



UU MD3, PENEGAKAN HUKUM, DAN AKUNTABILITAS PENGELOLAAN KEUANGAN

Sulasi Rongiyati*)

Abstrak

Substansi UU MD3 yang baru menuai kritik karena dinilai berpotensi melemahkan penegakan hukum dan akuntabilitas pengelolaan keuangan. Pembentukan MKD yang memiliki kewenangan memberikan izin terlebih dahulu sebelum pemeriksaan oleh Kepolisian dan Kejaksaan atas tindak pidana umum yang dilakukan oleh anggota DPR dan ketentuan batal demi hukum atas pemeriksaan aparat penegak hukum yang dilakukan tanpa izin tertulis MKD dapat berdampak pada ketidakleluasaan aparat penegak hukum dalam menjalankan tugasnya. Demikian juga, dihapusnya BAKN sebagai alat kelengkapan DPR dapat berpengaruh terhadap tindak lanjut hasil audit BPK yang selama ini dilakukan oleh BAKN. Hal ini dapat terjadi karena komisi-komisi di DPR dipandang belum memiliki kemampuan yang memadai dalam melakukan tugas tersebut.

Pendahuluan

Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah (UU MD3) sebagai pengganti UU No. 27 Tahun 2009, yang disahkan pada Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), 8 Juli 2014, telah memicu kritik dari berbagai kalangan. Selain kritik mengenai mekanisme pemilihan Pimpinan DPR yang dinilai sarat kepentingan politik. Kritik lainnya bersumber pada substansi UU MD3 terkesan memberikan kewenangan yang terlalu luas serta perlindungan yang berlebihan kepada anggota DPR yang mengalami kasus hukum. Selain itu, penghapusan Badan Akuntabilitas Keuangan Negara (BAKN) sebagai salah

satu alat kelengkapan DPR dan beberapa materi pengaturan terkait hak anggota DPR, dianggap berpotensi melemahkan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Tulisan ini membatasi diri pada aspek hukum pemberlakuan UU MD3 terhadap penegakan hukum dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara.

Terkait dengan penegakan hukum dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, beberapa pasal UU MD3 yang menjadi polemik, meliputi tentang ketentuan mengenai penyidikan, hak anggota DPR, dan jenis alat kelengkapan DPR. Pasal-pasal tersebut antara lain:

- a. Pasal 245 yang mensyaratkan pemanggilan dan permintaan keterangan untuk kepentingan penyidikan terhadap anggota

*) Peneliti Madya Hukum Ekonomi pada Bidang Hukum, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Setjen DPR RI, E-mail: susidhan@yahoo.com



DPR yang diduga melakukan tindak pidana harus mendapat persetujuan tertulis dari Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD).

- b. Pasal 80 huruf j yang mencantumkan hak anggota salah satunya adalah hak mengusulkan dan memperjuangkan program pembangunan daerah pemilihan; dan
- c. Pasal 83 tentang alat kelengkapan DPR RI yang tidak lagi memuat BAKN sebagai salah satu alat kelengkapan DPR.

Sejumlah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang tergabung dalam Koalisi Masyarakat Sipil berencana mengajukan uji materi UU MD3 yang baru. Koordinator Divisi Politik ICW, Abdullah Dahlan, mengatakan pihaknya sedang mengkaji potensi kerugian yang disebabkan dari pengesahan UU MD3 tersebut.

Potensi Pelemahan Penegakan Hukum

Menurut Abdullah Dahlan, dalam UU MD3 terlalu banyak pasal yang berpotensi memberikan kewenangan terlalu luas kepada DPR. Salah satunya terkait penyidikan perkara hukum di mana penegak hukum harus mendapat izin dari MKD sebelum memeriksa anggota DPR. MKD merupakan alat kelengkapan baru yang tidak ada pada UU No. 27 Tahun 2009. Pembentukan MKD bertujuan menjaga dan menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat DPR selaku wakil rakyat. Dibandingkan dengan Badan Kehormatan yang sebelumnya diatur dalam UU No. 27 Tahun 2009, MKD memiliki kewenangan yang lebih luas, yaitu pemeriksaan pelanggaran kode etik dan kewenangan yang menyerupai semi peradilan (*quacy judicial*). Mengutip pendapat W. Riawan Tjandra, kewenangan semi-peradilan terlihat pada atribusi wewenang yang diberikan kepada MKD. *Pertama*, ketentuan kewenangan pemeriksaan termasuk aturan klasifikasi alat-alat bukti mendekati pola persidangan di lingkungan yudikatif. *Kedua*, proses pemeriksaan oleh aparat penegak hukum terhadap anggota DPR dalam melakukan tugas dan fungsinya yang diatur sebagai bagian hak imunitas anggota DPR diharuskan memperoleh persetujuan tertulis dari MKD. Dalam hal MKD tidak memberikan izin tertulis maka surat pemanggilan dari aparat penegak hukum dinyatakan batal demi hukum (Pasal 224 UU MD3).

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), sebagaimana disampaikan oleh Ketua KPK, Abraham Samad, dan Wakil Ketua KPK, Busro Muqqodas berpendapat UU MD3 yang baru

berpotensi memperlambat proses hukum, khususnya terkait ketentuan yang mengatur bahwa pemeriksaan anggota DPR harus seizin MKD. Pendapat Busyro terkait dengan proses penegakan hukum harus sederhana, cepat dan berbiaya ringan. Kecepatan proses penegakan hukum membutuhkan waktu cepat, untuk menghindari hilangnya barang bukti. Beberapa pertanyaan muncul mengenai latar belakang ketentuan Pasal 245 ayat (1). DPR terkesan seolah-olah akan menghambat atau mempersulit penyidikan terhadap anggotanya melalui birokrasi proses penyidikan yang relatif panjang. Hal ini karena penegak hukum harus menunggu izin MKD dan baru bisa melakukan penyidikan jika dalam waktu 30 hari sejak permohonan diajukan MKD tidak mengeluarkan surat izin tertulis. Ketentuan ini menyebabkan Kepolisian dan Kejaksaan tidak bisa leluasa melaksanakan penyidikan terhadap anggota DPR. DPR dinilai telah membuat ketentuan yang diskriminatif dengan menerobos prinsip persamaan di depan hukum (*equality before the law*). Di sisi lain, syarat izin persetujuan dari MKD seharusnya tidak diperlukan karena dikhawatirkan dalam waktu 30 hari, sebagaimana batas waktu keluarnya izin tertulis, berpotensi menjadi celah bagi penghilangan alat bukti atau melarikan diri.

Anggapan bahwa UU MD3 melemahkan semangat pemberantasan korupsi atau berpotensi melemahkan kinerja KPK mendapat sanggahan dari Wakil Ketua Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang MD3 (Pansus RUU MD3), Achmad Yani. Menurut Achmad Yani, Pasal 245 UU MD3 yang mengatur penyidikan tidak mencantumkan klausul yang menyebut penegak hukum harus meminta izin apabila hendak memeriksa anggota DPR yang terindikasi kasus korupsi. Secara rinci ketentuan Pasal 245 UU MD3 menyebutkan:

- (1) Pemanggilan dan permintaan keterangan untuk penyidikan terhadap anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana harus mendapat persetujuan tertulis dari MKD.
- (2) Dalam hal persetujuan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diberikan oleh MKD paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak diterimanya permohonan, pemanggilan, dan permintaan keterangan untuk penyidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan.
- (3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku apabila anggota DPR:
 - a. tertangkap tangan melakukan tindak pidana;

- b. disangka melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati atau pidana penjara seumur hidup atau tindak pidana kejahatan terhadap kemanusiaan dan keamanan negara berdasarkan bukti permulaan yang cukup; atau
- c. disangka melakukan tindak pidana khusus.

Jika dicermati Pasal 245 ayat (1) UU MD3 mengatur ketentuan bagi penyidik baik dari Kepolisian maupun Kejaksaan untuk mendapatkan izin terlebih dahulu dari MKD sebelum melakukan penyidikan kepada anggota DPR yang melakukan tindak pidana umum tanpa tertangkap tangan, di luar tindak pidana dengan ancaman hukuman mati atau seumur hidup, serta tindak pidana yang tergolong kejahatan kemanusiaan atau keamanan negara. Tindak pidana korupsi yang merupakan tindak pidana khusus, juga dikecualikan dari keharusan meminta izin MKD sebagaimana disebutkan dalam Pasal 245 ayat (3) huruf c. Dengan demikian, penyidikan yang dilakukan KPK tetap dapat dilakukan terhadap anggota DPR yang diduga melakukan korupsi tanpa perlu izin dari MKD. Di samping itu, KPK dalam melakukan penyidikan tindak pidana korupsi tunduk pada UU No. 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 dan UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang bersifat *lex specialis*.

Potensi Pelemahan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan

Fungsi DPR RI melakukan pengawasan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan negara diperkirakan akan tumpul. Pasalnya, alat kelengkapan DPR yang menjalankan fungsi tersebut, yaitu BAKN dihapus. Pasal 83 ayat (1) UU MD3 yang mengatur alat kelengkapan DPR, tidak mencantumkan BAKN sebagai alat kelengkapan DPR.

Pansus RUU MD3 berpendapat tugas BAKN sama dengan tugas Badan Pemeriksa Keuangan (BPK, sehingga tidak efektif jika ada dua lembaga dengan tugas yang sama. Selain itu, Pansus berpendapat tidak banyak kinerja yang dihasilkan BAKN sebagai lembaga yang bertugas menindaklanjuti hasil audit BPK, sebagaimana diungkapkan oleh mantan Anggota Pansus RUU MD3, Syarifuddin Sudding. Pernyataan berbeda diungkapkan oleh anggota Fraksi PDI Perjuangan DPR RI, Eva Sundari, yang mengatakan bahwa penghapusan

BAKN sebagai salah satu alat kelengkapan DPR menyalahi amanat Pasal 23 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan DPR wajib menindaklanjuti hasil audit yang dilakukan BPK. Lebih lanjut dikatakan bahwa BAKN dibentuk sebagai jawaban atas keluhan tidak ditindaklanjutinya hasil audit BPK dan sebagai bentuk komitmen DPR terhadap pemberantasan korupsi. Ditambahkan oleh Teguh Juwarno dari Fraksi PAN bahwa selama ini BAKN berperan menguatkan kinerja BPK dan memberikan masukan kritis kepada BPK sehingga kedudukan BAKN sebagai alat kelengkapan DPR seharusnya dikuatkan bukan dibubarkan.

Dalam UU MD3 lama (Pasal 113 UU No. 27 Tahun 2009) menyebutkan:

- (1) BAKN bertugas:
 - a. melakukan penelaahan terhadap temuan hasil pemeriksaan BPK yang disampaikan kepada DPR;
 - b. menyampaikan hasil penelaahan sebagaimana dimaksud dalam huruf a kepada komisi;
 - c. menindaklanjuti hasil pembahasan komisi terhadap temuan hasil pemeriksaan BPK atas permintaan komisi; dan
 - d. memberikan masukan kepada BPK dalam hal rencana kerja pemeriksaan tahunan, hambatan pemeriksaan, serta penyajian dan kualitas laporan.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, BAKN dapat meminta penjelasan dari BPK, Pemerintah, pemerintah daerah, lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, badan usaha milik negara, badan layanan umum, badan usaha milik daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.
- (3) BAKN dapat mengusulkan kepada komisi agar BPK melakukan pemeriksaan lanjutan.
- (4) Hasil kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, huruf b, dan huruf d disampaikan kepada pimpinan DPR dalam rapat paripurna secara berkala.

Berdasarkan ketentuan tersebut, keberadaan BAKN cukup penting dalam mengawasi penggunaan anggaran Negara, khususnya dalam mengkritisi hasil temuan audit BPK. Dengan tidak adanya BAKN, hasil audit BPK nantinya akan langsung diberikan kepada komisi-komisi. Praktik tersebut, menurut anggota Koalisi Masyarakat Sipil,

Roy Salam, sebenarnya sudah dilakukan pada periode 2009-2014, namun audit BPK selama ini tidak pernah ditindaklanjuti oleh komisi-komisi. Dengan demikian menghilangkan BAKN sebagai bagian alat kelengkapan DPR, dapat berdampak pada melemahnya fungsi pengawasan DPR terhadap pengelolaan APBN, mengingat belum tentu fungsi tersebut akan dilakukan dengan baik oleh komisi di DPR.

Ketentuan krusial lainnya, yaitu Pasal 80 huruf j UU MD3 yang menyebutkan anggota DPR berhak mengusulkan dan memperjuangkan program pembangunan daerah pemilihannya, serta berhak mendapatkan anggaran atas usulan tersebut. Ketentuan ini dinilai sangat berlebihan dan berpotensi penyalahgunaan anggaran negara. Anggaran program pembangunan ini ditengarai mirip dengan dana aspirasi yang pernah diusulkan pada tahun 2010. Menurut Abdullah, ketidakjelasan tentang skema program pembangunan daerah pemilihan dapat berpotensi terjadi distorsi dalam praktiknya di lapangan jika usulan tentang program pembangunan daerah pemilihan tidak disertai atau dilengkapi dengan paket kebijakan pengelolaan yang transparan dan akuntabel.

Namun demikian, menurut Ketua Pansus RUU MD3, Benny K. Harman, hak mengajukan program pembangunan daerah pemilihan tidak berkaitan dengan wacana dana aspirasi. Menurutnya, hak anggota DPR hanya mengusulkan dan memperjuangkan program tersebut, sementara pelaksanaannya menjadi wewenang pemerintah. Program tersebut merupakan konsekuensi dari sumpah jabatan anggota DPR yang memiliki kewajiban memperjuangkan aspirasi dan kepentingan masyarakat, terutama daerah pemilihan masing-masing.

Penutup

Pengesahan UU MD3 menuai banyak kritik, khususnya terkait dengan beberapa pengaturan yang bersinggungan dengan penegakan hukum dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, yaitu pembentukan MKD dan penghapusan BAKN. Penguatan terhadap hak anggota dan hak imunitas anggota DPR sewajarnya dimaksudkan untuk memperbaiki kinerja DPR dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Pembentukan MKD dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat DPR selaku wakil rakyat seharusnya tidak menjadi penghalang bagi pelaksanaan penegakan hukum yang berpedoman pada asas

persamaan di hadapan hukum. Kepolisian dan Kejaksaan selaku penegak hukum yang *notabene* merupakan aparat pemerintah harus bertindak obyektif dan proposional dalam menangani tindak pidana yang dilakukan oleh anggota DPR, sehingga dapat menghindari kekhawatiran terhadap politisasi kasus-kasus hukum dan menciptakan keadilan. Implementasi ketentuan Pasal 245 UU MD3 harus mendapatkan pengawasan dan pengawasan dari berbagai kalangan baik masyarakat umum, akademisi, media massa, maupun komisi yang menangani bidang hukum di DPR. DPR sebagai perwujudan perwakilan rakyat harus memperkuat komitmen pemberantasan korupsi melalui penegakan hukum dan membentuk sistem antikorupsi mengingat tindak pidana korupsi semakin sistemik, struktural, dan menumbuhkan aktor-aktor baru.

Pembubaran BAKN berpotensi berpengaruh pada penciptaan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara yang dilakukan DPR mengingat kemampuan komisi yang belum optimal dalam menindaklanjuti hasil audit BPK. Konsekuensinya, potensi kerugian dan penyelewengan relatif akan lebih besar. Penguatan terhadap SDM komisi di DPR perlu ditingkatkan dalam menindaklanjuti hasil audit BPK dan pengawasan oleh komisi, khususnya dalam kerangka pembahasan anggaran.

Menyikapi kritik masyarakat terhadap beberapa ketentuan UU MD3 maka penyusunan instrumen pelaksana dari UU MD3, yaitu Peraturan Tata Tertib DPR RI harus dilakukan secara cermat dan hati-hati dengan mengedepankan kepentingan bangsa dan negara untuk menghindari persoalan-persoalan hukum dan sinisme dari masyarakat.

Referensi

- “Polemik Uji Materi UU MD3”, http://indonesian.tribune.com/asset_publisher/Alvo/content/polemik-uji-materi-uu-md3, diakses tanggal 16 Juli 2014.
- “Ketua KPK Mempermalukan Diri Komentari UU MD3”, <http://www.republika.co.id/> diakses tanggal 14 Juli 2014.
- “Uji Materi UU MD3 Disiapkan, Koalisi Sipil Tak Tangani Soal Pemilihan Ketua DPR”, *Kompas*, 14 Juli 2014.
- “UU MD3: Penghapusan BAKN Langgar Konstitusi”, *Kompas*, 17 Juli 2014.
- “Editorial: Menggugat UU MD3”, *Media Indonesia*, 16 Juli 2014.
- “UU MD3: Hak Usul Program Rawan Disalahgunakan”, *Media Indonesia*, 15 Juli 2014.