

**TINJAUAN YURIDIS KEWENANGAN HAK ANGKET
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT TERHADAP
KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI**

Satriyo Amukti Wibowo

Law Office Serbabagus and Partner
wibowosatriyoamukti@gmail.com

Abstract

The authority of the supervisory agency in writing this article, is focused on the authority of the DPR as a supervisory agency in overseeing the performance of other state institutions, by reviewing the 1945 Constitution, Law Number 17 of 2014 concerning MD3 (MPR, DPR, DPD, and DPRD), Law No. Number 30 of 2002 concerning the Corruption Eradication Commission (KPK), and the decision of the Constitutional Court (constitutional court) number 36/PUU-XV/2017. The research in this paper emphasizes the authority of the DPR in providing questionnaires to the KPK. The research method in this paper is a normative juridical approach with a statute approach, a conceptual approach, and a historical approach. The purpose of the research is simply to find out the provisions and regulations regarding the authority of the supervisory agency and to examine from a legal aspect the authority of the DPR as a supervisory agency in providing questionnaires to the KPK as an independent state institution. In carrying out their duties and authorities, they are independent and free from any power. The main results of the research can be concluded that the authority of the DPR as a state institution has three functions, namely, the legislative function, the budget function, and the supervisory function as stated in Article 20A paragraph (1) of the 1945 Constitution, and in carrying out these functions the DPR is also supported by several rights, namely, the right of interpellation, the right of inquiry, and the right to express an opinion, which are also stated in Article 20A paragraph (2) of the 1945 Constitution, but based on law number 30 of 2002 concerning the Corruption Eradication Commission (KPK), it is explained that the KPK is an institution independent country. The authority of the DPR as a supervisory agency in supervising state institutions, in this study the DPR gave a questionnaire to the KPK on a case that was considered important, strategic, and had a broad impact on the Indonesian people and nation.

Keywords: *Authority, Supervisory Agency, Inquiry Right, Independent.*

Abstrak

Kewenangan lembaga pengawas dalam penulisan artikel ini, difokuskan pada kewenangan DPR sebagai lembaga pengawas dalam mengawasi kinerja lembaga negara lainnya, dengan mengkaji UUD 1945, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 (MPR, DPR, DPD, dan DPRD), Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi), dan putusan MK (mahkamah konstitusi) nomor 36/PUU-XV/2017. Penelitian dalam penulisan ini ditekankan pada kewenangan DPR dalam memberikan angket terhadap KPK. Metode penelitian dalam penulisan ini adalah yuridis-normatif dengan pendekatan

perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan historis (*historical approach*). Tujuan penelitian secara sederhana adalah untuk mengetahui ketentuan dan pengaturan tentang kewenangan lembaga pengawas serta mengkaji dari segi aspek hukum tentang kewenangan DPR sebagai lembaga pengawas dalam memberikan angket terhadap KPK sebagai lembaga negara independen. Yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari kekuasaan manapun. Pokok hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa kewenangan DPR sebagai lembaga negara yang memiliki tiga fungsi yaitu, fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan yang tercantum pada pasal 20A ayat (1) UUD 1945, dan dalam melaksanakan fungsi-fungsinya itu DPR juga didukung dengan beberapa hak yaitu, hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat, yang juga tercantum pada pasal 20A ayat (2) UUD 1945, akan tetapi berdasarkan undang-undang nomor 30 tahun 2002 tentang KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi), dijelaskan bahwa KPK adalah lembaga negara independen. Kewenangan DPR sebagai lembaga pengawas dalam mengawasi lembaga negara, dalam penelitian ini DPR memberikan angket terhadap KPK atas suatu kasus yang dianggap penting, strategis, dan berdampak luas terhadap masyarakat dan bangsa Indonesia.

Kata Kunci: *Kewenangan, Lembaga Pengawas, Hak Angket, Independen.*

I. PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya disebut UUD 1945) pasal 1 menyebutkan: “Indonesia adalah Negara hukum (*rechtstaat*), bukan berdasarkan kekuasaan (*machstaat*)”. Artinya, segala sesuatu yang dilakukan oleh negara maupun seluruh elemennya dapat dimintai pertanggungjawaban secara hukum. Konsep negara hukum dikembangkan antara lain oleh Imanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain di eropa kontinental dengan menggunakan istilah jerman, yaitu “*rechtsstaat*”. Menurut Julius Stahl, konsep negara hukum yang disebutnya dengan istilah “*rechtsstaat*” itu mencakup empat elemen penting, yaitu adanya perlindungan hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan undang-undang, dan Peradilan Tata Usaha Negara. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V Dicey dengan sebutan “*the rule of law*”. Jimlly menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap negara hukum, yaitu *supremacy of law*, *equality before the law*, *due process of law*.

Banyaknya prinsip tentang negara hukum yang berkembang didunia sejak awal lahirnya konsep negara hukum sedikit-banyak membawa pengaruh terhadap cita Negara hukum di Indonesia. Terlebih lagi, saat pembentukan negara Indonesia, banyak pendiri negara yang memiliki latar belakang pendidikan dari eropa. Sebagai

contoh, dalam Sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), terdapat selisih paham yang dilandasi cara berpikir yang beraneka ragam yang beberapa di antaranya merupakan bentuk-bentuk pemikiran barat. Prosesi kemerdekaan Indonesia pun pada akhirnya memutuskan bahwa negara Indonesia merupakan negara hukum, bukan atas kekuasaan belaka. Bahkan sampai hari ini, setelah perubahan UUD 1945 sebanyak empat kali, ditegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum.

Adanya prinsip pembatasan dan pembagian kekuasaan dalam negara hukum dilakukan dengan cara menerapkan pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Prinsip ini sebagai cara untuk menghindari pemusatan kekuasaan hanya pada satu tangan kekuasaan negara. Sesuai dengan hukum kekuasaan, setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang, oleh karena itu maka perlu untuk dibatasi dan dibagi. Prinsip ini pertama kali dikemukakan oleh Montesquieu dalam ajaran *Trias politica* yang memisahkan kekuasaan negara menjadi tiga cabang, yang masing-masing kekuasaan itu dilaksanakan oleh suatu badan yang berdiri sendiri, yaitu kekuasaan perundang-undangan, kekuasaan melaksanakan pemerintahan, dan kekuasaan kehakiman.

Penerapan ajaran *trias politica* di Indonesia diimplementasikan dengan sedikit perubahan, yaitu bukan dengan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) melainkan pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Hal ini membawa konsekuensi tersendiri dimana terdapat kewenangan “*checks and balances*” pada tiap-tiap kekuasaan dalam kedudukan yang sederajat agar dapat saling mengawasi dan mengendalikan satu sama lain.¹ Dengan begitu kekuasaan tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi dalam satu organ yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan.

Dalam suatu negara keberadaan lembaga negara atau dengan nama lain merupakan suatu keniscayaan. Hal itu dikarenakan lembaga negara merupakan organ yang mengisi dan menjalankan negara. Tanpa ada lembaga negara maka negara tersebut tidak akan dapat berfungsi. Ketiadaan lembaga negara dalam

¹ Ridwan Hr., *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, UII, 2003, h. 9.

struktur suatu negara akan menyebabkan tidak efektifnya keberadaan suatu negara, bahkan besar kemungkinan akan mengakibatkan goyah dan runtuhnya suatu negara.

Montesquieu mengidealkan bahwa ketiga fungsi kekuasaan negara itu harus dilembagakan masing-masing dalam tiga lembaga atau organ negara. Satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi dan tidak boleh saling mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak. Jika tidak demikian maka kebebasan akan terancam. Hanya saja konsep trias politika yang diidealkan Montesquieu ini jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organ negara hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*. Oleh karena itu, konsep trias politika mengalami perkembangan dan modifikasi sesuai kebutuhan dan kepentingan masing-masing negara dan gagasan para pakar hukum. Salah satunya adalah berkembangnya pemikiran untuk membentuk lembaga-lembaga negara diluar ketiga cabang kekuasaan negara tersebut yang bersifat independen dan menjalankan tugas tertentu atau menangani masalah tertentu.

Seiring dengan konfigurasi politik yang sangat demokratis, pada periode ini timbul partisipasi masyarakat untuk turut membuat keputusan publik. Keluarnya maklumat Wakil Presiden No. X tahun 1945 disusul dengan maklumat-maklumat lainnya merupakan legalisasi bagi penarikan partisipasi rakyat seluas-luasnya. Berdasarkan aturan peralihan pasal II UUD 1945, kekuasaan-kekuasaan penting kenegaraan, termasuk legislatif, semula diletakkan ditangan Presiden dengan bantuan komite nasional. Tetapi gagasan perluasan hak-hak demokrasi masyarakat telah menyebabkan keluarnya maklumat N0. X tahun 1945 yang menjadikan komite nasional bukan lagi sebagai pembantu Presiden, melainkan menjadi badan legislatif, yang menjadi lembaga penampung dan penyalur aspirasi masyarakat dalam membuat suatu keputusan publik. Presiden dan seluruh jajaran pemerintah mendapat kontrol dari lembaga ini sehingga tidak bisa berbuat sewenang-wenang dalam mengeluarkan peraturan-peraturan yang akan mengikat publik.²

²Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Diindonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2014, h.50.

Pasca perubahan UUD 1945, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mendapatkan kekuasaan yang sangat signifikan. Amandemen pasal 5, 20, dan 21 adalah contoh gamblang pengalihan kekuasaan dari Presiden kepada DPR. Sebelum amandemen pasal 5 ayat (1) menegaskan bahwa “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR”. Aturan ini diubah hingga hanya memberi hak kepada Presiden untuk “mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR”.

Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsilegislati, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Tiga fungsi DPR sebagaimana lazim tercantum dalam teori hukum tata negara dan praktik di negara-negara lain. Dengan adanya ketentuan ini maka fungsi-fungsi lembaga perwakilan oleh DPR makin kuat karena fungsi-fungsi tersebut telah ditulis dalam konstitusi. Dalam pasal 20A ayat (2) UUD 1945 hasil perubahan kedua disebutkan “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. Rumusan pasal ini merupakan formulasi teori hukum tata negara yang diajarkan mengenai hak-hak sebuah lembaga perwakilan dan praktek ketatanegaraan yang selama ini terjadi diberbagai parlemen di dunia. Pemuatan hak-hak tersebut dalam konstitusi tentunya dimaksudkan untuk memperkuat kedudukan dan peranan DPR dan menghindarkan terjadinya polemik dan pro kontra ketika hak-hak tersebut dilaksanakan.

Salah satu hak DPR adalah angket, hak angket adalah hak untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kasus tertentu yang dianggap besar dan menyangkut kepentingan rakyat atau nasional oleh DPR melanggar Undang-Undang dan dibandingkan dengan hak interpelasi, hak angket lebih kuat dan lebih tinggi derajatnya mengingat sesuai peraturan perundang-undangan. Hal tersebut sesuai dengan Jimly Assididqie yang menyatakan bahwa:

“Alat-alat perlengkapan suatu Negara atau yang lazim disebut sebagai lembaga Negara adalah institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi Negara. Dalam banyak istilah yang digunakan, istilah lembaga Negara atau organ Negara mengandung pengertian yang secara teoritis mengacu pada pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the state*

organ. Menurut Hans Kelsen, siapa pun yang menjalankan suatu fungsi yang ditetapkan oleh tatanan hukum (*legal order*) merupakan sebuah organ”.³

Salah satu kecenderungan potret ketatanegaraan Indonesia pada masa reformasi dan setelah perubahan UUD 1945 adalah lahirnya komisi independen, maupun lembaga non struktural lainnya, serta komisi eksekutif. Semua bidang kenegaraan seperti berlomba mendirikan komisi Negara.

Dari perspektif sejarah, perkembangan pelaksanaan dibanyak Negara dirasakan tidak cukup mengandalkan cabang-cabang kekuasaan yang diintrodukir Montesquieu dalam trias politka. Cabang-cabang kekuasaan itu, dipandang tidak mampu, maupun tidak efektif lagi menyelesaikan masalah yang ada. Hal ini berlangsung dalam negara-negara yang demokrasiya telah mapan, seperti inggris pun sebetulnya tidak luput dari hadirnya komisi negara.

Berdasarkan Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) hingga saat ini, di Indonesia paling tidak terdapat sepuluh lembaga Negara yang perintah pembentukannya berikut kewenangannya berdasarkan Undang-undang yakni: Komisi Nasional Hak Asasi manusia (Komnas HAM), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), Komisi Perlindungan Anak Indonesia (Komnas anak), Komisi Kepolisian Nasional, Komisi Kejaksaan, Dewan Pers dan Dewan Pendidikan. Jumlah ini terus saja bersifat sementara karena ada kemungkinan terus bertambah di masa mendatang.

Pembentukan komisi pemberantasan tindak pidana korupsi atau yang lebih dikenal dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melalui Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (untuk selanjutnya disebut sebagai UU KPK) dimaksudkan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi. Lahirnya KPK merupakan implementasi dari Undang-Undang no. 31 tahun 1999 tentang pemberantasan korupsi yang *explicitly* menghendaki dibentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi paling lambat dua tahun sejak Undang-Undang ini diberlakukan. Pembentukan KPK melalui sebuah Undang-Undang ini

³ Jimly Assididqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, h. 32.

mengindikasikan betapa seriusnya upaya yang dilakukan pemerintah sehingga perlu melibatkan lembaga legislatif (DPR) dalam memberantas korupsi di Indonesia. Dengan lain perkataan, upaya pemberantasan korupsi merupakan *political decision* yang dibuat pemerintah bersama-sama dengan DPR dalam sebuah Undang-Undang.⁴

Sekalipun pembentukannya mengalami setahun lebih keterlambatannya sejak diberlakukannya UU No. 31/1999, banyak pihak yang menaruh harapan besar kepada KPK sebagai lembaga yang mampu memberantas korupsi secara efektif dan efisien. Bukan hanya kedudukannya yang sangat kuat karena dibentuk dengan Undang-Undang, tapi juga karena lembaga yang disebut *superbody* ini memiliki kewenangan *extra ordinary* dalam pemberantasan korupsi mulai dari penyelidikan sampai penuntutan. Independensi KPK dinyatakan secara tegas oleh pembentukan Undang-Undang dalam Undang-Undang komisi tersebut. Hal ini tercermin dalam pasal 3 yang menyatakan: “Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga Negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun”.

KPK independen, dalam artian bebas dari pengaruh, kehendak, ataupun kontrol dari cabang kekuasaan eksekutif dan tidak bertanggungjawab kepada cabang kekuasaan tersebut. Karakteristik ini tercermin pada pasal 3, sebagaimana diuraikan sebelumnya, dan pasal 20 ayat (1) yang menyatakan, ”Komisi Pemberantasan Korupsi bertanggungjawab 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”. Berdasarkan uraian tersebut maka perlu dilakukan sebuah penelitian untuk mengkaji mengenai kewenangan DPR dalam memberikan angket terhadap KPK sebagai lembaga Negara yang independen.

II. METODELOGI

Bertitik tolak dari pemilihan metode penelitian hukum normatif, maka pendekatan masalah yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan historis (*historical approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). untuk memperoleh bahan-bahan

⁴Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2015, h. 206.

hukum yang diperlukan, maka metode pengumpulan bahan-bahan hukum dilakukan dengan mengadakan penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu dengan cara mempelajari, mengutip, dan mengkaji peraturan yang berkaitan dengan permasalahan yang dikemukakan.

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan artikel ini adalah penelitian hukum yuridis normatif yang disebut juga dengan penelitian teoritis atau penelitian dogmatik karena tidak mengkaji pelaksanaan dan implementasi hukum. Penelitian ini dilakukan dengan cara mengkaji bahan-bahan pustaka dan berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan lembaga Negara di Indonesia.

Metode yang digunakan dalam analisa bahan hukum adalah deskriptif *analitis*, yaitu penelitian yang bersifat pemaparan dan bertujuan untuk memperoleh gambaran (*deartikel*) lengkap tentang keadaan hukum yang berlaku di tempat tertentu dan pada saat tertentu, atau mengenai gejala yuridis yang ada, atau peristiwa hukum yang terjadi dalam masyarakat.

Berdasarkan penjelasan tentang definisi metode *deskriptis analitis*, dalam penelitian ini penulis akan berusaha menggambarkan dan menguraikan secara jelas, sistematis, dan rinci tentang tinjauan yuridistugas dan wewenang lembaga Negara, dalam hal ini adalah DPR yang memiliki fungsi sebagai lembaga pengawas dalam memberikan angket terhadap KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) yang berdasarkan Undang-Undang sebagai lembaga Negara independen.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai Lembaga Negara Independen

Pada penulisan artikel ini penulis memfokuskan pembahasan pada lembaga independen yang ada di Indonesia yaitu KPK (komisi pemberantasan tindak pidana korupsi), tetapi tidak menafikkan lembaga negara independen lainnya yang ada di Indonesia. Salah satu warisan problem yang diberikan oleh era orde baru adalah soal korupsi, kolusi dan nepotisme, proses pemilihan dan pemberhentiannya hanya bisa dilakukan berdasar pada mekanisme yang ditentukan oleh aturan yang mendasarinya, meski memegang kuasa sebagai alat negara, tetapi proses dan pelaporan akan kinerjanya didekatkan dengan rakyat selaku pemegang kedaulatan negara, baik secara langsung kepada masyarakat maupun secara tidak langsung

melalui parlemen, kepemimpinan yang bersifat kolegial dan kolektif dalam pengambilan keputusan kelembagaan yang berkaitan dengan tugas dan fungsinya.

Nepotisme, Problem ini menjadi salah satu pemicu kuat rubuhnya pemerintahan orde baru yang kemudian melangkah masuk reformasi. Di era Soeharto, sejalan dengan gaya otoriter kekuasaannya, korupsi tersentralisasi dan menumpuk pada keluarga Soeharto dan orang terdekatnya. Akibatnya, korupsi bahkan dijadikan budaya pemerintahan. Terkait dengan hal tersebut, dapat dikatakan korupsi pada zaman orde baru ini telah menjadi sistem yang justru menjalankan negara, meski secara informal. Hal ini semakin mengukuhkan korupsi sebagai budaya oleh pejabat publik baik di tingkat yudikatif, eksekutif maupun legislatif.

Michael Johnston. Seperti dikutip Mochtar Pabottingi menuliskan dampak politik dari korupsi, yang ia katakan memiliki cara pandang dualis antara integratif atau disintegratif.⁵ Akan tetapi, pebottingi menelaah secara sebaliknya untuk memotret Indonesia yakni dampak korupsi dari politik yang dikatakannya sebagai letak persoalan pada sistem politik dan bukan pada korupsi itu sendiri. Dalam bahasa pabottingi, dampaknya jelas sangat bersifat disintegratif dalam pengertian terkikisnya solidaritas serta luruhnya serat-serat kenasionalan pada bangsa.

Dalam dunia hukum pun terjadi situasi yang hampir serupa, praktik *judicial corruption* sudah sampai pada tahap yang sangat parah, segambaran dengan yang dialami *political corruption*. Apa yang disebut Buscaglia sebagai, *the partial and transparent administrative pattern of justice, combined with the authority to make decisions and the complicated court procedures, permits 'side income' for judges and law administrators when rendering their services*". Sangat minim profesionalisme, kompetensi, independensi imparsialitas yang dimiliki oleh proses penegakan hukum.

Lembaga ini dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang komisi pemberantasan tindak pidana korupsi. KPK merupakan lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Berdasarkan undang-undang tersebut, KPK mempunyai tugas sebagai berikut: (a) koordinasi dengan instansi yang

⁵ Mochtar Pabottingi, *Arah Scalpel Atas Korupsi*, Pengantar Dalam Saldi Isra, *Kekuasaan Dan Perilaku Korupsi*, Kompas, Jakarta, 2009, h. xxxii.

berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; (b) supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; (c) melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi; (d) melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi; dan (e) melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara. Terkait dengan mekanisme pemilihan pimpinan KPK, undang-undang mengatur bahwa pimpinan KPK dipilih oleh DPR berdasarkan calon anggota yang diusulkan oleh Presiden. Untuk melancarkan proses pemilihan calon, pemerintah membentuk panitia seleksi (pansel). Pansel terdiri dari pemerintah dan masyarakat.

Hal lainnya adalah independenisasi KPK yang bukan hanya sekedar terjemahan menjadi independensi institusional, tetapi juga secara fungsional. Hal ini seperti yang dikemukakan pemerintah, dengan mengatakan salah satu hal yang dituju dari pembentukannya adalah keharusan keindependensian kelembagaan, melalui unsur-unsur kelembagaan yang dibuat menjadi independen. Cara yang diusulkan, kesemua penyelidik dan penyidik diberikan sepenuhnya kewenangan kepada KPK untuk melakukan rekrutmen sendiri.

Selain hal tersebut, juga mengemuka pembicaraan mengenai profesionalitas komisionernya, serta penguatan KPK hingga ke daerah-daerah secara terbatas untuk tujuan tertentu. Hal itu dimaksudkan sebagai sarana untuk mengontrol agar KPK tidak berkembang menjadi seperti kepolisian, departemen atau kejaksaan yang sangat besar 'kaki-tangan'-nya di daerah.

Sadar dengan begitu besarnya kewenangan KPK hingga berkali-kali ditegaskan bahwa harus ada upaya untuk membangun konsep pengawasannya, agar tindakan KPK tidak melampaui batas-batas. Bukan hanya sekedar risalah pembahasan RUU KPK yang banyak menyampaikan mengenai urgensi pembentukan KPK, tetapi juga termuat dalam beberapa putusan MK, yang pada bagian pertimbangan hukum mencoba melakukan penguatan kelembagaan melalui pengujian eksistensi KPK. Oleh MK, KPK dianggap menjadi bagian penting yang harus dilihat asal muasal berdirinya, agar eksistensinya harus kuat dan bisa dipergunakan untuk mendorong pemberantasan korupsi.

Penegasan tersebut memberi arti, bahwa kehadiran KPK memang merupakan sebuah jawaban atas kondisi bangsa yang sangat membutuhkan adanya lembaga

negara khusus dalam pemberantasan korupsi. Sejumlah teks memperlihatkan adanya itikad yang kuat untuk melakukan penguatan KPK, bahkan sampai dalam term yang sangat kuat dengan keluarbiasaan tinggi, agar dapat memberantas korupsi yang dikatakan sebagai *extra ordinary crime*. Secara yuridis, alasan terbentuknya KPK dapat dilacak dalam penjelasan umum UU KPK, yang menyatakan sebagai berikut “Tindak pidana korupsi di Indonesia sudah meluas dalam masyarakat dan perkembangannya terus meningkat dari tahun ke tahun, baik dari jumlah kasus yang terjadi maupun dari segi kualitas tindak pidana yang dilakukan semakin sistematis serta lingkungannya memasuki seluruh aspek kehidupan masyarakat”.

Meningkatnya tindak pidana korupsi yang tidak terkendali akan membawa bencana tidak saja terhadap kehidupan perekonomian nasional tetapi juga pada kehidupan berbangsa dan bernegara pada umumnya. Tindak pidana korupsi yang meluas dan sistematis juga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat, dan karena itu semua maka tindak pidana korupsi tidak lagi digolongkan sebagai kejahatan biasa melainkan telah menjadi suatu kejahatan luar biasa. Begitupun dalam upaya pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan secara biasa, tetapi dituntut cara-cara yang luar biasa.

Penegakan hukum untuk memberantas tindak pidana korupsi yang dilakukan secara konvensional selama ini terbukti mengalami berbagai hambatan. Untuk itu diperlukan metode penegakan hukum secara luar biasa melalui pembentukan suatu badan khusus yang mempunyai kewenangan luas, independen serta bebas dari kekuasaan manapun dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, yang pelaksanaannya dilakukan secara optimal, intensif, efektif, profesional, serta berkesinambungan.

Analisis Kewenangan DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) Sebagai Lembaga Pengawas Dalam Memberikan Angket Terhadap KPK.

Perubahan ketatanegaraan di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari rentetan peristiwa penting pada era tahun 2000-an, yaitu amandemen UUD 1945. Amandemen ini tidak lepas dari struktur ketatanegaraan kita yang awalnya disusun secara *eksekutifheavy*. Mengenai hal tersebut Saldi Isra mengemukakan bahwa secara substansi, UUD 1945 sangat *executive heavy* dan *minus check and balances*.

ingin memberikan kekuasaan lebih besar bagi eksekutif (executive heavy) tanpa memerlukan batas-batas kekuasaan secara jelas dan minus *check and balances* sehingga memberikan kekuasaan yang amat dominan kepada Presiden.⁶

Hal tersebut sangat jelas pada era Orde Baru dimana lembaga legislatif kita sekedar sebagai lembaga yang memberikan “stempel” terhadap segala keinginan Pemerintah. Amandemen UUD 1945 lah kemudian yang memberikan kekuasaan yang kuat kepada DPR sekaligus meneguhkan konstruksi *check and balances* diantara lembaga negara. Penguatan DPR sejalan dengan peneguhan format kelembagaan negara kita yang menempatkan indonesia sebagai negara penganut Presidensial. Salah satu prinsip utama dalam sistem ini adalah bahwa DPR tidak bisa dibubarkan oleh Presiden.

Amandemen ketiga UUD 1945 menyatakan bahwa Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR. Mengenai hal tersebut Deny Indrayana memaparkan bahwa usulan tentang tidak dapat dibubarkannya DPR baru diajukan dan disepakati setelah Gusdur (Mantan Presiden Abdurrahman Wahid) berusaha tapi gagal memaksakan pembubaran DPR dalam maklumat-nya. Penguatan DPR tercermin dalam penguatan ketiga fungsi pokok DPR, yaitu fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran. Kewenangan membentuk Undang-Undang tidak lagi berada ditangan Presiden, namun telah beralih ke DPR. Rancangan Undang-Undang yang telah mendapatkan persetujuan bersama Presiden dan DPR dan kemudian tidak mendapatkan pengesahan Presiden, tetap secara otomatis menjadi Undang-Undang.⁷

Selain kewenangan yang lebih kuat dalam legislasi, kewenangan lain yang kuat adalah dalam hal pengawasan. Pengawasan yang dilakukan DPR terhadap Pemerintah dan lembaga yang lain demikian luas. Hakekat pengawasan adalah pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan pengejawatahan anggaran. Namun dalam prakteknya, cakupan fungsi ini cukup luas, diantaranya: menetapkan soal-soal perang dan damai dengan negara lain dan menyetujui amnesti umum.

⁶ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, h. 156.

⁷ Yopy Perdana Kusuma, “Propaganda Hak Angket DPR Terhadap KPK”, *Lontar*, Vol. 5 No. 1, 2017, h. 41-55

Untuk melaksanakan tugas dan kegiatannya dalam konteks pengawasan, DPR diberikan serangkaian hak-hak, yang sudah dibahas tersebut.⁸

Adapun terkait dengan fungsi anggaran, fungsi ini digunakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan, terhadap Rancangan Undang-Undang APBN yang sebelumnya telah diajukan oleh Presiden. Hal penting yang dilakukan DPR adalah anggota DPR ikut menentukan dan menjaga agar program dan kegiatan yang akan dilakukan setiap lembaga dan instansi benar-benar diarahkan untuk kepentingan rakyat sesuai amanat dan aspirasi rakyat yang diwakili.

Untuk menjalankan kewenangannya tersebut, DPR dianugerahi hak kelembagaan dan hak individu anggota DPRnya. Jimly menulis bahwa Hak-hak parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat dijalankan oleh alat perlengkapan parlemen, sedangkan hak-hak anggota parlemen dilakukan sendiri oleh anggota parlemen sebagai pejabat negara. Artinya, secara sendiri-sendiri setiap anggota MPR, DPR dan DPD dalam menjalankan tugas konstitusionalnya sebagai wakil rakyat atau sebagai anggota parlemen adalah pejabat yang menjalankan tugas jabatan, dan kepadanya diberikan hak-hak tertentu yang melekat pada jabatannya itu, Hak-hak jabatan tersebut terkait dengan pelaksanaan tugasnya sebagai anggota parlemen.

Hak-hak anggota sebagai anggota parlemen ditegaskan dalam Pasal 20 A ayat (3), sebagai berikut: “setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas”. Adapun hak kelembagaan DPR, Hak kelembagaan ini dimiliki untuk menjalankan ketiga fungsi DPR, yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran. Pasal 20 A ayat (1) mengatur: “ 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”. Angket didefinisikan sebagai: “*examination into facts or principles, research or a request for information or a systematic investigation often of a matter of public interest*”.⁹

⁸ Jimly Asshiddiqie. *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Pers, Yogyakarta, 2002, h. 168.

⁹ [Http://Www.Merriam-Webster.Com/Dictionary/Inquiry](http://www.Merriam-Webster.Com/Dictionary/Inquiry), [Http://Www.Merriam-Webster.Com/Dictionary/Inquiry](http://www.Merriam-Webster.Com/Dictionary/Inquiry). Diakses 5 Juli 2019.

Upaya menguji fakta-fakta atau prinsip-prinsip, penelitian atau sebuah permintaan atas informasi atau sebuah investigasi yang sistematis terkait dengan kepentingan publik. Sehingga angket adalah upaya yang dilakukan untuk mengungkap kebenaran dan digunakan dalam menangani masalah publik. Salah satu lembaga negara yang diberikan kewenangan untuk menggunakan hak ini adalah DPR. Angket yang dilakukan oleh Parlemen, sebagaimana dirumuskan dalam salah satu studi International Parliament Union (IPU)¹⁰ :

“The review, monitoring and supervision of government and public agencies, including the implementation including the implementation of policy and legislation”. This definition focuses on the purpose and nature of the oversight activities rather than on the procedural stages in which they take place. It covers the work of parliamentary committees and plenary sittings, as well as hearings during the parliamentary stage of bills and the budgetary cycle”.

Berdasarkan definisi kajian IPU diatas, bahwa Angket adalah: kegiatan mereview, memonitoring dan mensupervisi Pemerintah dan Badan-badan Publik, yang termasuk didalamnya dalam menerapkan kebijakan peraturan dan perundang-undangan. Selain itu, hak angket Parlemen menyangkut beberapa aspek penting, diantaranya:

“To detect and prevent abuse, arbitrary behaviour, or illegal and unconstitutional conduct on the part of the government and public agencies. At the core of this function is the protection of the rights and liberties of citizens; to ensure that policies announced by the government and authorized by parliament are actually delivered. This function includes monitoring the achievement of goals set by legislation and the government’s own program ; and to improve the transparency of government operations and enhance public trust in the government, which is itself a condition of effective policy delivery”.

Hak angket merupakan salah satu hak yang dijamin keberadaannya dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Kewenangan DPR menjalankan penyelidikan atas salah satu kasus yang sedang ramai diperbincangkan publik yaitu kasus E-ktip merupakan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan sebagaimana tertuang dalam UUD 1945, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3), Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 tentang Hak angket DPR (UU Angket).

¹⁰[Http://Www.Ipu.Org/Pdf/Publications/Oversight08-E.Pdf](http://www.Ipu.Org/Pdf/Publications/Oversight08-E.Pdf), Tool For Parliament Oversight. Diakses 5 Juli 2019.

UU Angket dibentuk pada saat Indonesia menganut sistem demokrasi parlementer berdasarkan Undang-Undang Dasar (UUD) Sementara Tahun 1950 yang belum dicabut. UUD Angket dalam sistem demokrasi parlementer ini tentunya tidak sepenuhnya sejalan dengan gagasan hak angket yang semestinya ada dalam negara yang menganut sistem Presidensial. Praktek ketatanegaraan di dunia menunjukkan bahwa Hak angket dalam sistem negara parlemen umumnya dapat dijadikan landasan atau mosi untuk menjatuhkan Perdana Menteri atau menteri yang berkuasa.

Selain UU Angket, sebagaimana disebutkan sebelumnya, UU MD3 juga mengatur tentang hak angket. Bukan hanya menegaskan kewenangan DPR dalam hak angket, UU MD3 juga menentukan komposisi Panitia Angket. Adapun UU angket mengatur secara lebih detail bukan hanya prosedur pengajuan angket, namun juga menentukan “nilai” dari hasil angket. Terkait dengan komposisi Panitia Angket, bahwa UU MD3 menentukan bahwa semua anggota Panitia Angket merupakan anggota DPR yang mewakili semua Fraksi yang ada dan diangkat berdasarkan Keputusan DPR. Besar kecilnya Representasi anggota angket tentunya berdasarkan pada proporsi Fraksi, sehingga semakin besar jumlah anggota Fraksi di DPR, semakin besar pula keanggotaannya sebagai Panitia Angket. Fakta bahwa seluruh anggota angket merupakan anggota DPR sedikit banyak mempengaruhi opini publik bahwa kerja panitia angket tidak dapat dilepaskan dari nuansa politik.

Hak Angket sendiri diatur dalam pasal 79 ayat (3) Undang-undang No.17 tahun 2014 yang menyebutkan bahwa Hak Angket merupakan hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Tidaklah dapat dijadikan landasan untuk menyatakan hak angket DPR tidak meliputi KPK sebagai lembaga independen, karena secara tekstual jelas bahwa KPK adalah organ atau lembaga yang melaksanakan undang-undang. Pengaturan yang dianggap kumulatif dalam kata “dan/atau kebijakan pemerintah”, tidak dapat ditafsirkan bahwa hak angket hanya ditujukan kepada pemerintah dengan kebijakan yang berkaitan dengan hal penting, strategis dan berdampak luas pada kehidupan berbangsa dan bernegara yang

dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Penjelasan pasal 79 ayat (3) yang menyatakan “pelaksanaan suatu undang-undang dan atau kebijakan pemerintah dapat berupa kebijakan yang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden, menteri Negara, panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung atau pimpinan lembaga pemerintahan nonkementerian lainnya, bukanlah sesuatu yang sifatnya limitatif, karena jikalau demikian penjelasan tersebut menjadi suatu norma baru yang seharusnya diletakkan dalam batang tubuh. Penjelasan tidak boleh membentuk norma baru, melainkan hanya memberi contoh yang harus terbuka terhadap objek pengaturan lain yang memiliki pengertian yang sama.

Hak Angket yang bisa dilakukan DPR terbatas pada penyelidikan terhadap undang-undang atau kebijakan pemerintah yang bersifat penting, strategis, berdampak luas dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Jika mengacu kepada pasal tersebut, maka sebenarnya DPR tidak dapat membentuk panitia khusus Angket terhadap KPK, sebab KPK sebagai lembaga negara sama sekali tidak melakukan pelanggaran hukum yang penting, strategis dan berdampak luas dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya.

IV. KESIMPULAN

DPR memiliki fungsi pengawasan yang tercantum pada UUD 1945, hakekat pengawasan adalah pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang yang dilakukan oleh pemerintah serta kebijakan yang dikeluarkan pemerintah untuk kehidupan seluruh masyarakat. KPK digolongkan sebagai lembaga eksekutif yang bisa diberikan hak angket oleh DPR. KPK merupakan lembaga yang masuk dalam ranah eksekutif yang sifatnya independen dan tidak dapat dicampurtangani oleh siapapun termasuk DPR. Kewenangan hak angket tersebut juga diatur dpada pasal 79 ayat (3) tentang MD3 karena hak angket DPR terhadap KPK dalam fungsi pengawasannya. Dengan demikian, dalam melaksanakan fungsi pengawasannya, DPR dapat menggunakan hak-hak konstitusionalnya termasuk hak angket terhadap KPK hanya terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK selain pelaksanaan tugas dan kewenangan yudisialnya (penyelidikan, penyidikan dan penuntutan).

DAFTAR BACAAN

Buku dan Jurnal

Ackerman, John M., *Independent Accountability Agencies And Democracy: A New Separation Of Powers?*, Paper On Workshop On Comparative Administrative Law, Yale University, May 8-9 2009.

Akbar, Patrialis, *Lembaga-Lembaga Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015.

Asshiddiqie, Jimly, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Pers, Yogyakarta, 2002.

_____, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta.

Capra, Fritjof, *Titik Balik Peradaban : Sains, Masyarakat Dan Kebangkitan Kebudayaan*, Bentang, Yogyakarta, 2000.

Fadjar, A. Mukthie, *Tipe Negara Hukum*, Bayu Media dan in-TRANS, 2004.

Hr., Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003.

Ibrahim, Harmaily, Moh. Kusnardi, *pengantar HTN Indonesia*, PS HTN FH UI dan sinar bakti, Jakarta, 1998.

Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Kusuma, Yopy Perdana, "Propaganda Hak Angket DPR Terhadap KPK", *Lontar* Vol. 5 No. 1, 2017.

MD. Mahfud, Moh., *Politik Hukum Diindonesia*, Jakarta:Rajawali Press

Pabottingi, Mochtar, *Arah Scalpel Atas Korupsi, Pengantar Dalam Saldi Isra, Kekuasaan Dan Perilaku Korupsi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2009.

Shidarta, Arief "Kajian Kefilsafatan Tentang Negara Hukum" Dalam Jurnal Hukum Jantera Edisi 3-Tahun II, PSHK, Jakarta, 2004.

Winardi, Sirajuddin, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang: Setara Press, 2015.

Website

[Http://Www.Ipu.Org/Pdf/Publications/Oversight08-E.Pdf](http://Www.Ipu.Org/Pdf/Publications/Oversight08-E.Pdf), Tool For Parliament Oversight.

[Http://Www.Merriam-Webster.Com/Dictionary/Inquiry](http://Www.Merriam-Webster.Com/Dictionary/Inquiry) [Http://Www.Merriam-Webster.Com/Dictionary/Inquiry](http://Www.Merriam-Webster.Com/Dictionary/Inquiry).