

**ANALISIS TERHADAP PENGAWASAN KEWENANGAN
KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI (KPK) OLEH DEWAN
PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA (DPR RI)
SEBAGAI PERWUJUDAN PRINSIP *CHECKS AND BALANCES***

Josua Victor Manalu
Mahasiswa Fakultas Hukum UNS

Adriana G. Firdausy
Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UNS

Abstract

This study analyze the Authority Supervision of Corruption Eradication Commission (KPK) by The House of Representatives of The Republic of Indonesia (DPR RI) as an Embodiment The Principles of Checks and Balances: What are the obstacles that occur in authority supervision of KPK by DPR RI? How does the ideal supervision of the KPK's authority by DPR RI as an embodiment of The Principles of Checks and Balances? The purpose of this research is to know the problems that occur in the supervision of the KPK's authority by DPR RI in a more concrete manner and to know the ideal supervision of the KPK's authority by DPR RI as the embodiment of the principle of checks and balances. This research is normative, prescriptive, and applied legal research. The approach used is the conceptual approach. Legal materials collection technique used is the study of literature. KPK is a state agency which in carrying out its duties and authority is independent and free from any influence of power. KPK is a state agency that was born as part of the executive department with the aim to eradicate corruption in Indonesia. The position of the KPK in the Indonesian state administration system that exists in the executive domain becomes the basis that DPR RI's supervision over the KPK can be done because KPK is included in the object of the right of inquiry from DPR RI. Indonesia at present has embodied the principle of checks and balances as a manifestation of mutual balance and oversight among existing state institutions so that each state institution can work maximally in carrying out its functions, and to prevent the potential presence of arbitrariness of each the state institution. Supervision conducted by DPR RI to the KPK in accordance with the mandate of the existing constitution and ensure the implementation of the state by the state institutions in accordance with applicable law is through the right of inquiry, namely by providing recommendations to the KPK in order to strengthen and improve the performance of the KPK in the future.

Key words: *Supervision, Authority of KPK, DPR RI, The Principles of Checks and Balances*

Abstrak

Penelitian ini adalah mengenai Analisis Terhadap Pengawasan Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) sebagai perwujudan Prinsip *Checks and Balances*: Apakah kendala yang terjadi dalam pengawasan kewenangan KPK oleh DPR RI? Bagaimanakah pengawasan yang ideal terhadap kewenangan KPK oleh DPR RI sebagai perwujudan Prinsip *Checks and Balances*? Tujuan penelitian ini adalah mengetahui permasalahan yang terjadi di dalam pengawasan kewenangan KPK oleh DPR RI secara lebih konkrit serta mengetahui pengawasan yang ideal terhadap kewenangan KPK oleh DPR RI sebagai perwujudan prinsip *checks and balances*. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum yang bersifat preskriptif dan terapan. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan konseptual. Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan adalah studi kepustakaan. KPK adalah lembaga negara yang yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. KPK merupakan lembaga negara yang lahir sebagai bagian dari departemen eksekutif dengan tujuan untuk memberantas tindak pidana korupsi di Indonesia. Kedudukan KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang berada pada ranah eksekutif menjadi landasan bahwa pengawasan DPR RI terhadap KPK dapat dilakukan karena KPK termasuk dalam obyek hak angket dari DPR RI. Indonesia pada masa kini telah mengejawantahkan prinsip *checks and balances* sebagai wujud untuk saling mengimbangi serta mengawasi antar lembaga-lembaga negara yang ada agar masing-masing lembaga negara dapat bekerja dengan maksimal dalam melaksanakan fungsinya, serta untuk mencegah potensi hadirnya kesewenang-wenangan dari masing-masing lembaga negara tersebut. Pengawasan yang dilakukan oleh DPR RI terhadap KPK sesuai dengan amanat konstitusi yang ada serta menjamin terlaksananya penyelenggaraan negara oleh lembaga-lembaga kenegaraan sesuai dengan hukum yang berlaku adalah melalui hak angket, yakni dengan memberikan rekomendasi-rekomendasi kepada KPK demi memperkokoh dan memperbaiki kinerja KPK kedepannya.

Kata kunci: Pengawasan, Kewenangan KPK, DPR RI, Prinsip *Checks and Balances*

A. PENDAHULUAN

Korupsi, menjadi sebuah epidemi yang tidak berakhir di negeri ini. Eksistensinya seakan menjadi antitesis dari sejarah panjang perjalanan bangsa ini, yang bahkan butuh ratusan tahun untuk dapat meraih sebuah titik bernama kemerdekaan. Melalui berbagai media massa baik itu media cetak maupun elektronik, pemberitaan mengenai korupsi seakan tidak pernah habis bahkan cenderung bertumbuh subur. Korupsi, seakan menjadi sebuah budaya yang khas bagi bangsa Indonesia itu sendiri. Bahkan

tidak sedikit pula dari masyarakat Indonesia yang bertumbuh dalam sebuah stigma bahwa untuk menjadi kaya maka cara yang paling tepat untuk dilakukan adalah dengan korupsi. Dan pada kenyataannya anggapan ini pun tidak dapat dikesampingkan karena memang korupsi menjadi sebuah fenomena yang sangat lekat dalam kehidupan bermasyarakat. Mulai dari orang awam, tokoh masyarakat, pejabat publik, bahkan tokoh agama, semua terseret dalam pusaran ini. Sikap dan tindak koruptif masih ada dan terus terjadi dimana-mana yang sebagian bekerja secara sistematis dan terstruktur dalam sistem kekuasaan dan sistem sosial masyarakat. Pemberantasan korupsi masih kerap dijadikan sebagai jargon politik dari suatu kekuasaan oleh sebagian kalangan, meskipun sebagian lainnya menjadikan pemberantasan korupsi benar-benar sebagai prioritas yang secara serius perlu dilakukan untuk membangun tata pemerintahan yang baik (*good governance*) melalui gerakan reformasi atau perbaikan tata pemerintahan (*governance reform*). Konteks yang menarik dalam persoalan korupsi di Indonesia dan upaya pemberantasannya adalah ketika pada saat yang sama tersinyalir bahwa perilaku dan tindak korupsi kian meningkat. Fakta ini mengakibatkan dua hal sekaligus. *Pertama*, berkembang sikap fatalis yang menyimpulkan bahwa korupsi memang sulit diberantas dan sulit ditangani, sehingga sikap permisif untuk ikut melakukan korupsi meningkat. *Kedua*, terdapat berbagai upaya kreatif untuk tetap membangun upaya gerakan antikorupsi di dalam sistem sosial masyarakat dengan membentuk zona-zona antikorupsi. Dalam situasi saat ini perlu ada perlawanan korupsi sedini mungkin dari tingkat kecil hingga yang besar, dari keluarga hingga negara (Suraji, 2008:137).

Upaya Pemerintah Indonesia dalam menangani wabah korupsi sejatinya sudah dimulai dari jauh hari. Apabila ditelisik sejenak dalam sejarah perjalanan bangsa Indonesia pada tahun 1998 yang penuh dengan gejolak, salah satu tuntutan yang berkumandang dalam kampanye besar bertajuk reformasi kala itu adalah Indonesia harus terbebas dari segala praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Hal itu dikarenakan begitu semaraknya praktik korupsi yang begitu kuat pada masa itu, sehingga dibutuhkan suatu perubahan yang tidak kalah kuat pula untuk lepas dari jerat korupsi. Dalam rangka mewujudkan supremasi hukum, Pemerintah Indonesia telah meletakkan landasan kebijakan yang kuat dalam memerangi tindak pidana korupsi. Berbagai kebijakan tersebut tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme; Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara

Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme; Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, serta Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Ermansjah Djaja, 2010:255).

Konsiderans Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyatakan bahwa tindak pidana korupsi yang selama ini terjadi secara meluas, tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, sehingga tindak pidana korupsi perlu digolongkan sebagai kejahatan yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa. Berpedoman atas konsiderans tersebut maka buah dari semangat reformasi dalam memberantas tindakan korupsi pun dimulai dengan menciptakan suatu organ yang berada dalam tatanan kelembagaan negara Indonesia. Sebuah lembaga negara yang sifatnya independen, dengan segala muruah yang lekat di dalam lembaga tersebut, nantinya diharapkan mampu menjadi garda terdepan dalam misi besar pemberantasan korupsi di Indonesia. Menurut Bagir Manan, kehadiran lembaga-lembaga negara di dalam dan di luar UUD 1945 merupakan salah satu “produk” reformasi yang bergulir sejak 1998. Sebelum Perubahan UUD 1945, bahkan sepanjang perjalanan RI, tidak ada lembaga negara yang diatur di luar UUD. Terdapat beberapa kemungkinan kehadiran sejumlah lembaga negara yang diatur dan dilahirkan oleh undang-undang. *Pertama*, pembentuk undang-undang tidak benar-benar memahami kedudukan konstitusional lembaga negara sebagai alat kelengkapan organisasi negara (*organ of state, staatorganen*) atau alat penyelenggara negara yang bertindak untuk dan atas nama negara. *Kedua*, menciptakan lembaga negara (walaupun tidak diatur dalam UUD), merupakan suatu cara memberikan status dan *privilege* yang serupa dengan lembaga negara yang diatur dalam UUD. *Ketiga*, memberi status suatu badan sebagai lembaga negara, memungkinkan badan tersebut menjalankan kekuasaan sebagai unsur organisasi negara. *Keempat*, pembentukan lembaga negara baru melalui Perubahan UUD tidak mudah, dibandingkan jika diatur dengan undang-undang. *Kelima*, pengertian lembaga negara, tidak hanya terbatas pada badan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sudah sejak awal, lembaga negara dalam UUD 1945 tidak hanya eksekutif, legislatif dan yudikatif. Hal serupa dijumpai misalnya, di Perancis, Belanda, Jerman. *Keenam*, ada kesan, status lembaga negara dipertalikan dengan “independensi” terhadap lembaga-lembaga negara yang diatur dalam UUD (Susi Dwi Harijanti dkk, 2016:7).

Dari berbagai perangkat aturan untuk mewujudkan supremasi hukum di dalam upaya pemberantasan korupsi di Indonesia, serta bentuk pengejawantahan dari legitimasi semangat reformasi yang digulirkan seluruh masyarakat Indonesia di tahun 1998, maka terlahirlah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK) yang kemudian turut melahirkan sebuah lembaga negara independen (komisi khusus) yang saat ini dikenal dengan sebutan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Sesuai dengan ketentuan pada Pasal 3 UU KPK, KPK diberi amanat melakukan pemberantasan korupsi secara profesional, intensif, dan berkesinambungan serta merupakan lembaga negara yang bersifat independen, yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bebas dari kekuasaan manapun. Pun secara eksplisit terkait dengan kewenangan KPK itu sendiri, Pasal 6 huruf c UU KPK menyatakan bahwa KPK berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi.

Namun dibalik eksistensi KPK sebagai lembaga anti rasuah di Indonesia, keberadaannya sebagai sebuah lembaga negara acap kali dinilai sebagai lembaga yang *superbody*. Hal ini dikarenakan KPK oleh sebagian kalangan dinilai memiliki sejumlah kewenangan yang cukup besar di dalam proses penanganan suatu tindak pidana korupsi. Melihat keberadaan KPK beserta kewenangan yang dimilikinya yang tercantum pada Pasal 6 huruf c UU KPK, muncul kekhawatiran bahwa besarnya kewenangan yang dimiliki akan disalahgunakan dalam proses realisasi nantinya. Salah satu contoh adalah kasus salah tangkap yang menimpa dua orang Jaksa dari Kejaksaan Negeri (Kejari) Pamekasan. Dua orang jaksa Kejari Pamekasan tersebut diduga melakukan tindak pidana korupsi dan ditangkap di tempat kerjanya lalu diringkus ke Polda Jawa Timur. Namun kemudian mereka dilepas dikarenakan tak cukup bukti. Ketua Komisi III DPR RI yang saat itu dijabat oleh Bambang Soesatyo menyayangkan kejadian tersebut dikarenakan hak-hak perdata dari kedua jaksa tersebut telah rusak, sebagaimana juga kehormatan dan harga diri lembaga Kejaksaan yang ikut tercoreng atas penangkapan di tempat kerja dan saat menggunakan pakaian dinas (<https://nasional.kompas.com/read/2017/09/05/17195511/dua-jaksa-kejari-pamekasan-mengadu-ke-komisi-iii-soal-salah-tangkap-kpk> diakses pada 18 April 2018 pukul 15.35 WIB). Selain itu, terdapat pula 11 dugaan pelanggaran yang dilakukan KPK berdasarkan temuan sementara Panitia Khusus (Pansus) Angket KPK oleh DPR RI yang terdiri atas:

1. Dari aspek kelembagaan, KPK bergerak dan menjadikan dirinya sebagai lembaga *superbody* yang tidak siap dan tidak bersedia dikritik dan diawasi, serta menggunakan opini media untuk menekan para pengkritiknya.
2. Kelembagaan KPK dengan argumen independennya mengarah kepada kebebasan atau lepas dari pemegang cabang-cabang kekuasaan negara. Hal ini sangat mengganggu dan berpotensi membuat terjadinya *abuse of power* dalam sebuah negara hukum dan negara demokrasi sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945.
3. KPK dibentuk bukan atas mandat konstitusi, melainkan UU KPK sebagai tindak lanjut atas perintah Pasal 43 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Maka KPK sepatutnya mendapatkan pengawasan yang ketat dan efektif dari lembaga pembentuknya, dalam hal ini DPR RI, secara terbuka dan terukur.
4. KPK dalam menjalankan tugas, fungsi, dan kewenangan sebagaimana diatur dalam UU KPK belum bersesuaian atau patuh atas azas-azas yang meliputi azas kepastian hukum, keterbukaan, akuntabilitas, kepentingan umum dan proporsionalitas, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU KPK.
5. Dalam menjalankan fungsi koordinasi, KPK cenderung berjalan sendiri tanpa mempertimbangkan eksistensi, jati diri, kehormatan dan kepercayaan publik atas lembaga-lembaga negara dan penegak hukum lain. KPK lebih mengedepankan praktek penindakan melalui pemberitaan atau opini dibanding pencegahan.
6. Fungsi supervisi KPK cenderung menangani sendiri tanpa koordinasi, dibandingkan dengan upaya mendorong, memotivasi, serta mengarahkan instansi kepolisian dan kejaksaan.
7. Dalam menjalankan fungsi penyelidikan, penyidikan dan penuntutan, KPK sama sekali tidak berpedoman pada KUHAP dan mengabaikan prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia bagi para pihak yang menjalani pemeriksaan. Ditemukan praktik tekanan, ancaman, bujukan, dan janji-janji. Bahkan juga didapatkan kegiatan yang membahayakan fisik dan nyawa. Selain itu, terjadi pencabutan BAP di persidangan, kesaksian palsu yang direkayasa. Hal-hal itu terjadi dan didapatkan Pansus.
8. Terkait dengan aparatur KPK, berbeda dengan unsur aparatur pada lembaga negara pada umumnya yang patuh dan taat kepada Undang-Undang Nomor 5

Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan UU Aparatur Negara lainnya, seperti UU Kepolisian dan UU Kejaksaan.

9. Terkait dengan penggunaan anggaran berdasarkan hasil audit BPK, banyak hal yang belum dapat dipertanggungjawabkan dan belum ditindaklanjuti atas temuan tersebut. Untuk itu, dibutuhkan audit lanjutan BPK untuk tujuan tertentu. Dari audit tersebut dapat diketahui secara pasti pencapaian sasarannya, utamanya yang terkait kinerja KPK. Ke depan BPK juga perlu mengaudit sejumlah barang-barang sitaan (BASAN) dan barang-barang rampasan (BARAN). Pasalnya, dari kasus-kasus yang ditangani KPK atas temuan-temuan pansus di lima kantor, tidak didapatkan data-data BASAN dan BARAN dalam bentuk uang, rumah, tanah, dan bangunan.
10. Terhadap sejumlah kasus yang sedang ditangani oleh KPK, pansus memberi dukungan penuh untuk terus dijalankan sesuai dengan aturan hukum positif yang berlaku dan menjunjung tinggi HAM. Oleh karena itu, Komisi III DPR RI wajib melakukan fungsi pengawasan sebagaimana dilakukan terhadap instansi kepolisian dan kejaksaan.

Mengenai sejumlah kasus terkait dengan unsur pimpinan, mantan pimpinan, penyidik dan penuntut umum KPK yang menjadi pemberitaan di publik, seperti laporan Niko Panji Tirtayasa ke Bareskrim, kasus penyiraman Novel Baswedan, kematian Johannes Marliem, rekaman kesaksian Miryam Haryani, pertemuan Komisi III DPR dengan penyidik KPK, hal itu harus ditindaklanjuti Komisi III DPR. Dengan segera mengundang pihak KPK dan Polri dalam melaksanakan fungsi pengawasan agar tidak terjadi polemik (<https://www.liputan6.com/news/read/3066393/11-dugaan-pelanggaran-kpk-di-mata-pansus-angket> diakses pada 18 April 2018 pukul 22.26 WIB).

Sehingga berdasarkan kondisi yang sedemikian rupa tersebut, diperlukan sebuah pengawasan (kontrol) yang jelas. Tujuan dari kontrol itu sendiri, adalah untuk menjaga keseimbangan, mencegah dominasi, dan penyalahgunaan wewenang. Apabila tidak ada kontrol maka akan terjadi ketidakseimbangan, dimana kekuasaan yang dominan akan menekan kekuasaan yang lain, serta cenderung disalahgunakan. Seperti yang dikatakan Lord Acton di dalam suratnya yang ditujukan kepada Bishop Mandell Creighton pada tahun 1887 *bahwa "power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely"*, yakni kekuasaan cenderung untuk disalahgunakan dan kekuasaan yang absolut cenderung disalahgunakan secara mutlak (M. Arsyad Mawardi, 2008:61).

Mengingat besarnya kewenangan yang dimiliki KPK justru berpotensi besar terhadap timbulnya berbagai macam upaya politisasi di tubuh KPK itu sendiri, termasuk dengan berbagai isu yang semakin marak diperbincangkan yakni Pelemahan KPK, maka hadir sebuah wacana untuk memberikan pengawasan terhadap kewenangan KPK yang dinilai cukup besar yang sebenarnya telah bergulir dari jauh hari. Namun isu ini kembali muncul dan menjadi ramai diperbincangkan yakni berawal dari manuver Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). Melalui Komisi III yang bekerja dalam ruang lingkup Hukum, Hak Asasi Manusia (HAM), dan Keamanan, DPR RI menggulirkan inisiatif tentang pemberian hak angket kepada KPK. Meski mayoritas publik menilai langkah DPR RI ini sarat akan kepentingan politis, namun DPR RI bersikukuh bahwa pemberian hak angket ini adalah sebuah langkah yang malah bertujuan untuk memperbaiki kinerja KPK kedepannya yang dinilai telah banyak menyimpang dari amanah yang seharusnya dilaksanakan. Belum lagi langkah DPR RI dengan memberikan hak angket sebagai bentuk pengawasan terhadap KPK ini menimbulkan berbagai perspektif yang berbeda serta memunculkan perdebatan di antara berbagai kalangan khususnya para pengamat Hukum Tata Negara. Hal ini dikarenakan bahwa menurut sebagian pengamat Hukum Tata Negara, pemberian hak angket oleh DPR RI dinilai adalah tindakan yang inkonstitusional karena hak angket tidak seharusnya diberikan kepada lembaga seperti KPK.

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah kendala yang terjadi dalam pengawasan kewenangan KPK oleh DPR RI?
2. Bagaimanakah pengawasan yang ideal terhadap kewenangan KPK oleh DPR RI sebagai perwujudan Prinsip *Checks and Balances*?

B. Metode Penelitian

Untuk menjawab permasalahan tersebut diatas, penulis menggunakan metode penelitian normatif atau doktrinal, yaitu meneliti tentang kendala apa saja yang terjadi dalam pengawasan kewenangan KPK oleh DPR RI serta bagaimanakah pengawasan yang ideal yang dapat dilakukan DPR RI terhadap kewenangan KPK sebagai perwujudan Prinsip *Checks and Balances*. Pendekatan yang penulis gunakan adalah pendekatan kasus dimana nantinya akan meneliti terkait kendala yang terjadi

dalam pengawasan kewenangan KPK oleh DPR RI, lalu pendekatan perundang-undangan yang nantinya akan mengkaji isu hukum terkait kendala yang terjadi dalam pengawasan kewenangan KPK oleh DPR RI, serta pendekatan konseptual yang nantinya akan memberikan konsep terkait pengawasan kewenangan KPK oleh DPR RI. Sumber Penelitian yang penulis gunakan adalah data sekunder berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti buku-buku, jurnal, dan media massa. Terhadap data-data tersebut akan dianalisis menggunakan metode silogisme yang menggunakan pola pikir deduktif bertujuan untuk menjawab permasalahan hukum diatas.

C. Pembahasan

1. Kendala yang terjadi dalam pengawasan kewenangan KPK oleh DPR RI

a. Kedudukan KPK dalam konstelasi ketatanegaraan Indonesia

Sebagai sebuah lembaga negara yang lahir dari semangat dan tujuan yang jelas yakni untuk memberantas tindak pidana korupsi, sangat penting untuk mendudukan KPK pada posisi yang bebas dari pengaruh kepentingan apapun (independen). Pengertian dasar dari istilah independen adalah adanya kebebasan, kemerdekaan, kemandirian, otonom (otonomi), tidak dalam dominasi personal maupun institusional. Sehingga, ada pelaksanaan kehendak bebas (*free will*) yang dapat terwujud tanpa ada pengaruh yang secara signifikan merubah pendiriannya untuk membuat keputusan atau kebijakan. Secara filosofis, *person* atau institusi yang independen (otonom) dibatasi oleh tujuan-tujuan mulia yang ditetapkan sendiri atau ditetapkan oleh otoritas yang lebih tinggi (lebih berwenang) yang dalam operasional selanjutnya tidak lagi dapat mencampuri pelaksanaan fungsinya yang independen (Hendra Nurtjahjo, 2005:280).

Independensi KPK ini menjadi entitas yang sangat penting, agar di dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya KPK mampu bekerja tanpa harus tersandera oleh kepentingan lembaga atau pihak tertentu. Hal ini pun telah dengan jelas dinyatakan melalui amanat Pasal 3 UU KPK yang menyatakan bahwa: “Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun”. Namun yang menjadi pertanyaan dan perdebatan oleh berbagai kalangan, adalah terkait kedudukan KPK dalam

konstelasi ketatanegaraan di Indonesia. Dengan statusnya sebagai lembaga negara yang independen, lantas dimanakah kedudukan KPK dalam struktur ketatanegaraan Indonesia? Dengan label independensinya, dimanakah posisi KPK apabila mengacu pada tiga cabang kekuasaan (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) yang ada? Hal ini menjadi penting, karena selanjutnya jawaban atas pertanyaan tadi akan menjadi titik terang dari problematika yang muncul saat ini yakni apakah upaya untuk mengawasi kewenangan KPK yang saat ini sedang digodok oleh DPR RI sejatinya memang dapat dilaksanakan atau tidak.

Berbagai pandangan terkait kedudukan KPK dalam struktur ketatanegaraan Indonesia salah satunya datang dari kalangan para ahli dan pakar hukum tata negara. Prof. Mahfud MD, mantan Ketua Mahkamah Konstitusi periode 2008-2013 menjadi salah satu dari sekian banyak pihak yang turut menyampaikan pandangan terkait dengan hal ini. Beliau menyatakan bahwa kedudukan KPK berada pada koasi yudisial, dimana KPK berkaitan dengan lembaga yudisial. Sehingga wacana pengawasan KPK yang akan dilakukan oleh DPR RI melalui hak angket dinilai beliau sebagai langkah yang tidak tepat. Apabila tetap ingin melaksanakan pengawasan kepada KPK, maka DPR RI dapat menggunakan cara yang lain, bukan dengan melalui hak angket (<https://nasional.kompas.com/read/2017/07/18/19033761/di-forum-pansus-mahfud-md-jelaskan-alasan-kpk-tak-bisa-diawasi-angket> diakses pada 16 Maret 2018 pukul 09.39 WIB). Di sisi yang berbeda, Prof. Yusril Ihza Mahendra, pakar hukum tata negara sekaligus mantan Menteri Hukum dan HAM di era Presiden Megawati Soekarnoputri menyatakan bahwa KPK berada pada ranah eksekutif. Hal ini dikarenakan tugas KPK sesuai dengan amanat UU KPK itu sendiri menyatakan bahwa KPK berwenang untuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan, yang dimana hal ini merupakan tugas daripada ranah eksekutif. Sehingga menurut beliau, pengawasan oleh DPR RI terhadap KPK melalui hak angket dapat dilakukan karena KPK berada pada ranah eksekutif dan merupakan obyek dari hak angket (<https://nasional.kompas.com/read/2017/07/10/15532951/yusril.dpr.dapat.menggunakan.angket.terhadap.kpk> diakses pada 16 Maret 2018 pukul 09.48 WIB).

Terkait dengan kedudukan KPK dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia, hal ini tentu saja tidak lepas dari perkembangan konsep

ketatanegaraan yang ada di Indonesia itu sendiri. Perkembangan konsep *trias politica* juga turut memengaruhi perubahan struktur kelembagaan di Indonesia. Di banyak negara, konsep klasik mengenai pemisahan kekuasaan tersebut dianggap tidak lagi relevan karena tiga fungsi kekuasaan yang ada tidak mampu menanggung beban negara dalam menyelenggarakan pemerintahan. Untuk menjawab tuntutan tersebut, negara membentuk jenis lembaga negara yang diharapkan dapat lebih responsif dalam mengatasi persoalan aktual negara. Maka, berdirilah berbagai lembaga negara bantu dalam bentuk dewan, komisi, komite, badan, ataupun otorita, dengan masing-masing tugas dan wewenangnya. Beberapa ahli tetap mengelompokkan lembaga negara bantu dalam lingkup eksekutif, namun ada pula sarjana yang menempatkannya tersendiri sebagai cabang keempat kekuasaan pemerintahan (Fitria, 2012:4).

Namun apabila dimaknai secara lebih komprehensif, sejatinya pengawasan antar lembaga negara merupakan suatu hal yang dapat bahkan penting untuk dilakukan. Dalam pelaksanaan kekuasaan negara, setiap lembaga negara memiliki wewenang untuk melakukan pengawasan terhadap lembaga negara lainnya. Funk dan Seamon (2011) mengatakan, “...for purpose of its provisions as each authority of the government...wether or not it is within or subject to review by another agencies, and its exempts various entities”. Tegasnya, lembaga negara dalam penyelenggaraan kekuasaan negara dapat melakukan pengawasan terhadap lembaga negara yang lainnya (Zainal Arifin Mochtar, 2017:128).

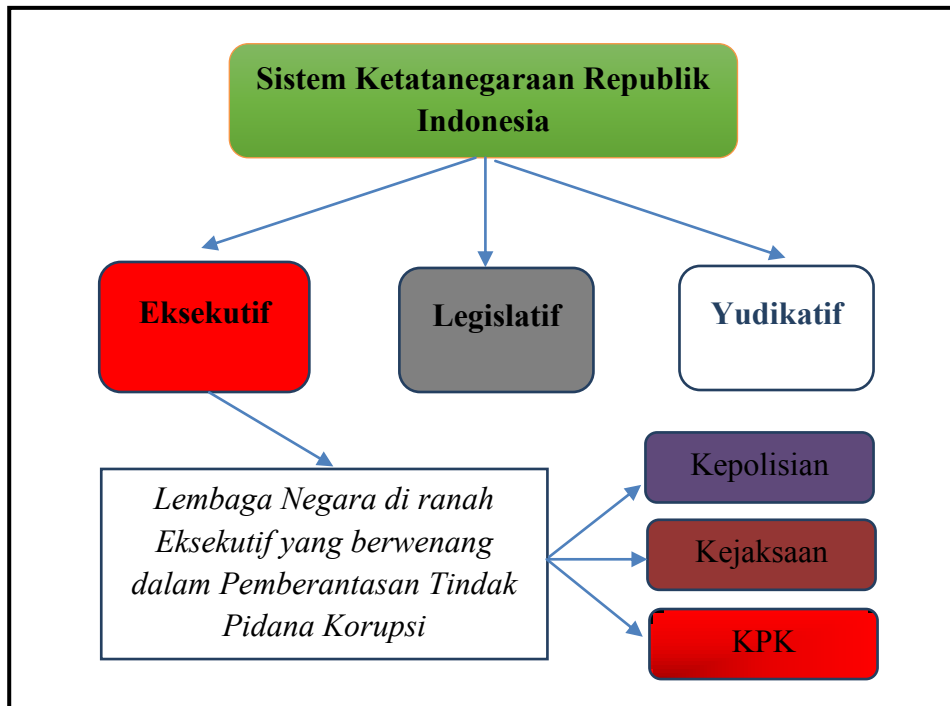
Pun dengan gejolak yang timbul terkait dimanakah sebenarnya kedudukan KPK dalam konstelasi ketatanegaraan Indonesia, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 pada bagian Pertimbangan Hukum poin [3.19] Pokok Permohonan menyatakan:

“Menimbang bahwa dalam perspektif hukum tata negara modern, ada pendapat yang menyatakan banyak lembaga negara yang dibentuk tetapi tidak termasuk dalam salah satu cabang kekuasaan, baik legislatif, eksekutif, maupun yudikatif (*rule making function, rule application function, rule adjudication function*). Ada lembaga-lembaga penunjang yang menjalankan tugas dan kewenangan di ranah eksekutif akan tetapi dinyatakan sebagai lembaga independen dan tidak berada di bawah kontrol eksekutif (Presiden). Lantas, bagaimanakah melihat posisi KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia? Jika dicermati, dalam

Konsiderans Menimbang huruf b Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU KPK) dinyatakan: bahwa lembaga pemerintahan yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi. Berpijak dari Konsiderans tersebut, yang dimaksud sebagai lembaga pemerintah yang dalam hal ini menangani perkara tindak pidana korupsi ialah Kepolisian dan Kejaksaan. Hal ini dapat diketahui dengan mengingat bahwa tugas penyelidikan, penyidikan, atau penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi merupakan kewenangan Kepolisian dan/atau Kejaksaan. Dengan demikian, dasar pembentukan KPK ialah karena belum optimalnya lembaga negara *in casu* Kepolisian dan Kejaksaan yang mengalami public distrust dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Dalam rangka mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap penegakan hukum, dibentuklah KPK. Dalam konstruksi demikian, secara tugas dan fungsi, Kepolisian, Kejaksaan, dan KPK merupakan lembaga yang berada di ranah eksekutif. Bahkan lebih lanjut, tugas utama KPK sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 6 ialah melakukan kordinasi dan supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi, dalam hal ini menjadi trigger mechanism bagi Kepolisian dan Kejaksaan. Mengacu pada pendapat Saskia Lavrijssen, 2008, KPK merupakan lembaga penunjang yang terpisah atau bahkan independen, dari departemen eksekutif, akan tetapi sebenarnya “eksekutif”. Dalam pandangan Mahkamah, KPK sebenarnya merupakan lembaga di ranah eksekutif, yang melaksanakan fungsi-fungsi dalam domain eksekutif, yakni penyelidikan, penyidikan, atau penuntutan. KPK jelas bukan di ranah yudikatif, karena bukan badan pengadilan yang berwenang mengadili dan memutus perkara. KPK juga bukan badan legislatif, karena bukan organ pembentuk undang-undang.

Benar bahwa KPK merupakan lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Posisinya yang berada di ranah eksekutif, tidak berarti membuat KPK tidak independen dan terbebas dari pengaruh manapun. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 pada halaman 269 dinyatakan, independensi dan kebebasnya KPK dari pengaruh kekuasaan manapun adalah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya”.

Gambar.1.
Kedudukan KPK dalam Konstelasi Ketatanegaraan Indonesia



Berdasarkan pemaparan diatas, dapat disimpulkan bahwa kedudukan KPK dalam konstelasi ketatanegaraan Indonesia tidak mempengaruhi muarah bahwa KPK adalah lembaga negara yang yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Namun untuk menjawab berbagai polemik yang muncul terkait pengawasan kewenangan KPK yang dilakukan oleh DPR RI, perlu untuk mendudukan KPK sesuai dengan posisi yang sebenarnya dalam konstelasi ketatanegaraan di Indonesia. Dasar pembentukan KPK ialah karena belum optimalnya lembaga negara *in casu* Kepolisian dan Kejaksaan yang mengalami *public distrust* dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Dalam rangka mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap penegakan hukum, maka dibentuklah KPK. Dalam konstruksi demikian, secara tugas dan fungsi, Kepolisian, Kejaksaan, dan KPK merupakan lembaga yang berada dalam ranah dengan tupoksi yang sama. KPK merupakan lembaga negara yang lahir sebagai bagian dari departemen eksekutif dengan tujuan untuk memberantas tindak pidana korupsi di Indonesia. Oleh karena itu, dapat

dipahami bersama bahwa kedudukan KPK dalam konstelasi ketatanegaraan Indonesia adalah berada pada ranah eksekutif.

b. Penggunaan hak angket oleh DPR RI dalam mengawasi KPK

Hak angket dalam hubungannya dengan DPR RI merupakan hak yang melekat pada DPR RI selaku badan legislatif berdasarkan ketentuan konstitusi serta peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hak angket merupakan bentuk pengawasan intensif serta investigatif DPR RI terhadap kebijakan pemerintah. Peran DPR RI melalui hak angket akan lebih konkret daripada hanya sekedar menggunakan hak meminta keterangan, karena dalam hak angket terkandung unsur dimana DPR RI juga ikut andil mengawal proses penyelesaian suatu kasus dan sekaligus langsung menjadi investigator dalam kasus tersebut. Dimana dengan terlibatnya DPR RI terhadap suatu kasus, maka diharapkan upaya penyelesaian kasus ini akan semakin menemukan titik terang dan mencegah terjadinya korupsi, kolusi, dan nepotisme (Roma Rizky Elhadi, 2014:45-46).

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*”, yakni upaya untuk 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)*:

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

Hak angket merupakan salah satu hak yang dijamin keberadaannya dalam UUD NRI 1945. Kewenangan DPR RI menjalankan penyelidikan merupakan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan sebagaimana tertuang dalam UUD NRI 1945, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 tentang Hak angket DPR (UU Angket), dan UU MD3 (Fitria, 2014:83-84).

Salah satu hal yang turut mengundang perdebatan adalah terkait upaya DPR RI dalam mengawasi kewenangan KPK yakni dengan menggunakan hak angket. Pro dan kontra timbul dimana berbagai kalangan saling menyampaikan pandangan terkait langkah DPR RI untuk menggunakan hak angket dalam mengawasi kewenangan KPK. Dr. Refly Harun, Ahli Hukum Tata Negara yang ditunjuk oleh KPK sebagai Ahli dalam sidang uji materiil aturan hak angket DPR dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) di Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa filosofi dasar dari hak angket DPR RI adalah sebagai instrumen *checks and balances* dalam sistem demokrasi presidensial. Hal tersebut mengandung arti hak angket hanya ditujukan bagi lembaga eksekutif di bawah presiden. Frasa “pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah” dimaknai sebagai kebijakan yang dilaksanakan sendiri oleh presiden, wakil presiden, menteri negara, panglima TNI, kapolri, jaksa agung, atau pimpinan lembaga pemerintahan nonkementerian. Menurutnya, hal ini sudah tergambar secara eksplisit bahwa batas-batas penggunaan hak angket hanya ditujukan kepada lembaga-lembaga eksekutif di bawah presiden. Beliau juga menambahkan bahwa dengan adanya hak angket, diperuntukkan bagi Pemerintah dalam kerangka sistem *check and balances* yang juga dapat berujung kepada pemakzulan khusus (*impeachment*) terhadap kepala pemerintahan (presiden). Beliau pun menilai bahwa tidak tepat jika hak angket dilakukan terhadap lembaga independen seperti KPK. Apalagi KPK bukanlah pelaksana kekuasaan pemerintahan (<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=14070#.Wry1jZclHIU> diakses pada 29 Maret 2018 pukul 16.56 WIB). Sementara di lain sisi, mantan Hakim Konstitusi Maruarar Siahaan yang ditunjuk sebagai Ahli dari pihak Pemerintah menyatakan bahwa hak angket yang diajukan oleh DPR RI dapat dipergunakan dalam mengawasi

KPK, meski lembaga antirasuah tersebut merupakan lembaga independen. Karena secara tekstual, KPK adalah lembaga yang melaksanakan undang-undang. Beliau mengatakan bahwa pengaturan yang dianggap bersifat 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. Beliau lebih menyoroti permasalahan terkait hak angket DPR RI terhadap KPK dari sisi keabsahan pembentukan Pansus Angket KPK yang tidak merujuk pada syarat tentang kuorum. Beliau menilai bahwa apabila dilihat dari sisi etika berbangsa dan bernegara, maka permasalahan mengenai hak angket ini lebih kepada pembentukan Pansus Hak Angket yang masih dipertanyakan keabsahannya (<https://nasional.kompas.com/read/2017/10/25/15023321/ahli-pemerintah-sebut-pansus-angket-kpk-buah-dari-pohon-beracun> diakses pada 29 Maret 2018 pukul 17.25 WIB).

Apabila dicermati lebih lanjut, berdasarkan pemaparan sebelumnya terkait dengan kedudukan KPK dalam konstelasi ketatanegaraan Indonesia, yang nantinya berpengaruh terhadap bentuk pengawasan seperti apakah yang dapat dilakukan terhadap KPK, pun dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 pada bagian Pertimbangan Hukum poin [3.20] Pokok Permohonan menyatakan:

“Menimbang bahwa oleh karena KPK merupakan lembaga yang berada di ranah eksekutif yang melaksanakan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi yang sejatinya merupakan kewenangan Kepolisian dan/atau Kejaksaan, bahkan dengan mengingat fungsi KPK sebagai lembaga khusus untuk mendorong agar pemberantasan korupsi dapat berjalan secara efektif, efisien, dan optimal, maka dapat disimpulkan dengan sendirinya bahwa KPK dapat menjadi objek dari hak angket DPR 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 yang berkaitan dengan tugas dan kewenangan yudisialnya (penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan)”.

Maka dengan itu, berdasarkan pemaparan diatas dapat kita ketahui bersama bahwa dengan kedudukan KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang berada pada ranah eksekutif, penulis menyimpulkan bahwa pengawasan DPR RI terhadap KPK melalui hak angket dapat dilakukan karena memang KPK itu sendiri termasuk dalam obyek hak angket dari DPR RI. Hak angket merupakan upaya yang dilakukan untuk mengungkap kebenaran dan digunakan dalam menangani masalah publik serta sebagai perwujudan dalam mengawasi Pemerintah dan badan-badan publik di dalam melaksanakan kebijakan sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan, pun dinyatakan dengan jelas oleh Mahkamah Konstitusi di dalam putusannya bahwa DPR RI dapat menggunakan hak-hak konstitusionalnya termasuk hak angket terhadap KPK hanya terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK selain pelaksanaan tugas dan kewenangan yang berkaitan dengan tugas dan kewenangan yudisialnya yakni penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan.

2. Pengawasan yang ideal terhadap kewenangan KPK oleh DPR RI sebagai perwujudan Prinsip *Checks and Balances*

a. Pengawasan antar lembaga negara di Indonesia melalui prinsip *checks and balances*

Keberhasilan gerakan reformasi yang menjebol tembok sakralisasi UUD 1945 menjadi awal munculnya gagasan untuk memperbaiki UUD agar mampu terlahir kembali dengan wajah dan substansi yang lebih baik, yakni mampu membangun sistem politik dan ketatanegaraan Indonesia yang demokratis. Gagasan ini menjadi niscaya karena selama berlakunya UUD 1945 dalam tiga periode sistem politik di Indonesia, ternyata tidak pernah lahir sistem politik yang demokratis sehingga selalu timbul korupsi dalam berbagai kehidupan. Salah satu gagasan perubahan yang ketika itu ditawarkan adalah usulan tentang sistem dan mekanisme *checks and balances* di dalam sistem politik dan ketatanegaraan. Usulan ini penting artinya karena selama era dua orde sebelumnya dapat dikatakan bahwa *checks and balances* itu tidak ada. Dalam pembuatan UU misalnya, seluruhnya didominasi oleh eksekutif, baik proses inisiatif maupun pengesahannya. Dominasi eksekutif dalam membuat, melaksanakan, dan menafsirkan UU menjadi begitu kuat

dalam sistem politik yang *executive heavy* karena tidak ada lembaga yang dapat membatalkan UU. Itulah sebabnya ketika reformasi membuka pintu bagi dilakukannya amandemen atas UUD 1945, maka yang cukup menonjol disuarakan adalah memasukkan sistem *checks and balances* (Moh. Mahfud MD, 2010:67-68).

Prinsip *checks and balances* merupakan prinsip ketatanegaraan yang menghendaki agar kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain. Menurut *Black Law Dictionary*, “*checks and balances is arrangement of governmental power whereby powers of one governmental branch check or balance those of other branches. See also separation of power*” (Henry Campbel, 1990:238). Tujuan *checks and balances* adalah memaksimalkan fungsi masing-masing lembaga negara dan membatasi kesewenang-wenangan lembaga negara. Kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi, bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara dapat dicegah dan ditanggulangi. Mekanisme *checks and balances* dalam suatu demokrasi merupakan hal yang wajar, bahkan sangat diperlukan. Hal itu untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh seseorang atau pun sebuah institusi, atau juga untuk menghindari terpusatnya kekuasaan pada seseorang ataupun sebuah institusi, karena dengan mekanisme seperti ini, antara institusi yang satu dengan yang lain akan saling mengontrol atau mengawasi, bahkan bisa saling mengisi (Afan Gaffar, 2006:89).

Prinsip tersebut mulanya merupakan prinsip yang diterapkan dalam sistem ketatanegaraan Amerika Serikat, di mana sistem ketatanegaraan dimaksud memadukan antara prinsip pemisahan kekuasaan dan prinsip *checks and balances*. Kekuasaan negara dibagi atas kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, yang masing-masing dipegang oleh lembaga yang berbeda tanpa adanya kerjasama satu sama lain, sedangkan dengan *checks and balances*, antara satu lembaga dan lembaga lainnya terdapat keseimbangan kekuasaan dan mekanisme saling kontrol. Prinsip *checks and balances* tidak dapat dipisahkan dari masalah pembagian kekuasaan. Sebagaimana ditulis oleh Robert Weissberg, “*A principle related to separation of powers is the doctrine of checks and balances. Whereas separation of powers divides*

governmental power among different officials, checks and balances gives each official some power over the others” (Robert Weissberg, 1979:35).

John A. Garvey dan T. Alexander Aleinikoff menjelaskan bahwa memang ada tiga pendekatan yang digunakan untuk memahami tempat dan hubungan lembaga-lembaga negara, yaitu: a. “*separation of powers*”; b. “*separation of functions*”; dan c. “*checks and balances*”. Terkait dengan pendekatan tersebut, Peter L. Strauss (1984) dalam tulisannya “*The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and Fourth Branch*” menjelaskan bahwa: “*unlike the separation of powers, the checks and balances idea does not suppose a radical division of government into three parts, with particular functions neatly parceled out among them. Rather, focus is on relationship and interconnections, on maintaining the conditions in which the intended struggle at the apex may continue.*” (Indra Rahmatullah, 2013:220-221).

Di Indonesia itu sendiri, sistem ketatanegaraan di Indonesia setelah perubahan UUD 1945 menganut prinsip *checks and balances*. Prinsip ini dinyatakan secara tegas oleh MPR sebagai salah satu tujuan perubahan UUD 1945, yaitu menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, melalui pembagian kekuasaan, sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) yang lebih tepat dan transparan (Hamdan Zoelva, 2011:64). Suatu pendapat menyatakan bahwa salah satu tujuan perubahan UUD NRI 1945 adalah untuk menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pembagian kekuasaan yang lebih tegas, sistem saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*) yang lebih ketat dan transparan, dan pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan jaman (Pataniari Siahaan, 2012:264).

Prinsip *checks and balances* ini dapat dioperasionalkan melalui cara-cara, sebagai berikut: a. Pemberian kewenangan untuk melakukan tindakan kepada lebih dari satu lembaga. Misalnya kewenangan pembuatan undang-undang diberikan kepada pemerintah dan parlemen; b. Pemberian kewenangan pengangkatan pejabat tertentu kepada lebih dari satu lembaga, misalnya eksekutif dan legislatif; c. Upaya hukum impeachment lembaga yang satu terhadap lembaga lainnya; d. Pengawasan langsung dari satu lembaga terhadap lembaga negara lainnya, seperti eksekutif diawasi oleh legislatif;

e. Pemberian kewenangan kepada pengadilan sebagai lembaga pemutus perkara sengketa kewenangan antara lembaga eksekutif dan legislatif (Munir Fuady, 2009:124). Dengan adanya prinsip checks and balances ini maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggaraan negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya (Ni'Matul Huda, 2012:115).

Berdasarkan pemaparan di atas, dengan berpedoman pada UUD 1945 setelah amandemen (UUD NRI 1945) sebagai konstitusi dan hukum dasar tertinggi, maka sejatinya Indonesia pada masa kini telah mengejawantahkan prinsip *checks and balances* sebagai wujud pengamalan terhadap muruah untuk saling mengimbangi serta mengawasi antar lembaga-lembaga negara yang ada, semata untuk menciptakan masing-masing lembaga negara yang bekerja dengan maksimal dalam melaksanakan fungsinya, serta untuk mencegah potensi hadirnya kesewenang-wenangan dari masing-masing lembaga negara tersebut. Pun dalam hal ini, mengacu pada macam-macam pengawasan yang secara teoritis dapat dilaksanakan di Indonesia, dimana di dalam tubuh KPK itu sendiri terdapat pengawasan eksternal yakni berupa pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi, maka secara teoritis KPK juga dapat diawasi oleh DPR RI.

b. Pengawasan kewenangan KPK oleh DPR RI sebagai perwujudan prinsip *checks and balances*

Gagasan mengenai pengawasan terhadap KPK, yang apabila dicermati merupakan salah satu lembaga negara yang bertujuan untuk mengawasi kinerja dari aparatur penyelenggara negara agar terbebas dari perilaku korupsi, sejatinya bukanlah merupakan suatu konsep yang hadir begitu saja tanpa adanya urgensi yang jelas. Mauro Cappelletti dalam bukunya yang berjudul "*Who Watches the Watchmen? A Comparative Study on Judicial Responsibility*", yang dalam terjemahannya memiliki arti "Siapakah yang Mengawasi Pengawas?", menyatakan bahwa diperlukan sebuah pengawasan terhadap pihak-pihak yang difungsikan untuk mengawasi pihak-pihak yang lain.

“No one argues that a judiciary should be an island unto its own, completely autonomous from the accountability structures already in place in the rest of society. As we have seen, the judiciary and its judges are far from perfect in the sense that they are capable of mistakes as well as moral failure, and thus scholars argue that, just as the rest of society is upheld by the rule of law, so too should the courts have to tow the line in some way”

Dapat diartikan bahwa pengawasan terhadap lembaga pengawas itu lahir, dikarenakan lembaga-lembaga yang berwenang untuk melakukan pengawasan tidaklah sempurna serta berpotensi untuk melakukan kesalahan di dalam melaksanakan tugasnya. Oleh karena itu, dibutuhkan sebuah tindakan untuk tetap menjaga keberadaan masyarakat melalui penegakan hukum (Steven Reed Minegar, 2010:24).

Tidak dapat dipungkiri bahwa besarnya otoritas yang dimiliki oleh suatu lembaga negara independen, memang sudah selazimnya berimplikasi pada adanya mekanisme kelembagaan yang mengerjakan pengawasan terhadap otoritas yang besar tersebut. Akan tetapi, pada lembaga negara independen, yang terkadang sudah merupakan lembaga pengawas, menjadi sulit untuk memformat pengawasan atas pengawasan. Oleh sebab itu, ke depan perlu dibangun suatu model pengawasan yang bisa memastikan tidak adanya penyalahgunaan kekuasaan dalam pelaksanaan wewenang yang besar tersebut, dengan tidak mengganggu independensi lembaga tentunya (Zainal Arifin Mochtar, 2017:146).

Dalam rangka melaksanakan pekerjaan untuk dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan, maka perlu adanya suatu pengawasan. Menurut Leonard D. White, maksud dari dilaksanakannya pengawasan adalah sebagai berikut:

- a. Untuk menjamin bahwa kekuasaan itu digunakan untuk tujuan yang diperintahkan dan mendapat dukungan serta persetujuan dari rakyat.
- b. Untuk melindungi Hak Azasi Manusia yang telah dijamin oleh Undang-undang dari tindakan penyalahgunaan kekuasaan (Akhmad Denny Salthori, 2011:18).

George R. Terry berpendapat bahwa *“control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed to ensure*

result in keeping with the plan“ yakni pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu memastikan sesuai dengan rencana (Muchsan, Siswanto Sunarno, 2005:97). Muchsan juga berpendapat bahwa pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokkan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya, dalam hal ini berwujud suatu rencana/*plan* (Muchsan, 1992:38).

Pengawasan (*controlling*) yaitu suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar penyelenggaraan negara sesuai dengan rencana. Jika dikaitkan hukum pemerintahan, pengawasan dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin sikap pemerintah agar berjalan sesuai hukum yang berlaku. Dikaitkan dengan hukum tata negara, pengawasan berarti suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan negara oleh lembaga-lembaga kenegaraan sesuai dengan hukum yang berlaku (Saldi Isra, 2010:2).

Dengan berpedoman pada konstitusi Indonesia yaitu UUD NRI 1945 sebagai *grondwet* yakni hukum dasar atau dasar dari segala hukum nasional yang ada, tidak dapat dipungkiri bahwa keberadaan DPR RI dalam struktur ketatanegaraan Indonesia turut dibekali dengan fungsi pengawasan yang melekat pada dirinya. Sesuai dengan amanat Pasal 20A UUD NRI 1945, DPR RI memiliki fungsi pengawasan yang nantinya didukung dengan adanya hak-hak yang dapat dipergunakan oleh DPR RI tersebut, dimana salah satunya adalah hak angket. Terkait dengan fungsi pengawasan yang dimiliki DPR RI, Pasal 70 ayat (3) UU MD3 menjelaskan bahwa:

“Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf c dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN”.

Dalam hal ini dapat dimaknai, bahwa dengan adanya fungsi pengawasan yang dimilikinya, DPR RI tetap harus melaksanakan fungsi pengawasan sesuai dengan arahan yang telah ditetapkan, yakni terbatas pada pengawasan serta pelaksanaan terhadap undang-undang dan APBN saja. Pun dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 pada bagian Pertimbangan Hukum poin [3.22] Pokok Permohonan menyatakan bahwa bentuk pengawasan DPR RI terhadap kewenangan KPK nantinya adalah:

“Menimbang bahwa walaupun dikatakan KPK independen dalam arti bebas dari pengaruh kekuasaan lain, namun DPR sebagai wakil rakyat berhak untuk meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK, meskipun KPK juga bertanggungjawab kepada publik, kecuali untuk pelaksanaan tugas dan kewenangan yudisial. Keputusan-keputusan yang diambil oleh KPK dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya tidak boleh didasarkan atas pengaruh, arahan ataupun tekanan dari pihak manapun termasuk pihak yang berhak meminta pertanggungjawabannya. Dalam praktiknya setiap tahun KPK memberikan laporan terbuka menyangkut kinerja, penggunaan anggaran dan lain-lain kepada publik yang dapat diakses secara terbuka dan juga kepada lembaga-lembaga yang terkait. Hal ini dilakukan berdasarkan prinsip akuntabilitas [vide Pasal 5 huruf c UU KPK]. Konsep akuntabilitas demikian tidak menutup prinsip *checks and balances* yang menjadi dasar hubungan di antara lembaga-lembaga negara yang ada”.

Artinya, selain DPR RI berhak untuk meminta pertanggungjawaban kepada KPK, pertanggungjawaban tersebut pun terbatas hanya pada atas pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK saja, tidak meliputi hal-hal yang bersifat yudisial. Hal ini juga selaras dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 pada bagian Pertimbangan Hukum poin [3.16] Pokok Permohonan yang menyatakan bahwa setelah pertanggungjawaban oleh KPK nantinya, maka fungsi pengawasan terhadap kewenangan KPK yang nantinya dilakukan DPR RI adalah dengan melalui pemberian rekomendasi dan pertimbangan yang jelasnya adalah sebagai berikut:

“Menimbang bahwa untuk mengetahui sasaran dan tujuan hak angket, maka pemahaman terhadap hak angket tidak dapat dilepaskan dari fungsi pengawasan DPR. Dalam perspektif hukum tata negara, pengawasan berarti suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan negara oleh lembaga-lembaga kenegaraan sesuai dengan hukum yang berlaku... Dengan demikian terdapat dua poin penting dalam pengawasan DPR, yakni pertama, menyangkut bagaimana undang-undang dilaksanakan, dan kedua, mencakup bagaimana anggaran negara digunakan.

Dalam bahasa Sri Soemantri, angket dilakukan DPR untuk menyelidiki suatu hal. Meskipun “suatu hal” dapat dimaknai secara luas, akan tetapi merujuk pada suatu hal yang urgen dan strategis untuk dilakukan penyelidikan DPR. Logemann menyatakan, penyelidikan dilakukan DPR untuk memperoleh pandangan mengenai suatu hal dalam rangka pelaksanaan tugas menetapkan kebijakan, mungkin pula untuk mempersiapkan rancangan

undang-undang inisiatifnya atau memperoleh keterangan tentang suatu penyelewengan dalam pelaksanaan tugas pengawasannya. Hak angket juga dapat digunakan untuk suatu *fact finding* atau untuk merumuskan kebijakan dalam rangka perbaikan-perbaikan ke depan. Ketika hak angket digunakan, lalu ditemukan fakta dan kesimpulan telah terjadi kebijakan yang merugikan negara, merugikan rakyat, atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka hasil hak angket tersebut menjadi rekomendasi dan pedoman mengikat bagi langkah-langkah perbaikan ke depan, apakah itu melalui legislasi, perbaikan *Standard Operating Procedure (SOP)*, maupun kebijakan lainnya.

Dengan demikian, dalam pandangan Mahkamah, tidak selalu hasil penyelidikan DPR melalui hak angket harus berujung pada penggunaan hak menyatakan pendapat, apalagi semata-mata berupa rekomendasi/usulan penggantian terhadap pejabat tertentu yang terbukti melanggar undang-undang. Sebab sekali lagi, hak angket harus dimaknai sebagai instrumen pelaksanaan fungsi pengawasan DPR, sehingga temuan-temuan hak angket tersebut harus dapat dimaknai sebagai rekomendasi dan acuan mengikat bagi langkah-langkah evaluasi dan perbaikan di masa mendatang atas “*suatu hal*” yang menjadi objek penyelidikan”.

Hal ini pun terbukti dimana dalam sepuluh rekomendasi yang diberikan oleh DPR RI kepada KPK, sebagai hasil dari pengawasan DPR RI terhadap KPK melalui hak angket dimana terdiri atas rekomendasi perbaikan dari aspek kelembagaan, aspek kewenangan, aspek anggaran, dan aspek tata kelola sumber daya manusia, yang dimana pada aspek kewenangan memuat hal-hal yang diantaranya: a. meminta KPK membangun jaringan kerja yang kuat dalam menjalankan tugas koordinasi dengan kepolisian dan kejaksaan; b. meminta KPK memperhatikan prinsip hak asasi manusia serta mengacu pada hukum acara pidana yang berlaku dalam menjalankan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan; c. meminta KPK membangun sistem pencegahan dan *monitoring* yang sistemik agar dapat mencegah korupsi berulang serta penyalahgunaan keuangan negara (<https://nasional.tempo.co/read/1056595/berikut-ini-10-rekomendasi-pansus-hak-angket-untuk-kpk> diakses pada 3 April 2018 pukul 14.00 WIB) bila ditelaah dengan benar sama sekali tidak mengandung makna yang bertujuan untuk melemahkan kewenangan KPK dalam pengawasan tindak pidana korupsi.

Maka dapat dipahami bersama, bahwa pengawasan yang dilakukan oleh DPR RI terhadap KPK adalah semata bentuk dari pengejawantahan DPR RI terhadap amanat konstitusi yang ada demi menjamin terlaksananya penyelenggaraan negara oleh lembaga-lembaga kenegaraan sesuai dengan hukum yang berlaku. Juga dengan pengawasan KPK oleh DPR RI menggunakan hak angket, haruslah dimaknai sebagai sebuah langkah yang baik, bukan merupakan upaya-upaya yang melemahkan KPK dalam bekerja untuk memberantas perilaku korupsi nantinya. Hal ini dikarenakan tupoksi dari hak angket itu sendiri adalah sebagai *fact finding* atau untuk merumuskan kebijakan dalam rangka perbaikan-perbaikan ke depan melalui rekomendasi-rekomendasi yang nantinya diberikan DPR RI kepada KPK, semata untuk memperkuat dan memperbaiki kinerja KPK kedepannya.

D. Simpulan dan Saran

1. Kedudukan KPK dalam konstelasi ketatanegaraan Indonesia tidak mempengaruhi muarah bahwa KPK adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Secara tugas dan fungsi, KPK bersama Kepolisian dan Kejaksaan merupakan lembaga yang berada dalam ranah dengan tupoksi yang sama. KPK merupakan lembaga negara yang lahir sebagai bagian dari departemen eksekutif dengan tujuan untuk memberantas tindak pidana korupsi di Indonesia. Kedudukan KPK dalam konstelasi ketatanegaraan Indonesia adalah berada pada ranah eksekutif. Kedudukan KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang berada pada ranah eksekutif menjadi landasan bahwa pengawasan DPR RI terhadap KPK melalui hak angket dapat dilakukan karena memang KPK itu sendiri termasuk dalam obyek hak angket dari DPR RI.
2. Indonesia pada masa kini telah mengejawantahkan prinsip *checks and balances* sebagai wujud pengamalan terhadap muarah untuk saling mengimbangi serta mengawasi antar lembaga-lembaga negara yang ada, semata untuk menciptakan masing-masing lembaga negara yang bekerja dengan maksimal dalam melaksanakan fungsinya, serta untuk mencegah potensi hadirnya kesewenang-wenangan dari masing-masing lembaga negara tersebut. Pengawasan yang dilakukan oleh DPR RI terhadap KPK sebagai pengejawantahan DPR RI terhadap amanat konstitusi yang ada serta menjamin terlaksananya penyelenggaraan

negara oleh lembaga-lembaga kenegaraan sesuai dengan hukum yang berlaku adalah melalui hak angket, yakni dengan memberikan rekomendasi-rekomendasi kepada KPK demi memperkuat dan memperbaiki kinerja KPK kedepannya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Afan Gaffar. 2006. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Ermansjah Djaja. 2010. *Memberantas Korupsi Bersama KPK edisi kedua*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Hamdan Zoelva. 2011. *Pemakzulan Presiden di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Henry Campbel. 1990. *Black Law Dictionary*. St. Paul: West Publishing Co.
- Moh. Mahfud MD. 2010. *Perdebatan Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Muchsan. 1992. *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Muchsan, Siswanto Sunarno. 2005. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Munir Fuady. 2009. *Teori Negara Hukum Modern*. Bandung: Refika Aditama.
- Ni'Matul Huda. 2012. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- Pataniari Siahaan. 2012. *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen*. Jakarta: Konstitusi Press
- Robert Weissberg. 1979. *Understanding American Government*. New York: Holt Rinehart and Winston.
- Saldi Isra. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislatif Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Susi Dwi Harijanti, dkk. 2016. *Interaksi Konstitusi dan Politik: Kontekstualisasi Pemikiran Sri Soemantri, Cetakan Pertama*. Bandung: Pusat Studi Kebijakan Negara FH Universitas Padjadjaran.
- Zainal Arifin Mochtar. 2017. *Lembaga Negara Independen (Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi)*. Depok: Rajawali Pers.

Jurnal

- Hendra Nurtjahjo. "Lembaga, Badan, dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) Di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara". *Jurnal Hukum dan Pembangunan Universitas Indonesia*. Vol. 35. No. 3. Halaman 280.
- Indra Rahmatullah. 2013. "Rejuvinasi Sistem *Checks and Balances* Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia". *Jurnal Cita Hukum*. Vol. I. No. 2. Halaman 220-221.
- Fitria. 2012. "Eksistensi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai Lembaga Negara Penunjang dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". *Jurnal NESTOR Magister Hukum Universitas Tanjungpura*. Vol. 2. No. 2. Halaman 4.
- _____. 2014. "Penguatan Fungsi Pengawasan Dpr Melalui Perubahan Undang-Undang No. 10 Tahun 1954 Tentang Hak Angket". *Jurnal Cita Hukum*. Vol. II. No. 1. Halaman 83-84.
- M. Arsyad Mawardi. 2008. "Pengawasan Dan Keseimbangan Antara DPR Dan Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan RI". *Jurnal Hukum*. Vol. 15 No.1. Halaman 61.
- Suraji. 2008. "Sejarah Panjang Korupsi di Indonesia & Upaya Pemberantasannya". *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada*. Vol. 12. No. 2. Halaman 137.