



KETERANGAN AHLI

Perkara Nomor 47/PUU-XV/2017

Denny Indrayana

denny.indrayana@unimelb.edu.au

Keterangan Ahli Perkara Nomor 47/PUU-XV/2017

Pertama, izinkan Kami menyampaikan terima kasih atas kesempatan dari Majelis Hakim Yang Terhormat Mahkamah Konstitusi untuk menyampaikan pendapat tertulis berikut. Melalui Indonesia Corruption Watch (ICW) Para Pemohon perkara *a quo* memberikan kehormatan kepada kami untuk menyampaikan pendapat terkait 4 (empat) hal berikut:

1. Keberadaan KPK dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia;
2. Uraian “pemerintah” sebagai objek angket sebagaimana ketentuan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 dan penjelasannya;
3. Pengawasan terhadap KPK selama ini dan kekeliruan angket sebagai instrumen pengawasan; dan
4. Hal-hal lain jika dirasa perlu.

Berikut adalah pendapat kami atas keempat hal tersebut, dari sudut pandang hukum tata negara, bidang yang selama ini kami pelajari.

1. Keberadaan KPK dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Dari sisi hukum tata negara, keberadaan KPK bisa dilihat dari peraturan perundangan, putusan pengadilan dan doktrin. **Secara peraturan perundangan**, KPK adalah komisi negara independen (*independent agencies*) sebagaimana tercermin dari pasal 3 UU KPK dan penjelasannya. Bahwasanya frasa, “lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun” bukan berarti yang dibatasi independensinya hanyalah terkait tugas dan wewenangnya saja, sebagaimana diargumentasikan beberapa pandangan. Independensi tugas dan wewenang itu, berarti juga independensi kelembagaan (*institutional independensi*). Karena, keduanya tidak dapat dipisahkan. Tidak mungkin suatu lembaga akan independensi dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, jikalau tidak mempunyai kemandirian secara kelembagaan.

Secara putusan peradilan, paling tidak ada tiga putusan MK yang seharusnya dijadikan rujukan tentang kelembagaan KPK:

- a. Pertimbangan Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 halaman 269, MK mengatakan “KPK dapat dianggap penting secara konstitusional (constitutionally important) dan termasuk **lembaga yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman** sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 Ayat (3) UUD 1945”;
- b. Pertimbangan Putusan Nomor 5/PUU/IX/2011 halaman 75–76, MK menegaskan, “KPK adalah **lembaga negara independen yang diberi tugas dan wewenang khusus antara lain melaksanakan sebagian fungsi yang terkait dengan kekuasaan kehakiman** untuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan ...”; dan
- c. Pertimbangan Putusan Nomor 49/PUU-XI/2013 halaman 30, MK kembali menegaskan, “Pembentukan lembaga yang **terkait dengan fungsi kekuasaan kehakiman termasuk KPK mempunyai landasan konstitusional pada Pasal 24 ayat (3) UUD 1945**”.

Ketiga keputusan MK tersebut menegaskan bahwa KPK adalah lembaga negara independen yang diberi tugas dan wewenang khusus terkait kekuasaan kehakiman, dan mempunyai landasan konstitusional berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945.

Putusan MK tersebut menegaskan bahwa kelembagaan KPK tidak dapat dimasukkan ke dalam salah satu cabang kekuasaan klasik ala Montesquieu: eksekutif, legislatif ataupun yudikatif. Masih dalam Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, pertimbangannya di halaman 268, MK mengatakan, “Doktrin klasik tentang pemisahan kekuasaan negara ke dalam tiga cabang kekuasaan kini telah jauh berkembang, antara lain, ditandai oleh diadopsinya pelembagaan komisi-komisi negara yang di beberapa negara bahkan bersifat kuasi lembaga negara yang diberi kewenangan melaksanakan fungsi-fungsi kekuasaan negara”.

Kami sependapat dengan putusan MK demikian. Maka, KPK tidak dapat diklasifikasikan sebagai bagian dari eksekutif (*executive agency*), sebagaimana disampaikan oleh beberapa kalangan. Tidak pula legislatif ataupun yudikatif. Namun, dengan kewenangannya yang terkait dengan kekuasaan kehakiman, maka mengkategorikan KPK sebagai lembaga negara independen yang terkait kekuasaan kehakiman, sebagaimana putusan-putusan MK di atas, sudah merupakan cara pandang yang benar. Pun, telah sejalan dengan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang—sebagaimana putusan MK di atas—menjadi dasar konstitusional keberadaan KPK, dan juga menggunakan frasa hukum yang sejalan, yaitu, “Badan-badan lain yang ***fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman*** diatur dalam undang-undang”.

Membantah salah satu pandangan yang mengatakan KPK masuk ke dalam ranah eksekutif, kami tegas menolaknya. Pertama, secara struktur pengaturan, sesuai putusan MK bahwa dasar konstitusionalitas KPK adalah Pasal 24 ayat (3) UUD 1945, maka pengaturan itu berada dalam Bab Kekuasaan Kehakiman. Kedua, memasukkan KPK ke dalam ranah eksekutif (*executive agency*) berarti pula menempatkan KPK di bawah pengaruh presiden sebagai kepala pemerintahan (*chief of executive*). Hal demikian, jelas-jelas bertentangan dengan prinsip independensi KPK, khususnya Pasal 3 dan penjelasannya.

Akhirnya, kami juga ingin menegaskan, sesuai putusan MK, bahwa KPK adalah lembaga negara independen yang kewenangannya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, maka hal demikian telah sejalan dengan prinsip independensi KPK, sebagaimana termaktub dalam Pasal 3 dan Penjelasan UU KPK. Sebagai lembaga yang terkait dengan kekuasaan kehakiman, tentu KPK tidak bisa lepas dari prinsip utama lembaga yudikatif yaitu, *independence of the judiciary*, sebagaimana diatur dengan jelas dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945.

Secara doktrin ketatanegaraan, banyak literatur yang mengulas keberadaan komisi negara independen, yang mempunyai fungsi campur sari, dan tidak bisa dikategorikan ke salah satu dari tiga cabang kekuasaan ala Montesquieu. Teori pemisahan kekuasaan demikian sudah usang, dan tidak mampu lagi menjawab problematika ketatanegaraan modern. Dalam artikelnya “*The New Separation of Powers*”, Bruce Ackerman menyimpulkan bahwa ketatanegaraan Amerika Serikat minimal mempunyai lima cabang kekuasaan, termasuk komisi negara independen (*independent agencies*) (*Harvard Law Review*, Volume 113:3, tahun 2000).

Abad ke-21 memang menghadirkan banyak komisi negara independen, dengan berbagai alasan. Di Afrika Selatan, Komnas HAM menjadi organ konstitusi sebagai jawaban dari politik diskriminatif Apartheid. Di Indonesia, amandemen UUD 1945 menghadirkan Komisi Pemilihan Umum untuk

memastikan penyelenggaraan pemilu yang profesional dan non-partisan. Komisi independen demikian mempunyai beberapa ciri. Satu, independensinya ditegaskan dalam dasar hukum pembentukannya. Dua, karena independen, ia tidak dapat diklasifikasikan sebagai salah satu dari tiga cabang kekuasaan Montesquieu. Tiga, pimpinannya tidak tunggal tetapi kolegal, dan proses pemilihan ataupun pemberhentiannya melibatkan tidak hanya satu cabang kekuasaan. Empat, keberadaannya tidak sementara atau *ad hoc*, beberapa bahkan menjadi organ konstitusi (*constitutional organ*). Lima, kewenangannya mungkin beririsan dengan salah satu cabang kekuasaan, tetapi bukan berarti dia berada di dalam ranah cabang kekuasaan tersebut.

Dalam bahasa Profesor Jimly Asshiddiqie di bukunya “Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi” komisi negara berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Namun, mempunyai campur sari kewenangan ketiganya. Dalam Bahasa yang hampir serupa Funk dan Seamon (2001) mengatakan komisi independen mempunyai kekuasaan “*quasi legislative*”, “*executive power*” dan “*quasi-judicial*”. Argumen komisi independen adalah kuasa legislatif karena ia mempunyai kewenangan membuat peraturan sendiri (*self-regulatory*) body.

Yang lebih ditekankan dalam literatur Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara adalah, komisi negara independen bukanlah eksekutif. Hal demikian, karena masif dan luasnya ranah kekuasaan eksekutif. Asimow dalam bukunya “Administrative Law” (2002) sengaja memisahkan komisi negara ke dalam dua kelompok, yaitu eksekutif (*executive agencies*) dan independen (*independent agencies*). Milakovich dan Gordon dalam “*Public Administration in America*” (2001) menggunakan istilah *dependent regulatory agencies* (DRAs) untuk yang masuk eksekutif, sebagai lawan dari *independent regulatory boards and commissions* (IRCs) untuk yang independen. Perbedaan utama lembaga eksekutif adalah kelembagaannya yang berada di bawah presiden, tidak demikian halnya dengan komisi independen.

KESIMPULANNYA, untuk menjawab pertanyaan nomor satu dapat kami simpulkan, bahwa, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, KPK adalah lembaga negara independen (*independent agency*) bukan bagian dari eksekutif (*executive agencies*) yang kewenangannya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, dan karenanya dasar hukum konstitusionalnya adalah Pasal 24 ayat (3) UUD 1945.

2. Makna “Pemerintah” sebagai objek angket sebagaimana ketentuan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 dan penjelasannya

Pasal 79 ayat (3) UU 17/2014 tentang MD3 menyebutkan :

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

Penjelasan makna “pemerintah” dalam norma hukum di atas adalah salah satu kunci untuk menjawab dasar hukum keabsahan (legalitas) sekaligus pinjakan konstitusional (konstitusionalitas) dari Panitia Angket DPR atas KPK, yang sebenarnya menjadi inti soal dari permohonan *a quo*.

Saya berpandangan sama dengan pemohon, bahwa frasa “pelaksanaan suatu undang-undang” sebagaimana didalilkan dalam norma hukum Pasal 79 ayat (3) tersebut adalah tetap terkait dengan pemerintah. Pertama, karena konsep hak angket yang sebenarnya diadopsi dari sistem parlementer, memang ditujukan untuk mengontrol dan menyelidiki pemerintah (eksekutif)—bukan yang lain. Dua, memaknai bahwa pelaksanaan undang-undang tersebut secara luas, sehingga misalnya mencakup pelaksanaan undang-undang MK, MA, KPK dan lain-lain akan sangat berpotensi bertentangan dengan prinsip kemandirian kekuasaan kehakiman (*independence of the judiciary*) berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945. Atau, kalau terkait KPK, bertentangan dengan Pasal 3 dan penjelasan UU KPK.

Tugas dan wewenang yang diberikan oleh undang-undang kepada lembaga kekuasaan kehakiman seperti MK dan MA—termasuk pula yang terkait kekuasaan kehakiman seperti KPK, tidak dapat diganggu dalam “keadaan dan situasi ataupun dengan alasan apapun” (Penjelasan Pasal 3 UU KPK). Termasuk gangguan dengan Angket DPR sekalipun. Oleh karena itu, Angket DPR terhadap KPK adalah bertentangan dengan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 3 dan Penjelasan UU KPK. Terlebih, sekali lagi karena KPK bukan bagian dari pemerintah (*executive agency*), tetapi adalah komisi negara independen (*independent agency*) sebagaimana dijelaskan di atas.

Jikalau ada pihak yang merujuk Hak Angket dalam kasus Bank Century sebagai contoh absahnya hak angket atas lembaga negara independen semacam Bank Indonesia, yang keberadaannya diatur oleh UUD 1945 (*constitutional organ*), maka dapat saya tegaskan bahwa pendapat demikian adalah keliru. Pertama, dalam kasus Bank Century, yang dijadikan objek angket adalah tetap kebijakan pemerintah dalam memberikan *bail out* kepada Bank Century, melalui lembaga yang bernama Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK). Kedua, memang ada kesalahan konsep ketika meletakkan Gubernur Bank Indonesia sebagai Wakil Ketua KSSK, di bawah Menteri Keuangan sebagai Ketua, namun hal demikian bukan berarti bahwa yang dijadikan objek angket adalah Bank Indonesia sebagai organ konstitusi yang independen.

KESIMPULANNYA, perluasan makna hak angket menjadi melingkupi pelaksanaan undang-undang di luar pemerintah (eksekutif) adalah tidak berdasar, tidak sah, bahkan bertentangan dengan UUD 1945. Apalagi kalau Angket itu ditujukan kepada lembaga negara yudikatif, ataupun kewenangannya terkait dengan kekuasaan kehakiman sebagaimana halnya KPK. Maka, hak angket DPR kepada KPK adalah tidak sah (*illegal*) dan bertentangan dengan UUD 1945 (*unconstitutional*). Karenanya, kami mendorong MK untuk membatasi pemaknaan luas pelaksanaan hak angket atas KPK yang sekarang sedang berjalan sebagai interpretasi yang bertentangan dengan konstitusi.

3. Pengawasan terhadap KPK dan Kekeliruan Angket sebagai Instrumen Pengawasan

Terhadap pandangan yang mengatakan KPK adalah lembaga *super body* tanpa pengawasan., kami berpendapat bahwa pandangan demikian adalah keliru. Pengawasan terhadap KPK telah dan terus berlangsung melalui berbagai instrument. DPR sebenarnya telah melaksanakan pengawasan melalui berbagai rapat dengar pendapat antara Komisi Hukum DPR dengan KPK. DPR juga sebenarnya mempunyai kewenangan pengawasan kepada KPK melalui keterlibatannya dalam proses seleksi komisioner KPK.

Dalam hal keuangan, KPK yang anggarannya bersumber dari negara juga telah diawasi oleh BPK. Dalam hal kinerja penegakan hukum, kewenangan sadap KPK, yang merupakan salah satu kewenangan paling kontroversial juga diawasi secara internal melalui SOP yang ketat, dan diaudit

pula oleh Kemenkominfo. Tentang pengawasan internal ini, pun adalah mekanisme pengawasan yang selama ini telah dan terus berjalan sebagai bagian integral dari kelembagaan KPK.

Yang tidak kalah penting, berkaitan kewenangannya yang terkait dengan kekuasaan kehakiman (penyelidikan, penyidikan dan penuntutan), kinerja KPK telah diawasi dan dinilai oleh lembaga peradilan. Putusan-putusan pengadilan dari tingkat pertama hingga MA, adalah mekanisme kontrol yang lebih sejalan dengan prinsip kemandirian kekuasaan kehakiman (Pasal 24 ayat (3) UUD 1945) dan Pasal 3 dan Penjelasan UU KPK. Bahwasanya penuntutan KPK hampir 100% terbukti di pengadilan, menunjukkan bahwa hasil pengawasan kepada KPK menunjukkan kinerjanya adalah sangat baik.

KESIMPULANNYA, membuat sistem pengawasan baru, apalagi melalui hak angket, yang telah kami jelaskan di atas tidak sah (*illegal*) dan atau bertentangan dengan UUD 1945 (*unconstitutional*) tentu harus ditolak. Pengawasan melalui hak angket jelas merupakan penyalahgunaan kewenangan DPR yang justru mengintervensi independensi KPK yang dijamin eksistensinya berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 3 dan Penjelasan UU KPK.

4. Hal lain: Hak Angket atas KPK adalah *Obstruction of Justice*

Kita tidak akan mengalami kesulitan untuk membuktikan bahwa hak angket DPR pada KPK pada dasarnya berkaitan dengan penanganan kasus korupsi yang sedang berjalan di KPK—lebih jelasnya adalah terkait KTP elektronik. Terkait hal ini sudah banyak dijelaskan dan diberitakan, dan karenanya tidak akan lagi kami ulang dalam keterangan ini. Namun, kami berpandangan, hak angket bukan saja tidak sah (*illegal*), bertentangan dengan UUD 1945 (*unconstitutional*) tetapi lebih jauh adalah tindak pidana *obstruction of justice* sebagaimana diatur dalam Pasal 21 UU Tipikor.

Demikian keterangan ini Kami sampaikan, semoga bisa menjadi bagian dari pengambilan keputusan Majelis Yang Terhormat untuk menegakkan konstitusi kita UUD 1945 yang berdaulat—dan antikorupsi.

Melbourne, 12 September 2017

Salam hormat,



Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D.