhenti pada konsepsi teori-teori di atas. Pada konteks ketatanegaraan modern, cabang kekuasaan negara semakin berkembang untuk menguatkan mekanisme *checks and balances* yang tidak lagi dapat diwadahi oleh teori-teori di atas, karena dinilai kurang mampu beradaptasi dengan kompleksitas yang semakin tinggi. Hal inilah yang dikatakan oleh Bruce Ackerman di dalam bukunya *The New Separation of Power*, bahwa kekuasaan negara yang lain di luar eksekutif, legislatif, dan yudikatif adalah komisi-komisi negara independen. Hal ini sebagaimana telah dipraktikkan di Amerika, Bruce Ackerman mengatakan<sup>53</sup>:

*“The American system contain (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 Americans federal system. The crucial question is not complexity, but whether we Americans are separating power for the roght reason.*

Sehingga dapat dikatakan pemaksaan memasukkan ke dalam salah satu lembaga kekuasaan (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) adalah konsep yang telah usang dan tidak dapat menjawab kompleksitas ketatanegaraan modern<sup>54</sup>.

Jimly Asshiddiqie juga mengemukakan bahwa munculnya cabang kekuasaan baru di luar legislatif, eksekutif, dan yudikatif yakni komisi negara independen adalah sebagai *independent supervisiory bodies*, yaitu lembaga-lembaga yang menjalankan

---

<sup>52</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi* PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 75

<sup>53</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. Viii.

<sup>54</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/ 2017 tetang Pengujian Undang- Undang Nomor 17 Tahun 2017 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, hlm. 19.

fungsi campuran antara fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif atau sebagai quasi<sup>55</sup>.

## 2. Prinsip *Checks and Balances*

Munir Fuadi, dalam bukunya Teori Negara Hukum Modern membagi istilah *checks and balances* ke dalam dua bagian *checks* dan *balances*. *Checks* adalah pengontrolan yang satu terhadap yang lain, agar satu terhadap yang lain, agar suatu pemegang kekuasaan tidak berbuat sebebas-bebasnya yang dapat menimbulkan kesewenang-wenangan<sup>56</sup>. Sedangkan kata *balances* adalah suatu keseimbangan kekuasaan, agar masing-masing pemegang kekuasaan tidak cenderung terlalu kuat sehingga menimbulkan tirani<sup>57</sup>.

Bila dicermati seksama dari pengertian *checks and balances* di atas, maka telah tersimpul dalam teori distribusi kekuasaan diperlukan dalam suatu sistem ketatanegaraan, dikarenakan para penyelenggara negara merupakan manusia yang mempunyai kecenderungan memperluas dan memperpanjang kekuasaannya, yang bisa berimplikasi pada penyalahgunaan kekuasaan dengan mengabaikan hak-hak rakyat. Lord Acton menyatakan “*power tends to corrupt absolute power corrupt absolutely*”. Kecenderungan untuk menyalahgunakan kekuasaan dengan melampauinya tersebut juga ditegaskan di dalam al-Quran surah al-Alaq ayat 6 yang artinya “*Ketahuilah! Sesungguhnya manusia benar-benar melampaui batas*”. Merupakan kesalahan besar, sebuah kekuasaan diberikan hanya mendasarkan pada moral, niat, dan sifat-sifat manusia yang menguasainya, tanpa adanya pengaturan dan pembatasan tertentu<sup>58</sup>. Untuk itu diperlukan suatu sistem yang saling mengawasi secara seimbang sebagai *counterpart* dari sistem *trias politica*<sup>59</sup>.

---

<sup>55</sup> *Ibid*, hlm. 20.

<sup>56</sup> Nelman, Kesuma, *Sistem Parlemen....Op.,cit*, hlm 85

<sup>57</sup> *Ibid*, hlm. 85.

<sup>58</sup> Muhammad Agus Maulidi, *Problematika Hukum Implementasi Putusan Final dan mengikat Mahkamah Konstitusi pada Pengujian Undang-Undang Prespektif Negara Hukum*, Skripsi, Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2017, hlm. 105-106.

<sup>59</sup> Nelman Kusuma, *Sistem Parlemen dalam...*, *Loc. Cit*, hlm. 85

Selain itu, tujuan dari pemisahan kekuasaan tersebut adalah untuk menghindari menumpuknya kekuasaan negara pada satu organ yang dapat meningkatkan potensi penyalahgunaan kekuasaan seperti yang telah disebutkan Lord Acton. Dengan perkembangan ketatanegaraan dimana pemisahan kekuasaan tidak dilakukan secara murni dan telah berkembang pada pembagian kekuasaan dengan diiringi *checks and balances*, menurut hemat penulis, hal tersebut merupakan upaya untuk menghindari terjadinya praktek birokrasi atau tirani. Karena itu yang dibutuhkan adalah<sup>60</sup>:

a. Suatu distribusi kekuasaan (agar tidak berada dalam hanya satu tangan saja). Hal ini tersimpul dalam lingkup pengertian “trias politica” atau “*distribution of power*”.

b. Suatu keseimbangan kekuasaan (agar masing-masing pemegang kekuasaan tidak cenderung terlalu kuat sehingga menimbulkan tirani). Hal ini tersimpul dalam lingkup pengertian “*balances*”; dan

c. Suatu pengontrolan yang satu terhadap yang lain (agar suatu pemegang kekuasaan tidak berbuat sebebas-bebasnya yang dapat menimbulkan kesewenang-wenangan). Hal ini tersimpul dalam lingkup pengertian “*checks*”.

Dalam hal ini, agar terjadi suatu keseimbangan (*balances*) tidak hanya satu cabang pemerintahan dapat mengecek cabang pemerintahan lainnya, tetapi harus saling melakukan pengecekan satu sama lain. Jadi penerapan teori pembagian kekuasaan (*distribution of power*) dan teori *checks and balances* merupakan suatu sarana agar demokrasi dan negara hukum dapat berjalan. Kedua teori tersebut juga dijalankan dengan mensyaratkan adanya pengaturan yang tegas dalam konstitusi, sehingga sesuai dengan prinsip negara hukum yang menjalankan kekuasaan sesuai dengan hukum. Dengan demikian, teori trias politika dan teori *checks and balances* dijadikan sebagai doktrin inti dari suatu negara hukum.

---

<sup>60</sup> Munir Fuadi, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*, PT Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm, 124.

Operasionalisasi dari teori *checks and balances* menurut Fuadi dapat dilakukan melalui:

a. Pemberian Kewenangan terhadap suatu tindakan kepada lebih dari satu cabang pemerintahan. Misalnya kewenangan pembuatan suatu undang-undang yang diberikan kepada pemerintah dan parlemen sekaligus. Jadi terjadi *overlapping* yang dilegalkan terhadap kewenangan para pejabat negara lain antara satu cabang pemerintahan dengan cabang pemerintahan lainnya.

b. Pemberian kewenangan pengangkatan pejabat tertentu kepada lebih dari satu cabang pemerintahan. Banyak pejabat tinggi negara di mana dalam proses pengangkatannya melibatkan lebih dari satu cabang pemerintahan, misalnya melibatkan pihak eksekutif maupun legislatif.

c. Upaya hukum *impeachment* dari cabang pemerintahan yang satu terhadap cabang pemerintahan lainnya.

d. Pengawasan langsung dari satu cabang terhadap cabang pemerintahan lainnya, seperti pengawasan terhadap eksekutif oleh cabang legislatif dalam hal penggunaan *budget*.

e. Pemberian kewenangan kepada pengadilan sebagai pemutus akhir bila ada konflik kewenangan antara eksekutif dan legislatif<sup>61</sup>.

Kamus hukum mendefinisikan prinsip *check and balances* sebagai sebuah sistem aturan yang menegaskan adanya mekanisme saling kontrol di antara cabang kekuasaan baik legislatif, eksekutif maupun yudikatif yang didesain untuk mencegah terkonsentrasinya kekuasaan dalam satu cabang sehingga mendominasi cabang kekuasaan yang lain. *Black Law Dictionary* menyatakan bahwa, *checks and balances is arrangement of governmental power whereby powers of one governmental branch check or balance those of other branches*<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Nelman Kusuma, *Sistem Parlemen dalam....Op. Cit.*, hlm, 86.

<sup>62</sup> Indra Rahmatullah, "Rejuvinasi Sistem Checks and Balances dalam Sistem ketatanegaraan di Indonesia", *Jurnal Cita Hukum*, Vol. I No. 2 Desember 2013, hlm, 218.

Secara konseptual, prinsip *checks and balances* dimaksudkan agar tidak terjadi *overlapping* atau tumpang tindih antara kewenangan lembaga negara sehingga kekuasaan dalam negara haruslah diatur dengan seksama. Namun demikian, kelemahan dari pelaksanaan mekanisme *checks and balances* merupakan teori tanpa ujung, saling mengontrol dan berputar. Menurut Miriam Budiardjo bahwa prinsip *checks and balances* adalah prinsip dimana setiap cabang kekuasaan saling mengawasi dan mengimbangi cabang kekuasaan lain<sup>63</sup>.

Butterworths Concise Australian Legal Dictionary mendefinisikan *checks and balances* sebagai berikut; “A system of rules diversifying the membership of, and mutually countervailing controls interconnecting the executive, legislative, judicial branches of government, designed to prevent concentration of power within any one branch at the expense of the others.”

Selain itu menurut Sinamo, bahwa *check and balances* tidak hanya dilakukan antar lembaga-lembaga negara, namun juga di internal lembaga negara<sup>64</sup>. Oleh sebab itu setidaknya ada beberapa bentuk implementasi dari teori *checks and balances*, 1. Pemberian kewenangan terhadap suatu tindakan kepada lebih dari satu cabang pemerintahan. 2. Pemberian kewenangan pengangkatan pejabat pemerintah lebih dari satu cabang pemerintahan. 3. Upaya hukum *impeachment* dari cabang pemerintahan satu terhadap satu cabang pemerintahan lainnya. 4. Pengawasan langsung dari satu cabang pemerintahan terhadap cabang pemerintahan lainnya.

Secara historis, prinsip *checks and balances* berawal di Amerika Serikat, memadukan sistem pemisahan kekuasaan dan prinsip *checks and balances*. Hal ini dijelaskan oleh Ferguson dan McHenry tentang prinsip *checks and balances* yang dipraktikkan di Amerika sebagai berikut<sup>65</sup>:

---

<sup>63</sup> Mawardi, M. Arsyad “Pengawasan dan Keseimbangan antar DPR dan Presiden dalam Sistem ketatanegaraan RI”, *Jurnal Pengadilan Negeri Jakarta*, 2008, hlm. 9.

<sup>64</sup> Ridlwan, Zulkarnain, “Cita Demokrasi Indonesia dalam Politik Hukum Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Pemerintah”., *Jurnal Konstitusi*, Pusat kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan, Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2015, hlm. 312

<sup>65</sup> Huda, Ni'matul, *Perkembangan Hukum Tata Negara: Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 106.

*“Separation of power is implemented by an elaborate system of checks and balance. To mention only a few, congress is checked by the requirement that laws must be receive the approval of both house, by the president’s veto and by the power judicial review of the courts. The President is checked by the fact that he cannot enact laws, that no money may be spend except in accordance with appropriations made by laws, that congress can override his veto, that he can be impeached, that treaties must be approved and appointment confirmed by the senate and by judicial review. The judicial branch is checked by the power retained by the people to amend the constitution, by the power the president with the advice and consent of the senate to appoint fact that congress can determine the size of courts and limit the appellate jurisdiction of both the Supreme Court and inferior court.*

Selain Amerika, Prancis merupakan salah satu negara yang menganut prinsip *checks and balances*, hal ini tidak dapat dipisahkan dari sistem pemisahan kekuasaan. Prinsip *checks and balances* mulai dikembangkan sejak Jendral De Gaulle yang menerapkan Konstitusi Republik Kelima 1959 dengan konsep yang berbeda dari Amerika. Prinsip *checks and balances* dan konsep pemisahan kekuasaan bertujuan agar terjaganya keseimbangan dan arah pemerintahan dengan tujuan sosial, karena prinsip *checks and balances* bergantung pada desain sosial<sup>66</sup>.

### **3. Checks and Balances di Indonesia**

Sistem ketatanegaraan Indonesia sebelum diadakan amandemen terhadap UUD 1945 tidak mengenal *check and balances*. Menurut Ni’matul Huda, secara substantif UUD 1945 banyak sekali mengandung kelemahan, yang mana UUD memberikan kekuasaan eksekutif terlalu besar tanpa disertai oleh prinsip *checks and balances* yang memadai, sehingga UUD 1945 biasa disebut *executive heavy*, dan itu menguntungkan bagi siapa saja yang menduduki jabatan presiden. Menurut Istilah

---

<sup>66</sup> Ibnu Sina Chandranegara Chandranegara, “Penuangan Checks and Balance ke dalam Konstitusi, Incorporation of Checks and Balances into Constitution”, *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta*, 2016, hlm.13

Soepomo: “*Concentration of power and responsibility the president*<sup>67</sup>.”

Hal tersebut yang kemudian memunculkan rezim orde lama dan orde baru yang dianggap otoritarian. Sedangkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca Amandemen ke-empat UUD 1945 kekuasaan Legislatif dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) selain itu Presiden juga mempunyai hak untuk mengajukan rancangan undang-undang dan turut serta dalam pembahasan rancangan undang-undang bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Kekuasaan Eksekutif dilaksanakan oleh Presiden. Kekuasaan yudikatif dilaksanakan oleh Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK)<sup>68</sup>.

Sistem *check and balances* mulai diterapkan dalam setiap cabang kekuasaan saling mengawasi dan mengimbangi pemerintahan lainnya.

Prinsip pengawasan dan perimbangan ini dirancang agar tiap cabang pemerintahan dapat membatasi kekuasaan pemerintahan lainnya. Sehingga kedudukan MPR tidak lagi menjadi pusat dari segala cabang pemerintahan dan tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara yang menjalankan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Kedudukan MPR menjadi sejajar dengan lembaga tinggi lainnya. Dengan ketentuan baru ini, secara teoritis berarti, terjadi perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan kita, yaitu sistem vertical hirarkis dengan prinsip supremasi MPR menjadi horizontal fungsional dengan prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi antara lembaga negara (*checks and balances*)<sup>69</sup>. Selain menghilangkan supremasi MPR, amandemen UUD 1945 telah melahirkan lembaga perwakilan baru, yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang mewakili kepentingan daerah di level nasional. Dalam kaitannya dengan *checks and balances* gagasan perubahan tentang sistem parlemen dari supremasi MPR menjadi parlemen sistem bikameral yang terajut dalam hubungan *checks and balances* dengan lembaga negara lainnya

---

<sup>67</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 106

<sup>68</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 184

<sup>69</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara ...*, *Op.Cit.*, hlm, 108.

khususnya dengan lembaga eksekutif dan yudikatif. Gagasan ini menghendaki agar parlemen terdiri dari lembaga perwakilan politik yakni DPR dan lembaga perwakilan teritorial atau daerah yakni DPD. Semula kedua lembaga ini digagas dengan fungsi seperti parlemen yang memiliki DPR dan senat yang mempunyai fungsi legislasi, pengawasan dan *budgeting*<sup>70</sup>.

Meskipun justru menimbulkan masalah baru karena kewenangannya begitu terbatas dan sangat tergantung kepada DPR, secara konseptual keberadaan DPD dimaksudkan untuk membangun mekanisme kontrol dan keseimbangan (*checks and balances*) di internal lembaga legislatif itu sendiri<sup>71</sup>.

Dalam perjalanannya, gagasan tentang parlemen bikameral yang baik ternyata kemudian hilang karena kompromi-kompromi dan menonjolnya kepentingan politik selama proses amandemen. Meskipun kedudukannya merupakan salah satu lembaga negara yang sejajar dengan DPR, MPR, Presiden, MA, MK, dan BPK, DPD yang anggota-anggotanya dipilih langsung melalui pemilihan umum ternyata di dalam konstitusi hanya diberi fungsi yang sangat sumir atau nyaris tak berarti jika dibandingkan dengan biaya politik dan proses perekrutannya yang demokratis<sup>72</sup>. Dalam hal fungsi legislasi misalnya, DPD memiliki kewenangan yang sangat terbatas bila dibandingkan dengan superioritas kewenangan DPR. Setidaknya fungsi legislasi DPD hanya terbatas pada dua hal. *Pertama*, DPD dapat mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. *Kedua*, DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi

---

<sup>70</sup> Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, Cetakan kedua, 2011, hlm. 68.

<sup>71</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi, ..., Op.Cit.*, hlm. 7.

<sup>72</sup> Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, Cetakan kedua, 2011, hlm. 69

lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah<sup>73</sup>.

Menurut Saldi Isra, bahwa frasa "ikut membahas" dalam Pasal 22D ayat (1) posisi DPD menjadi tidak sebanding dengan DPR yang membahas dan mengambil persetujuan bersama dengan presiden. Lebih lanjut Saldi Isra mengatakan; Dengan kewenangan yang begitu terbatas, DPD tidak dapat dikatakan mempunyai fungsi legislasi. Bagaimanapun, fungsi legislasi harus dilihat secara utuh, yaitu dimuali dari proses pengajuan sampai menyetujui sebuah rancangan undang-undang. Ketimpangan fungsi legislasi menjadi semakin nyata dengan adanya pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan DPR. Tidak hanya itu, Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 secara eksplisit menentukan bahwa fungsi legislasi hanya dimiliki oleh DPR. Dengan menggunakan cara berpikir *a contratio*, sebagai bagian dari lembaga perwakilan rakyat yang hanya dapat mengajukan dan membahas rancangan undang-undang bidang tertentu sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945, DPD tidak mempunyai fungsi legislasi. Hal tersebut memberi kesan bahwa DPD hanyalah lembaga sempalan dalam kekuasaan legislatif. Artinya, secara kelembagaan DPD dan DPR memang terlihat sejajar, namun secara fungsional DPD tersubordinasikan oleh kekuatan DPR yang memiliki superioritas jauh melebihi DPD<sup>74</sup>.

Adapun mekanisme *check and balances* antar cabang kekuasaan bisa dilihat pula dari hubungan lembaga eksekutif dan legislatif. Patut dicatat bahwa dalam ranah eksekutif dengan penerapan sistem presidensial, mekanisme *checks and balances telah dilembagakan* dalam institusi suprastruktur politik, yaitu pemisahan kekuasaan antara eksekutif dengan legislatif yang masing-masing dipegang oleh presiden dan lembaga legislatif. Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif memiliki legitimasi yang kuat karena dipilih secara langsung oleh rakyat lewat pemilu. Selain itu, meskipun parlemen berfungsi sebagai pemegang kekuasaan legislatif atau

---

<sup>73</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara ...*, Op. Cit., hlm, 113-114..

<sup>74</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi...* Op.Cit., hlm., 259.

pembentuk undang-undang, presiden tetap memiliki hak mengajukan RUU serta membahas RUU bersama DPR untuk kemudian dilakukan persetujuan bersama<sup>75</sup>.

Mekanisme *check and balances* antara lembaga eksekutif dan legislative juga juga terlihat pada perubahan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945. Yang menyatakan bahwa, "*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*" Pasal 20 ayat (1) tersebut mengatur jelas soal tugas dan kekuasaan DPR yang menjadi lembaga pembentuk undang-undang. Bagir Manan mengemukakan bahwa perubahan pasal ini adalah dalam rangka memulihkan DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif dalam rangka *checks and balances*<sup>76</sup>.

Meskipun menurut Zain Badjeber, pasal tersebut di atas menjadi rancu dan malah justru terlemahkan dengan adanya rumusan Pasal 20 ayat (2), "*Setiap undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.*". Tetapi justru frasa "persetujuan bersama" ini menegaskan bahwa dalam fungsi legislasi tidak ada pemisahan kekuasaan yang jelas tetapi lebih merujuk kepada pembagian kekuasaan. Hal ini membenarkan pendapat Alfred Stepan dan Cindy Skach bahwa pola hubungan yang demikian memosisikan legislatif tergantung pada eksekutif, atau sebaliknya eksekutif tergantung pada legislatif dalam proses legislasi"<sup>77</sup>.142

Tetapi dalam rumusan pasal 20 ayat (5) menyatakan bahwa "*Dalam rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan*" dapat dimaknai bahwa presiden tidak dapat berbuat banyak dalam mengesahkan undang-undang yang telah disepakati bersama, karena tanpa pengesahan presiden rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang

---

<sup>75</sup> Ibid., hlm. 219

<sup>76</sup> Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH Uii Press, Cet III, Yogyakarta, 2005, hlm 24

<sup>77</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi...*, *Op.Cit.*, hlm., 224.

dan wajib diundangkan. Di sinilah terlihat *prinsip checks and balances* antara presiden dengan DPR kurang berimbang<sup>78</sup>.

### **A. Hak Angket**

Prinsip *checks and balances* antara lembaga legislatif dan eksekutif dapat juga ditemukan dalam Pasal 20A UUD NRI 1945 bahwa DPR memiliki fungsi pengawasan yang salah satu instrumennya adalah hak angket. Menurut *Black Law Dictionary* “angket” berarti “*an examination of witness (take down a writing) by or before an authorized judge for the purpose of gathering testimony to be used in trial.*” Artinya sebuah penyelidikan kepada para saksi (secara tertulis) baik sesudah ataupun sebelum disahkan oleh hakim dengan tujuan digunakan kesaksian di pengadilan. Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, angket adalah penyelidikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat terhadap kebijakan pemerintah<sup>79</sup>.

Menurut salah satu studi International Parlemen Union (IPU) bahwa hak angket adalah<sup>80,145</sup> “*the review, monitoring, and supervision of government and public agencies, including the implementation of policy and legislation. This definition focuses o the purpose and nature of the oversight activities rather than on procedural stages in which they take place. It covers the work of parliamentary committess and plenary sitting, as well as hearings during the parliamentary stage of bills and budgetary cycle.*”

Dari defenisi IPU tentang angket dapat disimpulkan bahwa angket kegiatan mereview, memonitoring, dan mensupervisi pemerintah dan badan-badan publik, termasuk yang menerapkan kebijakkan peraturan dan perundang-undangan. Hak angket sejatinya sangat erat kaitannya dengan pemikiran Plato dan Aristoteles yang

---

<sup>78</sup> *Ibid*, hlm., 224.

<sup>79</sup> Roma Rizky El-Hadi, *Penggunaan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Skripsi Universitas Islam Negeri Syarief Hidayatullah, Jakarta, 2014, hlm. 15

<sup>80</sup> Fitria, *Penguatan Fungsi Pengawasan DPR Melalui Perubahan Undang-Undang No. 6 tahun 1954 tentang Hak Angket*, *Jurnal Academia*, 2014, hlm. 84

telah ada sejak tradisi Yunani kuno. Hukum dan perundangan sangatlah penting untuk menata tatanan atau bangunan politik yang baik yaitu selalu berupa aturan hukum, peraturan yang sesuai agar membawa keadilan di dalam masyarakat. Dalam pemikiran Plato dan Aristoteles tidak menyebutkan adanya hak angket namun dalam konsepnya hak angket secara eksplisit pada saat itu telah ada dalam pengaturan hubungan antara rakyat dan penguasa jika terjadi penyelewengan yang dilakukan oleh penguasa. Maka rakyat pada saat itu melawan atau mendelegasikan kepada perwakilannya untuk melakukan hukuman. Sama halnya dengan tujuan awal hak angket yakni mengawasi jalannya pemerintahan agar tidak terjadi penyelewengan<sup>81</sup>.

Prinsip *checks and balances* antar lembaga negara dapat dilihat juga pada hubungan antara kekuasaan legislatif dan yudikatif. Jika Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa, "*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*" maka untuk menciptakan keseimbangan kekuasaan (*checks and balances*) difungsikanlah Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai salah satu pemegang kekuasaan yudikatif yang kewenangannya salah satunya adalah meninjau apakah undang-undang yang telah dibuat bertentangan dengan konstitusi atau UUD.

Kewenangan tersebut dikenal pula dengan istilah *judicial review*. Sebagaimana dikemukakan oleh Mahfud MD, bahwa pelembagaan *judicial review* diperlukan karena undang-undang itu adalah produk politik yang pasti tidak steril dari kepentingan politik anggota-anggota lembaga yang membuatnya. Produk politik bisa saja memuat isi yang lebih sarat dengan kepentingan politik kelompok dan jangka pendek yang secara substansial bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi<sup>82</sup>.

Berdasarkan penjelasan di atas, ketiga cabang kekuasaan yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif memiliki kedudukan yang sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.

## **B. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)**

---

<sup>81</sup> Ratu, Sulkaris S. Lepa, *Hakikat Hak Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesi*, Skripsi Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya, 2016, hlm. 14

<sup>82</sup> Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2011, hlm, 37.

## **1. Pengertian dan Dasar Hukum Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)**

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) adalah lembaga yang dibentuk pada Tahun 2003 untuk mengatasi, menanggulangi, dan memberantas korupsi di Indonesia. Komisi ini didirikan berdasarkan kepada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa lembaga yang berwenang memberantas korupsi adalah KPK<sup>83</sup>.

KPK adalah lembaga Negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. KPK memiliki visi yang mulia, yaitu mewujudkan Indonesia bebas korupsi. Berdasarkan visi itu dapat dilihat keinginan KPK untuk segera memberantas masalah yang berkaitan dengan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Misi yang diemban KPK sebagai penggerak perubahan untuk mewujudkan bangsa yang anti korupsi. Visi misi KPK itu dimaksudkan untuk mencapai tujuan yang akan dicapai KPK.<sup>84</sup>

## **2. Tujuan Dibentuknya KPK, Kedudukan, Asas Penyelenggaraan dan Tanggungjawab KPK**

KPK dibentuk dengan tujuan meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi. Pemberantasan tindak pidana korupsi adalah serangkaian tindakan untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi melalui upaya koordinasi, supervisi, monitor, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan disidang pengadilan, dengan peran serta masyarakat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>85</sup>.

Hal lain yang menjadi catatan dari kehadiran KPK adalah adanya dugaan pembentukan KPK adalah titipan kepentingan asing melalui bantuan donor. Hal lain yang memang tidak bisa dipungkiri keberadaannya, walaupun tidak bisa dikatakan,

---

<sup>83</sup> Yudi Suparyanto. 2018. *Mengenal Lembaga Negara Indonesia*. Klaten: Saka Mitra Kompetensi, hlm. 51-52.

<sup>84</sup> *Ibid.*, halaman 52.

<sup>85</sup> *Ibid.*,

bahwa KPK adalah titipan kepentingan liberal asing. KPK lebih merupakan lembaga yang hadir di saat yang sama ketika permintaan akan rezim Negara yang lebih mengusung transparansi dan akuntabilitas dengan pengejawantahan *good governance*<sup>86</sup>.

Kedudukan KPK diatur dalam Pasal 19 UU Nomor 30 Tahun 2002 yang menyatakan bahwa: (1) Komisi Pemberantasan Korupsi berkedudukan di ibukota negara Republik Indonesia dan wilayah kerjanya meliputi seluruh wilayah negara Republik Indonesia.

(2) Komisi Pemberantasan Korupsi dapat membentuk perwakilan di daerah provinsi. Selanjutnya Pasal 20 UU Nomor 30 Tahun 2002 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.
  - c. Membuka akses informasi.

Asas-asas yang digunakan oleh KPK dalam menjalankan tugas dan wewenangnya adalah kepastian hukum, keterbukaan, akuntabilitas, kepentingan umum, dan proporsionalitas<sup>87</sup>. Sebagaimana penjelasan Pasal 5 UU Nomor 30 Tahun

---

<sup>86</sup> Zainal Arifin Mochtar. 2017. *Lembaga Negara Independen: Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*. Edisi Kesatu Cetakan Kedua, Depok: Rajawali Pers, halaman 91.

<sup>87</sup> Yudi Suparyanto. *Loc. Cit*

2002 yang menjelaskan :

- a. Kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan menjalankan tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi.
- b. Keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi dalam menjalankan tugas dan fungsinya.
- c. 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 dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- e. Proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara tugas, wewenang, tanggung jawab, dan kewajiban Komisi Pemberantasan Korupsi.

### **3. Tugas dan Wewenang KPK**

Adapun tugas-tugas yang dijalankan oleh KPK sesuai Pasal 6 UU Nomor 30

Tahun 2002 antara lain:

- 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.

- e. Melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.

Dalam menjalankan tugasnya Pasal 6 angka 1, KPK memiliki sejumlah wewenang. Sesuai dengan Pasal 7 UU Nomor 30 Tahun 2002 mencakup:

- a. Mengkoordinasikan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi.
- b. Menetapkan sistem pelaporan dalam kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi.
- c. Meminta informasi tentang kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi kepada instansi yang terkait.
- d. Melaksanakan dengar pendapat atau pertemuan dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi.
- e. Meminta laporan instansi terkait mengenai pencegahan tindak pidana korupsi.

Selanjutnya Pasal 8 UU Nomor 30 Tahun 2002 menyatakan bahwa dalam melaksanakan tugas supervisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 angka 2, mencakup:

- a. Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang melakukan pengawasan, penelitian, atau penelaahan terhadap instansi yang menjalankan tugas dan wewenangnya yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi, dan instansi yang dalam melaksanakan pelayanan publik.

- b. Dalam melaksanakan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang juga mengambil alih penyidikan atau penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang sedang dilakukan oleh kepolisian atau kejaksaan.

- c. Dalam hal Komisi Pemberantasan Korupsi mengambil alih penyidikan atau penuntutan, kepolisian atau kejaksaan wajib menyerahkan tersangka dan seluruh berkas perkara beserta alat bukti dan dokumen lain yang diperlukan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja, terhitung sejak tanggal diterimanya

permintaan Komisi Pemberantasan Korupsi.

d. Penyerahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dengan membuat dan menandatangani berita acara penyerahan sehingga segala tugas dan kewenangan kepolisian atau kejaksaan pada saat penyerahan tersebut beralih kepada Komisi Pemberantasan Korupsi.

Pasal 11 UU Nomor 30 Tahun 2002 menyatakan bahwa Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 angka 3, bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi yang :

- a. Melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara Negara.
- b. Mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat.
- c. Menyangkut kerugian negara paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Pasal 13 UU Nomor 30 Tahun 2002 menyatakan bahwa Dalam melaksanakan tugas pencegahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 angka 4, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang melaksanakan langkah atau upaya pencegahan sebagai berikut:

- a. Melakukan pendaftaran dan pemeriksaan terhadap laporan harta kekayaan penyelenggara Negara.
- b. Menerima laporan dan menetapkan status gratifikasi.
- c. Menyelenggarakan program pendidikan antikorupsi pada setiap jenjang pendidikan.
- d. Merancang dan mendorong terlaksananya program sosialisasi pemberantasan tindak pidana korupsi.
- e. Melakukan kampanye antikorupsi kepada masyarakat umum.
- f. Melakukan kerja sama bilateral atau multilateral dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.

Pasal 14 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 menyatakan bahwa Dalam melaksanakan tugas monitor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 angka 5, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang :

- a. Melakukan pengkajian terhadap sistem pengelolaan administrasi di semua lembaga negara dan pemerintah.
- b. Memberi saran kepada pimpinan lembaga negara dan pemerintah untuk melakukan perubahan jika berdasarkan hasil pengkajian, sistem pengelolaan administrasi tersebut berpotensi korupsi.
- c. Melaporkan kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan, jika saran Komisi Pemberantasan Korupsi mengenai usulan perubahan tersebut tidak diindahkan.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau penelitian pustaka (*Library Research*), yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepustakaan)<sup>88</sup>, baik berupa buku-buku, jurnal ilmiah, media massa dan internet serta referensi lain yang relevan guna menjawab berbagai rumusan permasalahan.

#### **2. Metode Pendekatan**

Penelitian ini menggunakan 2 (dua) model pendekatan yang terdiri atas pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*)<sup>89</sup>. *Pertama*, menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan ini diterapkan karena akan meneliti peraturan perundang-undangan yang terkait dengan obyek penelitian. *Kedua*, pendekatan konseptual (*conceptual approach*), karena penelitian ini nantinya akan dimulai dengan melakukan identifikasi terhadap prinsip-prinsip atau pandangan doktrin yang sudah ada untuk kemudian memunculkan gagasan baru

#### **3. Objek Penelitian**

Objek dari penelitian ini adalah sebagai berikut yaitu *pertama*, pengaturan hak angket pasca reformasi dalam berbagai peraturan perundang-undangan; *kedua*, faktor yang mendorong pentingnya penataan ulang hak angket Dewan Perwakilan Rakyat; dan *ketiga* desain penataan ulang hak angket Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi.

#### **4. Sumber Data Penelitian**

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data primer dan sumber data sekunder yang terdiri dari:

---

<sup>88</sup> Iqbal Hasan, *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian Dan Aplikasinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 11

<sup>89</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm. 93

#### **a. Sumber Data Primer**

- i. Undang-Undang Dasar Negara 1945 sebelum amandemen;
- ii. Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) Tahun 1949;
- iii. Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) Tahun 1950;
- iv. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) setelah amandemen.
- v. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah) DPD, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).
- vi. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah) DPD, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).
- vii. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah) DPD, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). (UU MD3).
- viii. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 014/PUU-I/2003 tentang Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah) DPD, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). (UU Susduk).
- ix. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PUU-VIII/2010 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat.
- x. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah) DPD, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

- xi. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.

**b. Sumber Data Sekunder**, yakni bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru atau mutakhir, ataupun pengetahuan baru tentang fakta yang diketahui maupun mengenai suatu gagasan (idea). Bahan sekunder ini mencakup:

- i. Buku-buku;
- ii. Makalah seminar;
- iii. Laporan penelitian; dan Lain-lain.

### **5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Mengingat bahwa penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau penelitian pustaka (*Library Research*), maka analisis data yang akan digunakan adalah analisis kualitatif. Kemudian, data yang ada akan dianalisis menggunakan metode berpikir deduktif.

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Hasil Penelitian**

##### **1. Pengaturan Hak Angket Dewan Perwakilan rakyat (DPR) terhadap KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.**

Sesuai dengan konsep trias politica dalam UUDNRI Tahun 1945 jelas tergambar bahwa dalam rangka fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan, lembaga utamanya adalah DPR sebagai lembaga representatif rakyat, sehingga dalam rangka menjalankan kewenangannya harus berdasarkan dengan ketentuan sebagaimana yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 maupun dalam undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3). Untuk melaksanakan fungsi DPR, dibarengi dengan beberapa hak yang tergambar dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 menjelaskan bahwa “Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat”. Artinya bahwa DPR dalam fungsi menjalankan hak angket merupakan hak yang sangat luar biasa dalam melaksanakan fungsinya untuk menyelidiki tindakan pemerintah yang dianggap menyimpang atau pelaksanaan kebijakannya di luar dari ketentuan peraturan perundang-undangan.

##### **a. Sebab Timbulnya Hak Angket**

Pasal 79 ayat (3) UU MD3 memberi penekanan bahwa hak angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan Undang-Undang dan/atau kebijakan pemerintah. Dengan demikian hak angket dikenakan pada kebijakan pemerintah atau pelaksanaan undang-undang oleh pemerintah. Undang-Undang ini membatasinya dengan menambahkan ketentuan bahwa kebijakan atau pelaksanaan Undang-Undang yang dilakukan memiliki hubungan ataupun keterkaitan terhadap hal penting, strategis dan berdampak luas pada kehidupan masyarakat. Kemudian terdapat kemungkinan terjadinya pelanggaran terhadap peraturan perundang-

undangan. Alasan yang memungkinkan diadakannya hak angket adalah mengenai syarat kebijakan ataupun pelaksanaan perundang-undangan tersebut berkaitan dengan hal penting, strategis dan berdampak luas. Tidak ada batasan seberapa penting kebijakan tersebut, mengenai tolok ukur dapat tidaknya suatu kebijakan dikenakan Hak Angket.

#### **b. Mekanisme Pembentukan Pansus Angket**

Pembentukan Pansus angket diatur pada Pasal 1 99 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3, menyebutkan bahwa :

“Pengajuan Hak Angket harus diusulkan oleh paling sedikit dua puluh lima orang anggota serta lebih dari satu fraksi disertai dengan dokumen yang memuat sekurang-kurangnya materi kebijakan dan/atau pelaksanaan undang-undang yang akan diselidiki dan alasan penyelidikannya. Usul hak angket juga harus mendapat persetujuan dari rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat yang di hadiri lebih dari  $\frac{1}{2}$  jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan keputusan diambil dengan persetujuan lebih dari  $\frac{1}{2}$  jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir”.

Menurut Pasal 201 ayat (1) UU MD3, pansus hak angket harus terdiri atas semua fraksi yang ada di dalam DPR. Dalam isu yang dibahas ini, Pansus Hak Angket DPR terhadap KPK hanyalah diikuti enam dari total sepuluh fraksi. Bahkan perkembangan terakhir hanya menyisakan empat fraksi karena dua fraksi yaitu, Golkar dan Nasdem menarik diri. Sehingga Pansus hak angket tidak memenuhi prosedural sesuai apa yang disebutkan dalam pasal 201 UU MD3, sebab pengajuan Hak Angket DPR terhadap KPK tidak mendapat persetujuan dari semua fraksi yang ada dalam DPR. Untuk memperbaiki praktik ketatanegaraan ke depan, anggota DPR yang akan menggunakan hak angket perlu mengubah cara yang ditempuh selama ini. Salah satu caranya, mengelaborasi secara mendalam tentang makna "kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan". Kalau itu bisa dilakukan, upaya setiap pengusul hak angket akan semakin

mendapati tempat di mata publik<sup>90</sup>.

Pengertian Penyelidikan yang dimaksud dengan hak angket tidak dapat disamakan secara keseluruhan dengan penyelidikan dalam KUHAP. Hal mengenai tindakan paksa seperti penangkapan, menyuruh berhenti, mengambil sidik jari, dan memotret orang dan membawa serta menghadapkan orang pada penyidik, tentunya DPR tidak berwenang untuk melakukannya. Ketika dugaan terjadinya pelanggaran hukum dan/atau penyalahgunaan kewenangan, maka hak angket dapat dilakukan, akan tetapi temuan yang ada bukan untuk melakukan tindakan hukum (*pro justitia*). Hal tersebut merupakan tindakan ketatanegaraan, seperti meminta pertanggungjawaban presiden dan/atau wakil presiden (*impeachment*), atau untuk merumuskan kebijakan (*merevisi atau membentuk UU*). Jika ditemukan adanya pelanggaran hukum (*dugaan tindak pidana*), dapat diteruskan kepada lembaga penegak hukum. Hanya pejabat penyidik, baik KPK, Kepolisian, Kejaksaan, atau PPNS secara hukum melakukan penyelidikan (*opsporing*) dan penyidikan (*nasporing*) untuk membuktikan telah terjadi suatu tindak pidana. Secara hukum, seandainya mengandung kebenaran, akan tetapi segala temuan DPR tidak dapat dijadikan bukti telah terjadi tindak pidana<sup>91</sup>.

Meskipun demikian dalam meyelenggarakan hak angket terdapat beberapa hak dan kewenangan yang dapat dilakukan oleh DPR dalam melakukan penyelidikan yaitu:

- a. Meminta keterangan pada pemerintah, badan hukum, organisasi, profesi saksi, pakar dan/atau pihak terkait 1. Saksi dapat merupakan warga negara Indonesia maupun warga negara asing yang ada di Indonesia, 2. Mendapatkan keterangan dari saksi atau ahli yang berada diluar negeri

---

<sup>90</sup> Subardjo, (2016), *Penggunaan Hak Angket oleh DPR RI dalam Mengawasi Kebijakan Pemerintah*, Jurnal Hukum Novelty, 7(1): 71-82 DOI: [http://dx.doi.org/10.26555/novelty.v7i3.a3935.7\(1\)](http://dx.doi.org/10.26555/novelty.v7i3.a3935.7(1)), h.79

<sup>91</sup> Naswar, N.(2012), *Hak Angket Dalam Konstelasi Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Konstitusi, 1(1): 1-13, h.7 Jurnal Kertha Patrika, Vol. 41, No. 1 April 2019, h. 27-39

melalui pertanyaan secara tertulis kepada menteri yang bersangkutan yang membantu dipenuhinya pertanyaan-pertanyaan itu dengan perwakilan Indonesia di luar negeri,<sup>3</sup>. Dalam melakukan pemanggilan DPR dapat melakukannya secara tertulis.

- b. Melakukan sumpah pada saksi atau ahli yang berumur di atas 16 tahun
- c. Melakukan penuntutan pada saksi atau ahli yang lalai, melalui Kejaksaan Pengadilan Negeri.
- d. Memaksa saksi atau ahli untuk datang memenuhi panggilan dengan bantuan Kepolisian atau Kejaksaan.
- e. Melakukan penahanan kepada saksi ahli yang membangkang melalui ketua Pengadilan Negeri.
- f. Memeriksa surat-surat yang disimpan oleh pegawai kementerian.
- g. Melakukan penyitaan dan atau menyalin surat kecuali berisi rahasia negara melalui Pengadilan Negeri.

Dengan demikian hak dan kewenangan yang dimiliki oleh DPR ada lah hak untuk melakukan evaluasi pelaksanaan tugas pemerintah atau penyelenggara negara dalam hal ini adalah kekuasaan eksekutif, dan bukan untuk penegakan hukum.

Ketentuan mengenai hal apa yang menjadi objek penyelidikan dapat ditemukan pada Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 yaitu:

1. Berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah,
2. Berkaitan dengan hal penting, strategis dan berdampak luas pada kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara ,
3. Diduga bertentangan dengan peraturan perundang -undangan.

Objek Angket yang dilakukan oleh DPR adalah kebijakan atau pelaksanaan Undang-Undang oleh pemerintah yang masuk dalam ranah kekuasaan eksekutif. Ketentuan tersebut juga pada pokoknya mengatur bahwa penggunaan hak angket DPR pada dasarnya merupakan hak kelembagaan DPR yang diberikan oleh undang - undang.

Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 telah mengaburkan esensi hak angket sebagai wujud hubungan antar lembaga negara yang berlangsung pada tingkat ketatanegaraan Indonesia.

Penjelasan tersebut telah menarik badan-badan dan/atau jabatan pemerintah di bawah Presiden ke dalam ranah jangkauan hak angket oleh DPR. Padahal, konsekuensi dari sistem pemerintahan Presidensial semestinya menempatkan hak angket DPR hanya untuk ditujukan kepada Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Secara substantif, hak angket ditujukan kepada pelaksanaan UU dan/atau kebijakan pemerintah, yang jika dicermati merupakan bagian dari pelaksanaan kekuasaan eksekutif yang dilakukan oleh Presiden, Wakil Presiden, Kepolisian RI, Tentara Nasional RI, Kejaksaan Agung, dan/atau lembaga non KPK berdasarkan dalih bahwa KPK tidak berdasar pada peraturan perundang-undangan, oleh karena itu dapat diangket. Pelaksanaan hak angket DPR terhadap KPK juga dapat menimbulkan kerancuan ketatanegaraan. Perumusan kehadiran KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sesuai dengan Pasal 3 UU KPK yang menegaskan bahwa “Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya bersifat independen dan bebas dari kekuasaan manapun”. Dalam ketentuan ini, yang dimaksud dengan “kekuasaan manapun” adalah kekuatan yang dapat mempengaruhi tugas dan wewenang KPK atau komisi secara individual dari pihak eksekutif, yudikatif, legislatif, pihak-pihak lain yang terkait dengan perkara tindak pidana korupsi, atau keadaan dan situasi atau pun dengan alasan apapun<sup>92</sup>.

Upaya melihat KPK sebagai lembaga eksekutif dalam melaksanakan fungsi dan kewenangannya adalah keliru dengan tanpa melihat bahwa dalam perkembangan ketatanegaraan doktrin trias politica berkembang secara pesat dan tiga cabang kekuasaan tersebut antara kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif adalah ajaran klasik, sehingga kemunculan suatu lembaga-lembaga atau komisi merupakan bentuk

---

<sup>92</sup> Penjelasan Pasal 3 UU. KPK. Jurnal Kertha Patrika, Vol. 41, No. 1 April 2019, h. 27-39

perkembangan ketatanegaran dalam hal ini KPK dapat dikatakan konsep cabang kekuasaan di luar dari doktrin cabang kekuasaan klasik, sedangkan hadirnya suatu lembaga KPK adalah bentuk respon terhadap korupsi yang makin hari semakin meningkat. Keseriusan dalam merespon korupsi di tandai dengan hadirnya beberapa peraturan perundang-undangan, antara lain:

- a. Undang-Undang Nomor 28 tahun 1998 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme
- b. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2000 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan Dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- d. Undang-Undang Nomor 15 jo Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2003 Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang
- e. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Berdasarkan beberapa peraturan tersebut di atas jelas tergambar bahwa upaya dalam rangka memberantas tindak pidana korupsi harus dengan lembaga yang bersifat independen dan bebas dari kekuasaan manapun yang tergambar dalam ketentuan Pasal 3 UU KPK. Sehingga Hak angket DPR terhadap KPK dapat menjadi bumerang dalam rangka pemberantasan korupsi dan dapat menjadi penghambat pemberantasan tindak pidana korupsi, sebab DPR adalah suatu lembaga perwakilan yang terdiri dari beberapa golongan partai politik yang masing-masing membawa kepentingan, bahkan bisa saja kepentingan itu dibawa ke KPK yaitu kepentingan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan pada akhirnya sifat dari independensi KPK dapat diruntuhkan dengan masuknya kekuasaan legislatif dalam hal ini adalah DPR.

3.5. Putusan Mahkamah Konstitusi Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Putusan nya pada perkara Nomor 36 dan 37 /PUU-XV/2017 memberikan pertimbangan hukum bahwa keberadaan KPK untuk menjalankan tugas kepolisian

dan kejaksanaan dalam hal penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi, dimana eksistensi kepolisian dan kejaksanaan tidak mendapatkan kepercayaan publik karena dianggap belum optimal dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Konstruksi hukumnya menurut hakim MK bahwa tugas ketiga lembaga tersebut berada di ranah lembaga eksekutif yang menjalankan fungsi eksekutif. Oleh karenanya, KPK dapat dijadikan objek hak angket DPR dalam fungsi pengawasan<sup>93</sup> bukan di ranah yudikatif, karena bukan badan peradilan yang berwenang memeriksa, mengadili dan memutus perkara.

KPK juga bukan badan legislatif, karena bukan lembaga yang membentuk undang-undang. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 tepatnya pada awal Februari 2018 yang mengabulkan gugatan DPR dalam perkara pengujian konstitusionalitas Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MD3 telah menambah perdebatan panjang terkait pelembagaan KPK itu sendiri. Sebagai sebuah mahkamah yang bertugas mengawal dan bertindak selaku penafsir akhir konstitusi (the Guardian and the Interpreter of the Constitution), putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 24C ayat (1) adalah bersifat final dan mengikat sehingga meskipun menuai pro dan kontra dari berbagai pihak dalam putusannya terkait dengan objek hak angket DPR yang berdampak pada posisi kelembagaan KPK. Dengan putusan Mahkamah Konstitusi ini, maka KPK merupakan lembaga yang berada di ranah eksekutif, bersama-sama dengan Kepolisian dan Kejaksanaan, sehingga KPK bagian dari eksekutif yang bertugas melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan.

Pasal 6 UU KPK memberi hak kepada KPK untuk melakukan koordinasi dan supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi. Sehingga KPK bukan menjadi bagian eksekutif yang ditafsirkan bahwa Kepolisian dan Kejaksanaan fungsi dan kewenangannya sama dengan KPK. Dalam

---

<sup>93</sup> Novianti, (2018), *Implikasi Putusan MK Atas Penggunaan Hak Angket DPR Terhadap KPK*, Jurnal Info Singkat, X (04), h. 2.

sistem pemerintahan presidential sebagaimana ajaran Montesquieu, yakni trias pilitica atau pemisahan kekuasaan (*separation of power*) bahwa prinsip demokrasi harus terdapat pemisahan kekuasaan yang terdiri atas eksekutif , legislative dan yudikatif untuk menghindari kekuasaan yang absolut atau terpusat<sup>94</sup>.

Oleh karena itu, pengawasan dan keseimbangan (*checks and balances*) kehadiran suatu lembaga negara manapun tetap harus diawasi guna mencapai keseimbangan jalannya suatu pemerintahan. Hal tersebut, jika dikaitkan pada amar putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 meletakkan KPK sebagai eksekutif dan dapat diangket oleh DPR. Kemudian Mahkamah Konstitusi tidak memberi batasan apa saja yang menjadi objek angket terhadap KPK, sehingga putusan Mahkamah Konstitusi ini memberi implikasi hukum terhadap KPK sebagai lembaga independen yang bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.

Secara teoretik kewenangan mengawasi yang dimiliki oleh DPR, setidaknya dapat dirinci enam hal, yang meliputi sebagai berikut:

- a. Pengawasan terhadap penentuan kebijakan (*control of policy making*)
- b. Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy exciting*)
- c. Pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara (*control of budgeting*)
- d. Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budget implementation*)
- e. Pelaksanaan terhadap kinerja pemerintahan (*control of government performances*)
- f. Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment of public officials*).

---

<sup>94</sup> Charity , M.L. (2017), Op.Cit, h.246. Jurnal Kertha Patrika, Vol. 41, No. 1 April 2019, h.

Berdasarkan kewenangan mengawasi yang dimiliki oleh DPR di atas, seharusnya Putusan Mahkamah Konstitusi ini memberi batasan angket, sebab angket ini adalah bagaian dari pengawasan yang dimiliki oleh DPR . Karena yang di angket DPR adalah KPK,dimana tugas dan fungsi KPK adalah pemeberantasan tindak pidana korupsi, sehingga jika tidak diberi batasan maka dapat saja angket ini meluas pada ranah penegakan hukum KPK untuk memberantas tindak pidana korupsi. Hak angket yang dimiliki DPR adalah hak menyelidiki yang bertalian dengan pemerintahan dan/atau penyelenggara Negara, bukan penegakan hukum.

Tidak adanya batasan hak angket DPR kepada KPK melalui putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 dapat dan bisa saja terimplikasi pada penegakan hukum yang dilakukan oleh KPK. KPK adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun (Pasal 3 UU Nomor 30 Tahun 2002). Tujuan dibentuknya KPK tidak lain adalah meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi<sup>95</sup>.

Seharusnya Mahkamah Konstitusi dalam melakukan putusannya menitik beratkan KPK pada kedudukan dan fungsinya sebagai lembaga yang tetap independen agar dapat menjadi kekuatan bagi KPK dalam menjalankan tugas dan wewenang memberantas tindak pidana korupsi.Hambatan penanganan tindak pidana korupsi karena campur tangan dari pihak eksternal misalnya eksekutif, yudikatif, atau legislative<sup>96</sup> .

Akan tetapi posisi KPK yang berada di ranah eksekutif dan ditetapkan menjadi subjek dan objek hak angket sebagai bagian dari pelaksanaan fungsi pengawasan DPR berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 tidak memberi penguatan dasar hukum kelembagaan dan karakteristik

---

<sup>95</sup> Sugiarto, T (2013), *Peranan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia*, Jurnal Cakrawala Hukum , 18(2) : 188 - 196, hlm .188.

<sup>96</sup> Nugroho,H. (2013), *Efektivitas Fungsi Koordinasi Dan Supervisi Dalam Penyidikan Tindak Pidana Korupsi Oleh Komisi Pemberantasan Korupsi*, Jurnal Dinamika Hukum, 13 (3): 392-401

sebagai lembaga negara yang independen. Lebih jauh lagi, hal ini bukan hanya berimplikasi terhadap kelembagaan, tetapi juga terhadap kewenangan, akuntabilitas serta integritasnya. Perlu dipahami bahwa independensi suatu lembaga negara yang kuat, tanpa kewenangan yang kuat tidak akan membuat KPK berjalan efektif dalam menjalankan tugasnya. Oleh karena itu putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 memberi implikasi pada kedudukan KPK sebagai lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun, sesuai bunyi Pasal 3 UU KPK.

## **B. Pembahasan**

### **1. Urgensi penataan ulang hak angket DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi.**

Faktor yang mendorong pentingnya penataan ulang hak angket Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut:

#### **1.a. Kuatnya Pertimbangan Politis dalam Setiap Pengambilan Keputusan Hak Angket.**

Menurut KBBI, pertimbangan adalah pendapat (tentang baik dan buruk, kemampuan untuk mengadakan perhitungan dan pertimbangan sebelum melakukan suatu pekerjaan).<sup>97</sup> Sedangkan politis dalam KBBI berarti bersifat politik; bersangkutan dengan politik<sup>98</sup>. Menurut Mahfud MD ternyata hukum tidak steril dari subsistem kemasyarakatan lainnya seperti politik. Politik kerap kali melakukan intervensi atas pembuatan dan pelaksanaan hukum. Bahkan produk hukum lebih banyak diwarnai oleh kepentingan-kepentingan politik pemegang kekuasaan dominan. Banyak sekali peraturan yang *tumpul*, tidak mempan memotong kesewenangwenangan, tidak mampu menegakkan keadilan dan tidak dapat menampilkan dirinya sebagai pedoman yang harus diikuti dalam menyelesaikan

---

<sup>97</sup> Diakses dari <https://kbbi.web.id/timbang> pada 11 Februari 2018.

<sup>98</sup> Diakses dari <https://kbbi.web.id/politis> pada 11 Februari 2018.

berbagai kasus yang seharusnya dapat dijawab oleh hukum<sup>99</sup>. Sedangkan pertimbangan politis yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pertimbangan yang diambil DPR dalam menentukan suatu keputusan tidak berdasarkan atas hukum, tetapi berdasarkan atas kepentingan-kepentingan politik pemegang kekuasaan dominan.

**a. Pada saat menentukan diterima/ditolaknya usulan hak angket menjadi hak angket DPR**

Usulan hak angket akan bisa dijalankan oleh DPR jika sudah melalui prosedural yang sudah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014. *Pertama*, terkait pengajuan usulan oleh anggota DPR. Ketentuan ini tidak ada perubahan dengan ketentuan yang ada dalam UU 27/2009 yaitu bahwa hak angket diusulkan oleh paling sedikit 25 (dua puluh lima) orang anggota DPR dan lebih dari 1 (satu) fraksi<sup>100</sup>. Syarat dokumen mengusulkan hak angket. Isi ketentuannya sama dengan yang ada dalam UU 27/2009 yaitu pengusulan hak angket harus disertai dengan dokumen yang memuat sekurang-kurangnya yaitu:

a) materi kebijakan dan/atau pelaksanaan undang-undang yang akan diselidiki; dan

b) alasan penyelidikan.<sup>101</sup>

Sesuai dengan ketentuan tersebut bahwa pengajuan usulan hak angket haruslah disertai dengan dokumen materi kebijakan atau pelaksana undang-undang yang akan diselidiki beserta alasan penyelidikan seperti yang telah disebutkan di atas. Ketentuan ini sebenarnya tujuannya sama dengan ketentuan dalam UU 6/1954. Perbedaannya adalah dalam UU 6/1954 disebutkan bahwa penyertaan saksi-saksi

---

<sup>99</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, Cetakan ketujuh, 2017, hlm. 9.

<sup>100</sup> Pasal 199 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

<sup>101</sup> *Ibid*

dalam rapat terbuka DPR untuk memutus diterima atau ditolaknya usulan hak angket tersebut, dimaksudkan agar dapat menjadi pertimbangan DPR dalam memutus 324 Pasal 199 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. 325 Pasal 199 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, usulan hak angket, merumuskan objek hak angket, lamanya waktu penyelidikan, dan anggaran belanja yang harus disediakan<sup>102</sup>.

Pengaturan tentang syarat usul hak angket diterima dalam keputusan DPR dalam UU 17/2014 adalah sama pengaturannya dengan ketentuan yang ada dalam UU 27/2009 yaitu 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<sup>103</sup>. Apabila disetujui maka akan berlanjut pada pembentukan panitia khusus hak angket dan pemanggilan pihak-pihak terkait oleh panitia khusus hak angket. Ketentuan ini tentu lebih menitikberatkan pada pertimbangan politis. Pertimbangan politis tersebut sesuai dengan kehendak politik yang terbangun dalam rapat paripurna DPR dalam menentukan apakah pengajuan usulan hak angket oleh minimal 25 anggota DPR dan lebih dari satu fraksi DPR tersebut dapat diteruskan menjadi hak angket DPR.

#### **b. Pada saat DPR menentukan keputusan atas hasil laporan panitia angket**

Aturan mengenai tindak lanjut hasil hak angket dari panitia khusus hak angket yang dibentuk oleh DPR diatur dalam Pasal 206 ayat (1) dan (2) yang berbunyi: “Panitia angket melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada rapat paripurna DPR paling lama 60 (enam puluh) Hari sejak dibentuknya panitia angket.” Penjelasan Pasal 1

---

<sup>102</sup> Penjelasan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat.

<sup>103</sup> Pasal 199 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat. “Rapat paripurna DPR mengambil keputusan terhadap laporan panitia angket.” Jadi, di dalam aturan hak angket pada pasal tersebut mengatur bahwa setelah panitia khusus hak angket menyelesaikan pekerjaannya maka paling lama 60 hari harus sudah melaporkan laporan pelaksanaan hak angket. Rumusan pasal tersebut berarti bahwa hasil angket yang telah diselidiki oleh panitia khusus bukanlah hasil final hak angket. Penentuan hasil angket apakah 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 bukanlah panitia khusus hak angket yang telah dibentuk di awal oleh DPR sendiri dan telah melaksanakan penyelidikan hak angkat dalam jangka waktu maksimal 60 hari. Penentuan hasil final adalah lewat rapat paripurna DPR<sup>104</sup>.

Kemudian di dalam Pasal 208 ayat (3) UU MD3 menyatakan bahwa: “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.”

Pasal tersebut ayat (4) berarti bahwa objektivitas hasil panitia khusus hak angket akan diuji kembali lewat voting DPR. Hal ini dapat menjadi wahana tarik ulur kepentingan politik. Hasil kerja panitia khusus yang bekerja dengan jangka waktu maksimal 60 hari dengan menghadirkan banyak saksi dan ahli sekali lagi akan diputuskan dengan voting DPR yang rentan dengan tarik ulur kepentingan politik.<sup>105</sup> Ketidakobyektifan tersebut tercermin dari angket yang digulirkan oleh DPR pada zaman Presiden Abdurrahman Wahid. Meskipun pada akhirnya tidak terbukti dugaan angket DPR, tetapi DPR tetap menerima usulan hak angket untuk diteruskan menjadi hak angket DPR. Bahkan, hak angket DPR ini berujung pada momerandum

---

<sup>104</sup> Pasal 208 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3

<sup>105</sup> Pasal 199 ayat (1) dan Pasal 201 ayat (2) Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3

dan pemakzulan atau pencabutan mandat Presiden Abdurrahman Wahid oleh MPR. Menurut Ni'matul Huda: "Mekanisme penggunaan hak angket yang diajukan DPR kepada Presiden Abdurrahman Wahid, panitia angket menyimpulkan bahwa Presiden Abdurrahman Wahid "mengindikasikan keterlibatan" dalam "Kasus Bulog dan Kasus Brunei". DPR mengeluarkan memorandum ke-I (satu) yang berisi tentang dugaan keterlibatan "Kasus Bulog dan Kasus Brunei". Kemudian DPR menjatuhkan memorandum yang ke-2 (dua) yang berisi mengingatkan Presiden Abdurrahman Wahid sungguh-sungguh melanggar haluan negara yaitu<sup>106</sup>:

- a. Pasal 9 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang sumpah jabatan.
- b. Melanggar Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme. "

Berdasarkan Ketetapan MPR Nomor. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme. Apabila sampai dikeluarkannya memorandum III (Tiga) Presiden tidak menanggapi maka berujung pada sidang istimewa MPR dan berakibat pada diturunkannya Presiden Abdurrahman Wahid<sup>107</sup>.

Kasus Bulog dan Kasus Brunei menurut penegak hukum, tidak terbukti indikasi tindak pidana korupsi di dalamnya. Oleh Kejaksaan Agung, kasus yang menjerat Presiden Abdurrahman Wahid ini akhirnya dihentikan. Fachri Nasution menyatakan: "Dana yang diterima bentuknya hibah dari perorangan kepada perorangan. Jadi bukan G to G (*Government to Government*). Dana sebesar AS\$2 juta yang disebut sebagai Bruneigate itu diterima oleh Ario Wowor yang diserahkan kepada H. Masnuh. Selanjutnya, dana tersebut dibagi-bagikan kepada Lembaga

---

<sup>106</sup> Huda, Ni'matul, *Politik ketatanegaraan Indonesia, Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, Cetakan kedua, 2004, hlm. 173 – 176.

<sup>107</sup> Sulkaris S. Lepa Ratu, *Hakikat Hak Anggota ...*, *Op. Cit*, hlm. 81-83.

Swadaya Masyarakat (LSM) melalui H. Masnuh<sup>108</sup>.”

Saat ditanya apakah dikucurkannya dana tersebut karena Presiden Abdurrahman Wahid menjabat sebagai presiden, Fachri menjawab bahwa: “Hal itu tidak benar. Justru indikasi itulah yang menurut Fachri, tidak ditemukan dalam penyelidikannya. "Karena, Ario Wowor sebelumnya juga pernah mendapatkan dana bantuan ini dari pemerintah Brunei.<sup>109</sup>"

Penjelasan ini diperkuat lagi dengan keterangan resmi yang didapatkan Kejaksaan dari Kedutaan Besar Brunei di Indonesia. Menurut Fachri: “Duta Besar Brunei menyatakan bahwa dana bantuan tersebut berasal dari pribadi-pribadi di Brunei dan diserahkan untuk pribadi-pribadi di Indonesia. Sama halnya dengan kasus Bruneigate, penyelidikan terhadap kasus Buloggate dihentikan oleh Kejaksaan karena Presiden Abdurrahman Wahid dinyatakan tidak terlibat dalam kasus tersebut. Menurut Muljo dalam konferensi pers sebelumnya, keterangan yang merujuk pada keterlibatan Abdurrahman Wahid adalah keterangan dari Rusdihardjo. Keterangan dari mantan Kapolri tersebut ternyata tidak didukung oleh bukti-bukti lainnya. Sehingga menurut Muljo, tanpa adanya alat bukti lain yang mendukung, keterangan Rusdihardjo ini tidak cukup untuk menyatakan seseorang itu terlibat kejahatan. Penjelasan Muljo ini merujuk pada Pasal 183 KUHP yang di antaranya menyebutkan bahwa sekurang-kurangnya harus ada dua alat bukti untuk memperoleh keyakinan bahwa suatu tindak pidana itu benar terjadi.

Walaupun Kejaksaan Agung sudah menghentikan penyelidikannya, Fachri mengatakan bahwa: “Kejaksaan Agung (Kejagung) telah mendapatkan dua tersangka baru kasus Buloggate. Dua tersangka hasil penyelidikan Polri ini adalah Muljono Makmur dan Jacobus Ishak. Kejagung akan menunggu berkas para tersangka ini dan nantinya akan menyesuaikan dakwaannya di Kejaksaan Tinggi. Dakwaan terhadap kedua tersangka tersebut akan diganti dari dakwaan penggelapan menjadi dakwaan

---

<sup>108</sup> Diakses dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol2776/kejagung-hentikanpenyelidikan-kasus-bruneigate-dan-buloggate> pada tanggal 14 Februari 2018.

<sup>109</sup> *Ibid.*

korupsi karena menyangkut uang negara. Demikian juga untuk terdakwa Sapuan dan Suwondo yang sudah diperiksa di pengadilan sebelumnya, Kejagung tidak akan memproses lagi perkaranya. Mereka sudah dituntut untuk kasus yang sama. Karena substansi perkaranya sama, supaya tidak *ne bis in idem*. Hasil penyelidikan kasus Bruneigate dan Buloggate itu sudah dilaporkan kepada Ketua DPR Akbar Tandjung. Untuk penyelesaian masalah hukum diserahkan kepada pihak Kejagung dan polisi, sedangkan untuk masalah politik diserahkan kepada DPR<sup>110</sup>.”

Berdasarkan hal tersebut, dapat dilihat bahwa hasil hak angket DPR yang menyatakan bahwa Presiden Abdurrahman Wahid diindikasikan terlibat “tidak terbukti sama sekali” oleh penegak hukum. Kasus Presiden Abdurrahman Wahid ini dihentikan oleh Kejaksaan Agung bahkan, ditemukan tersangka yang sebenarnya. Tuduhan DPR sangatlah tidak berdasar padahal tuduhan tersebut telah menggunakan mekanisme pengawasan hak angket kepada presiden yang sebenarnya melalui hak angket ini, parlemen yaitu DPR dapat menggali keterangan-keterangan yang sebenarnya. Hak angket dalam kasus Presiden Abdurrahman Wahid telah disalahgunakan oleh DPR yang pada akhirnya berujung pada lengsernya Presiden Abdurrahman Wahid. Selain itu, pada kasus yang lain, pertimbangan politis yang sangat kuat tampak saat pengambilan keputusan DPR dalam kasus Bank Century mengenai laporan panitia hak angket. Dimana semua partai berlomba-lomba untuk menghadirkan anggota masing-masing. Bahkan Ketua DPR dari Fraksi Golkar mengatakan bahwa:

“...para anggota harus hadir secara absensi maupun secara fisik dalam paripurna..”. Selain itu seorang politisi Demokrat Ramadhan Pohan mengatakan: “...Saya ikhlas membatalkan pergi ke Amerika Serikat”. Begitu juga partai-partai lain seperti PDIP. Hal ini dilakukan guna mendapatkan hasil voting yang maksimal....”<sup>111</sup>

Kemudian di dalam pengambilan suara voting terbagi menjadi dua opsi;

---

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> Diakses dari <http://nasional.kontan.co.id/news/seluruh-fraksi-dikarantina-untuk-votingkesimpulan-akhir-kasus-century>, pada tanggal 2 Februari 2018.

*pertama*, opsi A merekomendasikan kepada insitusi penegak hukum untuk mengusut berbagai pelanggaran hukum yang terjadi di Bank Century. *Kedua*, opsi C merekomendasikan seluruh pejabat termasuk Boediono dan Sri Mulyani Indrawati bertanggung jawab dalam pemberian FPJP dan memerintahkan para pejabat yang terlibat harus diproses secara hukum. Lima fraksi menyatakan tegas opsi C yaitu Golkar, PDIP, PKS, Gerindra, dan Hanura. Sedangkan empat fraksi yaitu, Demokrat, PAN, PPP, dan PKB tidak secara tegas menyatakan memilih opsi yang diusulkan oleh panitia khusus hak angket<sup>112</sup>.337 Dari uraian di atas jelas dan terang bahwa dalam pengambilan keputusan DPR atas laporan panitia khusus hak angket terjadi tarik ulur politik yang kuat.

**c. Pada saat DPR menentukan hasil keputusan hak angket untuk diteruskan menjadi dasar hak menyatakan pendapat DPR**

Terdapat aturan dalam Pasal 208 ayat (1) UU 17/2014, apabila rapat paripurna DPR 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. Sedangkan pada Pasal 208 ayat (2) UU 17/2014 menyatakan apabila rapat paripurna 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.

Kata “dapat” dalam Pasal 208 ayat (1) UU 17/2014 berarti bahwa meskipun DPR memutuskan bahwa pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada

---

<sup>112</sup> Diakses dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4b8ef9a9e72e7/akhir-dramapansus-century>, pada tanggal 2 Februari 2018.

kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, belum tentu DPR menggunakan hak menyatakan pendapat. Hal ini tercermin dalam kasus Bank Century, rekomendasi hak angket DPR yang diberikan kepada presiden adalah untuk memeriksa nama-nama yang bersangkutan yaitu Budiono dan Sri Mulyani dan agar penegak hukum menindaklanjutinya. Memang, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono setelah rapat paripurna memerintah Kepolisian dan Kejaksaan RI untuk menindak lanjut rekomendasi DPR tersebut. Tetapi Presiden Bambang Yudhoyono malah memberikan dukungan terhadap Budiono dan Sri Mulyani sebagai pihak yang bertanggung jawab atas kasus tersebut<sup>113</sup>.

Rekomendasi yang diberikan DPR atas kasus Bank Century hasil kerja panitia khusus hak angket tidak memberikan perubahan yang signifikan. Bahkan setelah tiga tahun semenjak diberikan rekomendasi oleh DPR kepada penegak hukum baik Kepolisian, Kejaksaan, dan KPK RI untuk ditindak lanjut tetap masih belum memberikan hasil yang memuaskan<sup>114</sup>.

Menyikapi realitas tersebut, meskipun pemerintah “tidak serius” menanggapi rekomendasi dari DPR, tetapi DPR tidak kemudian menanggapinya dan menggunakan hak menyatakan pendapatnya seperti yang telah diatur dalam Pasal 208 ayat (2) UU 17/2014, tetapi tergantung pada kepentingan-kepentingan politik dan kebutuhan politik yang terjadi pada saat itu.

Menurut Ni'matul Huda, bahwa jika DPR benar-benar serius mempertanyakan kebijakan Pemerintah atas kasus Bank Century, seharusnya hasil temuan dan rekomendasi Pansus Hak Angket dapat dilanjutkan DPR ke tahapan selanjutnya, yakni hak menyatakan pendapat. Secara jelas dan tegas, hak menyatakan pendapat dijamin dalam Pasal 20A ayat (2) UUD NRI 1945<sup>115</sup>.

## **2.b. Lemahnya Tindak Lanjut Hasil Keputusan Hak Angket**

---

<sup>113</sup> Fitria, *Penguatan Fungsi...op.cit.*, hlm. 81.

<sup>114</sup> Fahri Hamzah, *Kemana Ujung Century*, Faham Indonesia, Jakarta, 2011, hlm. 575.

<sup>115</sup> Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara: Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 191.

Lemahnya tindak lanjut hasil hak angket dapat tercermin dari kasus Bank Century. Hasil voting hak angket kasus Bank Century dalam rapat paripurna di DPR pada 3 Maret 2010 mendapatkan dukungan 57 % dari yang hadir. Hal ini menegaskan bahwa telah diindikasikan terjadi pelanggaran hukum dalam kasus Bank Century. Rekomendasi dari panitia khusus hak angket diteruskan oleh panitia pengawas. Tetapi rekomendasi yang diberikan DPR atas Kasus Bank Century hasil kerja panitia khusus hak angket tidak memberikan perubahan yang signifikan<sup>116</sup>. 341 Bahkan setelah tiga tahun semenjak diberikan rekomendasi oleh DPR kepada penegak hukum baik Kepolisian, Kejaksaan, dan KPK RI untuk ditindak lanjuti tetap masih belum memberikan hasil yang memuaskan<sup>117</sup>.

Sebelumnya, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono setelah rapat paripurna memerintah Kepolisian dan Kejaksaan RI untuk menindak lanjuti rekomendasi DPR tersebut. Tetapi Presiden Bambang Yudhoyono malah memberikan dukungan terhadap Budiono dan Sri Mulyani sebagai pihak yang bertanggung jawab atas kasus tersebut<sup>118</sup>.

Berdasarkan uraian dari kasus Bank Century diatas, terlihat jelas ada kejanggalan dalam hal mengeksekusi rekomendasi yang telah diberikan oleh DPR. Walaupun rekomendasi sudah didukung oleh DPR namun tetap tidak ada kepastian yang diberikan oleh penegak hukum yakni Kepolisian RI, Kejaksaan RI, dan KPK. Sikap Kepolisian RI, Kejaksaan RI, dan KPK yang tidak serius menindak lanjuti rekomendasi dari DPR menimbulkan pertanyaan akan “wibawa” DPR sebagai parlemen. Apalagi dalam UU 17/2014 tidak ada pengaturan presiden untuk menanggapi rekomendasi hasil keputusan hak angket yang telah diberikan oleh pimpinan DPR. Sehingga presiden tidak wajib menanggapi rekomendasi hasil keputusan hak angket DPR tersebut. Padahal sistem *checks and balances* tidak mengharapkan demikian.

---

<sup>116</sup> Fitria, *Penguatan Fungsi...op.cit.*, hlm. 80.

<sup>117</sup> Fahri Hamzah, *Kemana Ujung Century...Op. Cit.*, hlm. 575

<sup>118</sup> Fitria, *Penguatan Fungsi...op.cit.*, hlm. 81.



## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan pada bab sebelumnya, maka dapat diambil beberapa kesimpulan :

1. Pengaturan hak angket Dewan Perwakilan Rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi telah diatur dalam empat undang-undang yaitu, Undang-Undang No. 6 tahun 1954, Undang-Undang No. 22 tahun 2003, Undang-Undang No. 27 tahun 2009 dan Undang-Undang No. 17 tahun 2014; tiga putusan Mahkamah Konstitusi yaitu, Putusan MK Nomor 014/PUU-I/2003, Nomor 8/PUU-VIII/2010, dan Nomor 36/PUU-XV/2017; dan satu peraturan pelaksana yaitu Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib. Perbedaan pengaturan sangat terlihat dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 jika dibandingkan dengan Undang-Undang yang lainnya. Hal ini disebabkan Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 dibentuk dengan dasar UUDS 1950 yang menganut sistem parlementer. Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 diuji di MK dan menghasilkan Putusan MK No. 014/PUU-I/2003 yang menyatakan, bahwa pengaturan “penyanderaan” yang menjadi instrumen hak angket untuk melaksanakan fungsi pengawasan DPR adalah konstitusional. Terjadi dualisme pengaturan saat dibentuknya Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 yang berakibat dibatalkannya Undang-Undang Nomor 6 tahun 1954 melalui Putusan MK No. 8/PUUVIII/ 2010. Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 diuji di MK disebabkan DPR menggulirkan hak angket ke KPK yang menghasilkan Putusan MK No. 36/PUU-XV/2017. Putusan MK No. 36/PUU-XV/2017 menyatakan bahwa hak angket KPK adalah konstitusional. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib tidak mengatur lebih lanjut mengenai ketentuan- ketentuan yang multi interpretasi dalam Undang-Undang Nomor 17/2014 dan tidak mengatur ketentuan tambahan sama sekali, bahkan cenderung sama dengan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014. Sehingga

telah disalahartikan dan disalahgunakan oleh DPR dalam kasus hak angket KPK.

2. Urgensi penataan ulang hak angket DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi didasarkan oleh tiga faktor. *Pertama*, kuatnya pertimbangan politis dalam setiap pengambilan keputusan hak angket. Pengambilan keputusan hak angket dilakukan melalui tiga tahap penentuan:
  - a. pada saat menentukan diterima/ditolaknya usulan hak angket menjadi hak angket DPR;
  - b. pada saat DPR menentukan keputusan atas hasil laporan panitia angket;
  - c. pada saat DPR menentukan hasil keputusan hak angket untuk diteruskan menjadi dasar hak menyatakan pendapat.

Setiap pengambilan keputusan pada tahap-tahap tersebut dilakukan melalui voting sehingga potensi pertimbangan politis pun sangat besar. Pertimbangan politis terbukti dalam kasus hak angket Presiden Abdurrahman Wahid, hak angket Bank Century, dan hak angket KPK. Dalam kasus hak angket Presiden Abdurrahman Wahid, hak angket disalahgunakan untuk menjadi alasan *impeachment*. Padahal hasil hak angket Presiden Abdurrahman Wahid tidak terbukti sama sekali oleh penegak hukum. Dalam kasus hak angket Bank Century, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono justru bertindak tidak selaras dengan hasil rekomendasi angket DPR, tetapi DPR tidak meneruskannya menjadi hak menyatakan pendapat. Dalam kasus hak angket KPK, DPR menyalahartikan frasa “pelaksanaan undang-undang” dalam UU 17/2014 yang menjadi jalan masuk DPR dan untuk melegitimasi penjatuhan hak angket DPR kepada KPK. *Kedua*, lemahnya pengaturan mengenai tindak lanjut hasil keputusan hak angket DPR, hal ini terlihat dalam kasus Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang justru bertindak tidak selaras dengan hasil rekomendasi angket DPR, tetapi DPR tidak menindaklanjuti sikap presiden tersebut. DPR tidak meneruskannya menjadi dasar hak menyatakan pendapat DPR. *Ketiga*, rumusan pasal hak angket yang memberi celah multi interpretasi dan terdapat ketentuan yang belum diatur. Hal ini terlihat dalam kasus hak angket KPK. DPR menyalahartikan rasa “pelaksanaan undang-

undang” dalam UU 17/2014 yang menjadi jalan masuk DPR dan untuk melegitimasi penjatuhan hak angket DPR kepada KPK. Sedangkan ketentuan yang masih kabur adalah tidak adanya ketentuan yang mengatur apabila dalam perjalanan penyelidikan panitia angket terdapat fraksi dalam panitia angket yang mengundurkan diri, padahal Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 mengamanatkan bahwa komposisi panitia angket keanggotaannya terdiri atas semua unsur fraksi DPR. Hal ini terjadi dalam kasus hak angket KPK yang hanya diikuti oleh empat fraksi dari sepuluh fraksi. Sehingga, masih dibutuhkannya ketentuan tambahan yang mengatur akibat dari tidak terpenuhinya komposisi panitia angket dari seluruh fraksi yang seharusnya diatur dalam UU 17/2014 atau dalam peraturan pelaksanaannya.

### **B. Saran**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan serta kesimpulan di atas, maka dapat diajukan beberapa saran sebagai berikut:

1. Pengaturan hak angket DPR dan implementasinya sebagai instrument pelaksana fungsi pengawasan terhadap pemerintah dalam mewujudkan konsep *checks and balances* yang baik, harus senantiasa dijaga agar tidak keluar dari koridor Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pancasila, sehingga tidak menjadi ancaman bagi demokrasi dan negara hukum Indonesia.
2. Bagi Dewan Perwakilan Rakyat, sebagai lembaga yang memiliki fungsi legislasi dan pengawasan agar segera merivisi pasal-pasal mengenai hak angket dalam UU 17/2014 yang tidak sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi dan mengoptimalkan fungsi pengawasan DPR kepada pemerintah dalam artian pemegang kekuasaan eksekutif dengan menggunakan hak angket.
3. Bagi pemerintah dan penegak hukum agar menanggapi dan/atau menindak lanjuti rekomendasi hak angket DPR yaitu hasil dari panitia khusus hak angket yang telah diputuskan di sidang paripurna DPR.



## DAFTAR PUSTAKA

- Adnan Buyung Nasution, *Demokrasi Konstitusional*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2010.
- Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Cet III, Yogyakarta, 2005.
- Bagir Manan, *Membedah UUD 1945*, UB Press, Malang, 2012.
- Charity, M.L. (2017), Op.Cit, h.246. *Jurnal Kertha Patrika*, Vol. 41, No. 1 April 2019.
- Daawn Oliver, *Constitutional Reform In The Uk*, Oxford University Pres, London, 2003.
- Deny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Mizan, Bandung, 2007.
- Fahri Hamzah, *Kemana Ujung Century*, Faham Indonesia, Jakarta, 2011.
- Fajar Nugraha, *Sinkronisasi Pengaturan Hak Angket dalam Undang-Undang Nomor 6*
- Fans Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraam Modern*, Gramedia, Jakarta, hlm, 223-231 dalam Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi* PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Fitria, *Penguatan Fungsi Pengawasan DPR Melalui Perubahan Undang-Undang No. 6*
- Gelar Adhi Prinanda, *Pengaturan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, Skripsi Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010.
- Ibnu Sina ChandranegaraChandranegara, “Penuangan Checks and Balance ke dalam Konstitusi, Incorporation of Checks and Balances into Constitution”, *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta*, 2016.
- Indra Rahmatullah, “Rejuvinasi Sistem Checks and Balances dalam Sistem ketatanegaraan di Indonesia”, *Jurnal Cita Hukum*, Vol. I No. 2 Desember 2013.
- Iqbal Hasan, *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian Dan Aplikasinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002.
- Jhon Locke, *Two Treaties of Civil Government*, JM Dent and Sons Ltd, London, hlm. 190-192 dalam Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Ctk. Keenam, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014.
- JURNAL-JURNAL ;**
- Kamis Margarito, *Jalan Panjang Konstitusionalisme Indonesia*, Setara Press, Malang, 2014.
- Kusuma Ardhi, *Usulan Pelaksanaan Hak Angket dalam Sistem Ketatanegaraan*

- Menurut Undang-Undang Dasar 1945 (Pada Masa Orde Baru dan Orde Reformasi)*, Skripsi Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010.
- M. Addi Fauzani dan Aunur Roviq, *Penataan Ulang Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam Sistem Presidensial*, Karya Tulis Ilmiah dalam Kompetisi Karya Tulis Nasional Andalas Law Competition 2017
- Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, Cetakan kedua, 2011.
- Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, Cetakan ketujuh, 2017.
- Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku 3 Jilid 2*.
- Mawardi, M. Arsyad “*Pengawasan dan Keseimbangan antar DPR dan Presiden dalam Sistem ketatanegaraan RI*”, *Jurnal Pengadilan Negeri Jakarta*, 2008.
- Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2011.
- Muhammad Addi Fauzan, *Urgensi Penataan Ulang Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Reformasi*, Skripsi, Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesi, Yogyakarta, tahun 2018.
- Muhammad Agus Maulidi, *Problematika Hukum Implementasi Putusan Final dan mengikat Mahkamah Konstitusi pada Pengujian Undang-Undang Prespektif Negara Hukum*, Skripsi, Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2017.
- Munir Fuadi, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*, PT Refika Aditama, Bandung, 2009.
- Munir Fuadi, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*, PT Refika Aditama, Bandung, 2009.
- Naswar, *Hak Angket dalam Konstelasi Ketatanegaraan Indonesia*, *Jurnal Konstitusi*, Vol 1 No. 1, November 2012.
- Naswar, N.(2012), *Hak Angket Dalam Konstelasi Ketatanegaraan Indonesia*, *Jurnal Konstitusi*, 1(1): 1-13, h.7 *Jurnal Kertha Patrika*, Vol. 41, No. 1 April 2019.
- Nelman Kusuma, *Sistem Parlemen dalam Prespektif Ketatanegaraan di Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014, hlm. 134.
- Nelman, Kesuma, *Sistem Parlemen dalam Prespektif Ketatanegaraan di Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016.
- Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara: Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014.
- Novianti, (2018), *Implikasi Putusan MK Atas Penggunaan Hak Angket DPR Terhadap*

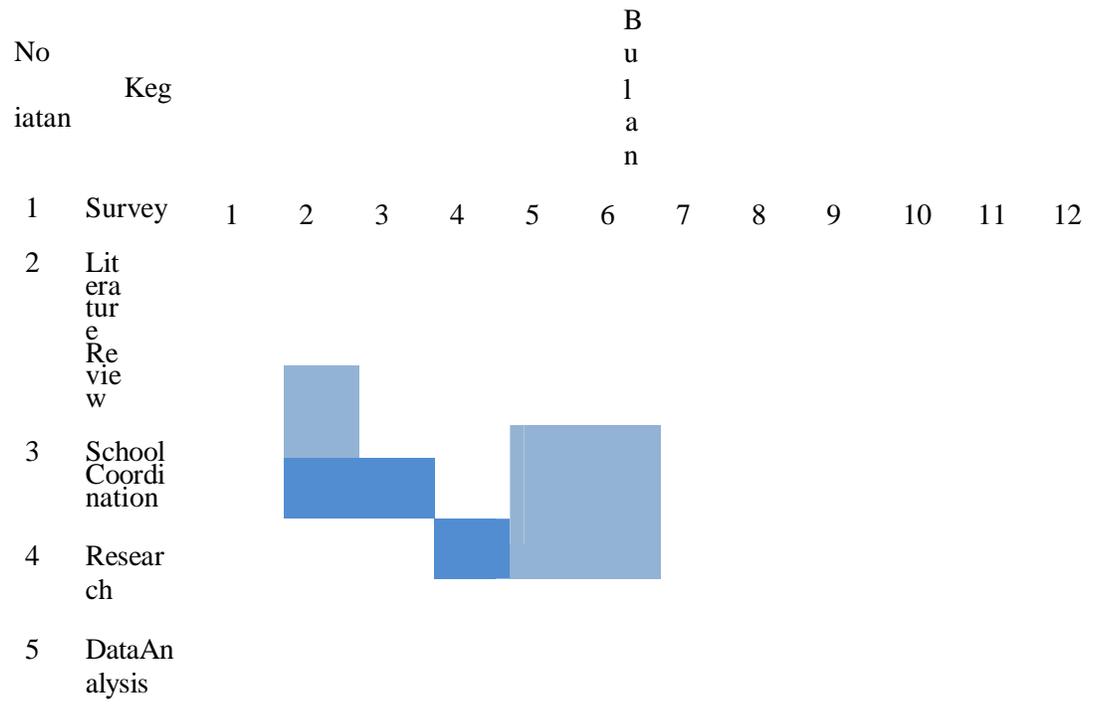
- KPK, Jurnal Info Singkat, X (04).
- Nugroho, H. (2013), *Efektivitas Fungsi Koordinasi Dan Supervisi Dalam Penyidikan Tindak Pidana Korupsi Oleh Komisi Pemberantasan Korupsi*, Jurnal Dinamika Hukum, 13 (3).
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012.
- Ridlwani, Zulkarnain, “*Cita Demokrasi Indonesia dalam Politik Hukum Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Pemerintah*”, Jurnal Konstitusi, Pusat kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan, Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2015.
- Roma Rizky ElHadi, *Penggunaan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Skripsi Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2014.
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi* PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010
- Saragih, Bintang R., *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988.
- Sirajudin, Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang : Setara Press, 2015.
- Subardjo, “Penggunaan Hak Angket oleh DPR RI dalam Mengawasi Kebijakan Pemerintah”, *Jurnal Ilmu Hukum Novelty*, Vol. 7 No. 1, Februari 2016.
- 1) Sugiarto, T (2013), *Peranan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia*, Jurnal Cakrawala Hukum , 18(2) : 188 - 196.
- Sulkaris S. Lepa Ratu, *Hakikat Hak Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Skripsi Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya, 2016.
- Tahun 1954 dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009*, Skripsi Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010.
- tahun 1954 tentang Hak Angket*, Jurnal Academia, 2014.
- Titik Triwulan Tutik. *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945. Edisi Pertama Cetakan Kedua*. Jakarta: Kencana.
- Yudi Suparyanto. 2018. *Mengenal Lembaga Negara Indonesia*. Klaten: Saka Mitra Kompetensi.
- Yves Meny and Andrew Knapp, 1968, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, Thrid Edition Oxford University Press.
- Zainal Arifin Mochtar, 2016, *Lembaga Negara Independen*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.

**CHAPTER IV**  
**RESEARCH RESOURCES AND TIME ALLOCATION**

A. Research Resources

<b>Item</b>	<b>Satuan</b>	<b>Volume</b>	<b>Biaya Satuan</b>	<b>Biaya Total</b>
Penggandaan Literatur	Buah	2	50.000	100.000
Tinta Printer	Paket	1	270.000	270.000
Flashdisk Bliptest	Buah	3	100.000	300.000
Spanduk	Buah	2	150.000	350.000
<b>Total</b>				<b>1.020.000</b>
Honor	OR	1	50.000	150.000
Honor	OJ	2	30.000	60.000
Honor	OR	2	200.000	400.000
Makan Siang	OH	3	150.000	150.000
Snack	OH	2x30	10.000	600.000
Transportasi				300.000
Biaya publikasi				500.000
<b>Total</b>				<b>1.980.000</b>
<b>TOTAL KESELURUHAN</b>				<b>2960.000</b>

## B. TimeAllocation



6 R  
e s e a r c h



R  
e p o r

## IDENTITAS DAN URAIAN UMUM

Judul Penelitian : Analisis Pengaturan Hak Angket Anggota DPR terhadap  
KPK dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Tim Peneliti : Anggota Anggota (1)

- a. NamaLengkap : Dr.  
Ratna Riyanti
- b. Program Studi :  
Hukum

Anggota (2)

- a. NamaLengkap :  
Hafiz Sutrisno, MH
- b. Program Studi :  
Hukum

No	Nama	Jabatan	Bidang Keahlian	Program Studi
1	Dr. Ratna Riyanti	Ketua	Hukum Tata Negara	Hukum
2	Hafiz Sutris no, MH	Anggota I	Ilmu Hukum	Hukum

1. Objek Penelitian penciptaan (jenis material yang akan diteliti dan segi penelitian): Pengaturan Hak Angket Anggota DPR terhadap KPK
2. Masa Pelaksanaan  
Mulai : bulan September tahun 2021  
Berakhir : bulan Januari tahun 2022
5. Lokasi Penelitian (lab/lapangan) Non Lapangan (Desk Evaluation/ Kajian Pustaka)
6. Instansi lain yang terlibat (jika ada, dan uraikan apa kontribusinya) : Tidak ada
7. Skala perubahan dan peningkatan kapasitas sosial kemasyarakatan dan atau pendidikan 2 ditargetkan: Kinerja Anggota DPR dan KPK
9. Jurnal ilmiah yang menjadi sasaran (tuliskan nama terbitan berkala ilmiah internasional bereputasi, nasional terakreditasi, atau nasional tidak terakreditasi dan tahun rencana publikasi)

Jurnal Pahlawan