

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan salah satu Negara di dunia yang dikaruniai kekayaan melimpah oleh Tuhan Yang Maha Kuasa. Melimpahnya kekayaan alam itu tidak tidak berbanding lurus dengan tingkat kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Banyak penduduk Indonesia yang masih hidup dibawah garis kemiskinan. Kondisi ini seragkali menumbuhkan sikap antipasti masyarakat terhadap pemerintah dan kelompok masyarakat yang diuntungkan oleh kebijakan pemerintah.¹

Kemiskinan merupakan masalah besar yang dapat menjadi melapetaka besar bagi keutuhan NKRI. Diantara penyebab terjadinya kemiskinan tersebut adalah pengelolaan Negara yang penuh dengan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Korupsi merupakan akar dari segala permasalahan bangsa dan menjadi penyebab utama. Terjadinya kemiskinan. Oleh karena itu sangat tepat apa yang dikemukakan oleh A. Rahman Zainuddin sebagaimana dikutip oleh Andi Hamzah bahwa “ sekarang ini korupsi dapat menjatuhkan sebuah rezim dan bahkan menyengsarakan suatu bangsa“. ²

Praktik, kebiasaan, dan maraknya korupsi harus segera diatasi dengan mengoptimalkan upaya pemberantasan korupsi, proses penegakan hukum yang tegas, konsisten dan kontinyu baik melalui upaya sarana pencegahan maupun sarana penindakan. Lembaga penegak hukum seperti kejaksaan dan Komisi

¹ Bambang Waluyo, 2016, *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Sinar Grafika, Jakarta, Hal. 7

² Ibid, Hal. 8

Pemberantasan Korupsi harus menjalin kerjasama secara sinergi dalam melakukan pemberantasan korupsi serta mencegah terjadinya proses saling melemahkan antara lembaga penegak hukum yang satu dengan yang lainnya yang justru akan menghambat upaya pemberantasan korupsi itu sendiri.³

Hal yang tak dapat dibantah dalam praktik politik saat ini bahwa setiap kekuasaan selalu mengandung potensi disalahgunakan atau dilakukan dengan sewenang-wenang atau dilaksanakan dengan cara melampaui wewenang. Hal ini dapat terjadi karena dua hal yakni :

- a. Kekuasaan mengandung hak dan wewenang dan;
- b. Hak dan wewenang tersebut memberi posisi lebih terhadap subjek yang dituntut.

Terjadinya korupsi di Indonesia bisa disebabkan oleh faktor politik atau yang berkaitan dengan masalah kekuasaan. Lord Acton menyebutkan bahwa faktor kekuasaanlah yang menyebabkan korupsi. Lord Acton menyatakan kekuasaan cenderung korupsi, tetapi kekuasaan yang berlebihan mengakibatkan korupsi yang berlebihan pula. Dalam kaitannya dengan politik, korupsi berimplikasi merugikan proses perkembangan politik yang terbuka dan kompetitif.⁴

Lemahnya transparansi dalam kebijakan yang cenderung mengutamakan kelompok atau warga Negara tertentu tentunya merupakan suatu tantangan Negara yang harus diselesaikan. Maknanya korupsi adalah produk dari sikap hidup satu kelompok masyarakat yang memakai uang sebagai standar kebenaran dan sebagai

³ *Ibid*, Hal. 8-9

⁴ Fence M. Wantu, Rustam Akili, Ibrahim Ahmad, 2012, *Psikologi Anti Korupsi*, Pustaka Pelajar Yogyakarta, Hal. 79-80

kekuasaan mutlak. Berdasarkan kenyataan praktek korupsi paling sering dilakukan oleh para politisi seperti yang banyak melibatkan anggota parlemen pusat maupun daerah. Politisi ataupun partai politik yang sebenarnya mempunyai tugas dan fungsi menjaga kepentingan rakyat justru bertindak sebaliknya lebih menitikberatkan kepada kepentingan diri sendiri atau kepentingan partainya.⁵

Pemberantasan korupsi yang seharusnya merupakan media pembelajaran hukum yang paling efektif bagi masyarakat melalui bekerjanya aparat penyidik, penuntut umum maupun hakim ternyata tidak jarang justru mereka sendiri yang bertugas memberantas korupsi menampilkan cara-cara korup. Hal ini dapat dilihat dari beberapa hal yakni :

1. Pemberantasan korupsi masih saja menyampaikan pesan seolah-olah nuansa tebang pilih dan masih belum menyentuh pemegang otoritas politik di level kekuasaan sehingga menjadikan penyelesaian perkara korupsi belum tuntas. Meskipun ada satu dua kasus yang menyentuh kekuasaan biasanya tidak sampai menyentuh otoritas tertinggi.⁶
2. Dalam menjalankan pidana di Lembaga Pemasyarakatan belakangan diketahui bahwa dari pidana yang sudah relative ringan ternyata masih mendapatkan remisi sedemikian rupa sehingga praktis terpidana hanya menjalani pidana dalam waktu yang relative singkat. Keadaan ini semakin diperkeruh adanya tahanan titipan yang sedang menjalani proses hukum berupa persidangan atau sedang dalam

⁵ *Ibid*, Hal. 80

⁶ Yudi Kristiana, 2016, *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Perspektif Hukum Progresif*, Thafa Media, Yogyakarta, Hal. 28

pengajuan upaya hukum baik berupa persidangan atau sedang dalam pengajuan upaya hukum baik berupa banding maupun kasasi ternyata bisa jalan-jalan keluar tahanan.

Panggung hukum pemberantasan korupsi yang dimainkan oleh kepolisian, kejaksaan maupun KPK sudah cukup memberi pesan bahwa korupsi terjadi di semua ranah profesi. Dikekuasaan legislative juga terjerat korupsi mulai dari anggota DPRD hingga DPR RI.⁷

Tindak pidana korupsi itu sendiri diatur dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang berbunyi sebagai berikut :

“ Di pidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan atau pidana denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (Lima Puluh Juta Rupiah) dan paling banyak Rp. 250.000.000,00 (dua ratus lima puluh juta rupiah) pegawai negeri atau penyelenggara Negara yang menerima hadiah atau janji padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan karena kekuasaan atau kewenangan yang berhubungan dengan jabatannya atau yang menurut pikiran orang yang memberikan hadiah atau janji tersebut ada hubungan dengan jabatannya “⁸

Kemudian diperjelas dengan Pasal 12 yang berbunyi sebagai berikut :

“ Dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (Dua Ratus Juta Rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (Satu Milyar Rupiah).

- a. Pegawai Negeri atau penyelenggara Negara yang menerima hadiah atau janji padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah tersebut diberikan sebagai akibat menggerakkan atau melakukan atau tidak

⁷ *Ibid*, Hal. 29

⁸ Ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

melakukan sesuatu dalam jabatannya yang bertentangan dengan kewajibannya.⁹

(1) Ketentuan mengenai pidana penjara dan pidana denda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11 dan Pasal 12 tidak berlaku bagi tindak pidana korupsi yang nilainya kurang dari Rp. 5.000.000,00 (Lima Juta Rupiah);¹⁰

(2) Bagi pelaku tindak pidana korupsi yang nilainya kurang dari Rp. 5.000.000,00 (Lima Juta Rupiah) sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (Lima Puluh Juta Rupiah).¹¹

b. Pegawai negeri atau penyelenggara Negara yang menerima hadiah padahal diketahui atau patut diduga hadiah tersebut diberikan sebagai akibat atau disebabkan karena telah melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya yang bertentangan dengan kewajibannya.

(1) Setiap gratifikasi kepada pegawai negeri atau penyelenggara Negara dianggap pemberian suap, apabila berhubungan dengan jabatannya dan yang berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya, dengan ketentuan sebagai berikut :

a) Yang nilainya Rp. 10.000.000,00 (Sepuluh Juta Rupiah) atau lebih, pembuktian bahwa gratifikasi tersebut bukan merupakan suap dilakukan oleh penerima gratifikasi ;

b) Yang nilainya kurang dari Rp. 10.000.000,00 (Sepuluh Juta Rupiah) pembuktian bahwa gratifikasi tersebut suap dilakukan oleh penuntut umum.

(2) Pidana bagi pegawai negeri atau penyelenggara Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (Dua Ratus Juta Rupiah) dan paling banyak 1.000.000.000,00 (Satu Milyar Rupiah).¹²

⁹ Ketentuan Pasal 12 (a) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

¹⁰ Ketentuan Pasal 12 a ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

¹¹ Ketentuan Pasal 12 a ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

¹² Ketentuan Pasal 12 b ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Setelah terpilih menjadi anggota DPR, politisi mau tidak mau harus masuk dan betah berada ditengah struktur dan suasana kebatinan yang hancur. Pilihannya mengikuti arus dengan mengambil sedikit keuntungan berbentuk rente ekonomi atau mencoba tetap bertahan bersikap jujur walaupun dengan resiko dikucilkan dan dianggap aneh. Dalam kondisi seperti ini jarang ada anggota DPR yang mampu *istiqomah* memegang prinsip. Kebanyakan anggota DPR “ kepincut “ untuk ikut bermain karena godaan untuk itu memang berseliweran dalam keseharian mereka. Apalagi tuntutan kebutuhan sebagai anggota DPR yang kadang harus mengeluarkan biaya-biaya yang tak terduga karena posisinya sebagai wakil konsituen maupun wakil partai politik.¹³

Menurut Andi Hamzah pemberantasan korupsi harus dirumuskan dalam strategi pemberantasan korupsi yang berbentuk piramida. Di puncak piramida ada prevensi (pencerahan), sedangkan dikedua sisinya ada pendidikan masyarakat dan pemidanaan. Proses kerja strategi piramida ini adalah dicari dulu penyebab terjadi korupsi, lalu penyebab ini dihilangkan dengan cara prevensi disusul dengan pendidikan (peningkatan kesadaran hukum) masyarakat, disertai dengan tindakan represif.¹⁴

Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak-hak seperti Interpelasi, angket dan menyatakan pendapat. Idealnya, diakhir setiap proses interpelasi atau angket DPR segera mengeluarkan sebuah pernyataan sebagai tanggapan atas jawaban dari pemerintah. Hanya saja dalam praktik jalan yang terbuka ini tidak dilakukan sama

¹³ Desmond J. Mahesa, 2013, *DPR Offside Otokritik Parlemen Indonesia*, Rm Books, Jakarta, Hal. 168

¹⁴ *Ibid*, Hal. 175

sekali. Akhir dari proses interpelasi dan angket selalu tidak jelas. Ini karena DPR masih menurut PSHK dan koalisi NGO sama sekali tidak memiliki kejelasan maksud dan tujuan ketika menjalankan hak-hak institusinya. Interpelasi hanya sekedar interpelasi tanpa perlu meminta suatu perubahan riil yang harus dilakukan pemerintah.¹⁵

Terkait dengan Hak angket DPR diatur dalam Pasal 79 Undang-Undang 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD Dan DPRD (MD3) yang berbunyi sebagai berikut :

Pasal 79 :

(1) DPR mempunyai hak :

- a. Interpelasi;
- b. Angket;
- c. Menyatakan pendapat.

(2) Hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

(3) 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.

Hak angket merupakan salah satu hak konstitusional DPR. Pasal 20A UUD 1945 menyatakan, DPR memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Untuk melaksanakan fungsi tersebut, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket,

¹⁵ *Ibid*, Hal. Hal. 80-82

dan hak menyatakan pendapat. Bahkan, demi mendukung hak konstitusional itu, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas. Kandasnya beberapa kali upaya usulan menggunakan hak angket membuktikan bahwa DPR gagal memaknai arti penting hak konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945. Bagaimanapun, hak angket adalah salah satu alat yang mesti digunakan untuk mengkritisi kebijakan pemerintah. Apalagi kalau kebijakan pemerintah memberikan dampak luas terhadap kehidupan masyarakat.¹⁶

Perdebatan mengenai hak angket DPR kepada KPK yang saat ini terjadi menimbulkan berbagai reaksi dalam masyarakat karena adanya ketimpangan-ketimpangan yang terjadi dalam proses penegakan hukumnya, terutama dalam hal hubungan hukum dengan politik yang saling bersinggungan. Fungsi dan hak (DPR) bagai dua sisi dari sekeping mata uang (*two sides of one coin*). Dapat dibedakan tetapi tidak terpisahkan. Antara keduanya, mana yang lebih dulu diadakan? Mengikuti pendapat J.H.A. Logemann, fungsi atau yang lazim disebut dalam hukum tata negara dengan ‘jabatan’ adalah lingkungan kerja. Ia dibentuk karena adanya pembagian kerja yang sifatnya tertentu dan terus menerus untuk mencapai tujuan bersama atau tujuan negara. Fungsi hanya dapat bergerak mencapai sasaran atau tujuan, apabila ada pemangku jabatan, yaitu pejabat sebagai orang perorangan (*natuurlijkpersoon*) yang duduk atau didudukkan dalam suatu jabatan dengan

¹⁶ Jurnal : Subardjo, *Penggunaan Hak Angket Oleh DPR RI Dalam Mengawasi Kebijakan Pemerintah*, Universitas Ahmad Dahlan, Hal 77.

wewenang untuk merealisasikan jabatan tertentu. Agar wewenang dapat dilaksanakan dalam suatu tindakan konkrit dan dapat dipertanggungjawabkan (baik secara politik, hukum, atau sosial), kepada pejabat dibekali hak dan kewajiban (*recht en plicht*) tertentu. Tanpa hak dan kewajiban, segala wewenang tidak dapat diwujudkan secara konkrit dalam bentuk tindakan-tindakan, baik tindakan hukum atau tindakan konkrit tertentu. Dalam melaksanakan fungsinya, sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 20A Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 DPR memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Dalam pembahasan kali ini kita akan memahami mengenai hak angket DPR, hak angket menurut Pasal 79 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 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.¹⁷

Hak angket pertama kali mencuat dalam rapat dengar pendapat antara KPK dan Komisi Hukum DPR pada 19 April 2017 lalu. Ketika itu Komisi meminta KPK membuka rekaman pemeriksaan Miryam Haryani. Namun dalam hal ini KPK tetap menolak membuka rekaman BAP Miryam sehingga pada akhirnya berujung pada Pengajuan hak angket oleh DPR. Ada dua kasus berbeda yang melibatkan Miryam,

¹⁷ Putra Diyan Novlarang, *Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Hal. 2-3

yang pertama sebagai saksi untuk kasus dengan tersangka Irman Gusman dan Sugiharto, yang kedua kasus yang menjerat Miryam sebagai tersangka memberi keterangan palsu. BAP Miryam untuk kasus kedua yang diminta DPR untuk dibuka. KPK menolak rekaman pemeriksaan tersebut dibuka karena kasus masih belum sampai di pengadilan dan hanya bisa dibuka ketika proses pengadilan berlangsung. Seperti diketahui, penyidik KPK Novel Baswedan dituding telah melakukan intimidasi dalam proses pemeriksaan. Dalam persidangan, Novel mengatakan bahwa Miryam selaku anggota DPR mendapat tekanan dari sejumlah anggota DPR lainnya saat dimintai keterangan dalam pemeriksaan. Politikus Partai Hanura itu mengaku ditekan oleh Aziz Syamsuddin, Desmond Junaidi Mahesa, Masinton Pasaribu, Sarifuddin Sudding, dan Bambang Soesatyo terkait kasus korupsi e-KTP. Menurut Miko Ginting (peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan) mengatakan bahwa upaya Komisi III DPR dalam mendesak KPK untuk membuka rekaman pemeriksaan terhadap Miryam Haryani merupakan sebuah bentuk intervensi terhadap proses penegakan hukum. Upaya tersebut juga bentuk penggiringan proses penegakan hukum ke dalam proses politik.¹⁸

Sebagai komisi yang membidangi masalah hukum, Komisi III seharusnya memahami pemeriksaan terhadap Miryam berlangsung dalam rangka penegakan hukum (pro justitia). Kontrol dalam kasus mantan anggota Komisi II itu dinilai seharusnya dilakukan di pengadilan sebagai bentuk mekanisme hukum, bukan oleh Komisi III. Ketua Umum Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, Mahfud Md., menilai pengajuan hak angket itu merupakan

¹⁸ *Ibid*, Hal. 6

langkah yang tidak sah secara yuridis. Musababnya, Pasal 79 ayat 3 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2004 tentang MPR, DPD, DPR, dan DPRD (MD3) menyatakan DPR hanya boleh melakukan hak angket kepada lembaga pemerintah. Sehingga dalam hal ini tidak tepat kiranya apabila hak angket dikenakan kepada KPK, karena KPK bukanlah lembaga pemerintah namun KPK merupakan lembaga negara yang bersifat independen. Selain itu Koordinator Divisi Korupsi Politik Indonesia Corruption Watch (ICW) Donal Fariz juga mengatakan bahwa terbentuknya Pansus Angket KPK tak bisa dilepaskan dari kasus korupsi e-KTP. Akan tetapi, KPK bersikeras untuk tak membuka rekaman tersebut karena hanya pengadilan yang berhak memintanya. Oleh karena itu, menurut Donal, tak ada itikad baik dari DPR dengan pembentukan Pansus Angket KPK. Sehingga dalam hal ini sudah jelas bahwa hak angket tersebut memiliki kaitan dengan kasus e-KTP meskipun alasan muncul hak angket tersebut adalah untuk penguatan KPK.¹⁹

Hak angket pun sebenarnya tidak bisa memberikan dampak signifikan kepada KPK. Karena pada akhirnya hasil keputusan hak angket tetap dikembalikan kepada Presiden selaku pihak eksekutif. Sehingga menjadi sebuah kesalahan ketika hak angket tersebut dialamatkan kepada KPK yang merupakan lembaga yudikatif dan bergerak independen. Dengan kata lain, pelaksanaan hak angket tidak memiliki konsekuensi kepada KPK ketika hak angket telah bersifat final atau tengah berjalan. Terlebih lagi proses persetujuan langkah hak angket ini tidak memenuhi apa yang

¹⁹ *Ibid*, Hal. 7

telah diatur dalam undang-undang sehingga hak angket tidak memberikan dampak apapun kepada KPK.²⁰

Berdasarkan latar belakang diatas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “ **Analisis Yuridis Penggunaan Hak Angket Oleh DPR RI Terhadap KPK (Studi Kasus Tindak Pidana Korupsi E – KTP)** “

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dapat diangkat permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana analisis yuridis penggunaan hak angket oleh DPR RI terhadap KPK Terkait Tindak Pidana Korupsi E – KTP ?
2. Bagaimana implikasi yuridis dilakukannya kewenangan hak angket oleh DPR RI Terhadap KPK Terkait Tindak Pidana Korupsi E – KTP ?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana analisis yuridis penggunaan hak angket oleh DPR RI terhadap KPK Terkait Tindak Pidana Korupsi E – KTP;
2. Untuk mengetahui dan menganalisis implikasi yuridis dilakukannya kewenangan hak angket oleh DPR RI Terhadap KPK Terkait Tindak Pidana Korupsi E – KTP.

²⁰ *Ibid*, Hal. 8-9

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis peneliti mengharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat untuk :

1. Dapat memberi sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum pada khususnya;
2. Menambah referensi dan bahan masukan bagi peneliti-peneliti selanjutnya terutama dalam penyusunan proposal-skripsi bagi mahasiswa, kalangan akademisi dan pemerhati dunia hukum terkait dengan penggunaan hak angket oleh DPR RI terhadap KPK Terkait Tindak Pidana Korupsi E – KTP;

1.4.2 Manfaat Praktis

Sementara disisi praktis, peneliti juga berharap hasil penelitian ini dapat bermanfaat untuk :

1. Sebagai masukan atau pedoman bagi praktisi hukum terutama mengenai analisis yuridis penggunaan hak angket oleh DPR RI terhadap KPK Terkait Tindak Pidana Korupsi E – KTP;
2. Memberi sumbangsih pemikiran dan kajian tentang analisis yuridis penggunaan hak angket oleh DPR RI terhadap KPK Terkait Tindak Pidana Korupsi E – KTP;