

LAPORAN PENELITIAN
PROYEKSI MASA DEPAN PEMBERANTASAN KORUPSI
MENELISIK PENGESAHAN REVISI UNDANG-UNDANG KPK

Penulis:

1. Kurnia Ramadhana (Indonesia Corruption Watch)
2. Agil Oktaryal (Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia)

Konsultan:

Dr Oce Madril, S.H., M.A. (Pusat Kajian Anti Korupsi UGM)

DAFTAR ISI

PENGANTAR

BAB I

PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang
- B. Tujuan Penelitian
- C. Metode Penelitian

BAB II

KERANGKA TEORI

- A. Pembentukan Undang-Undang yang Konstitusional
- B. Keabsahan Pembentukan Undang-Undang

BAB III

PEMBAHASAN

- A. Cacat Formil Perubahan Kedua Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi
 1. Tahap Perencanaan
 - a. Perubahan Kedua UU KPK Tidak Melalui Proses Perencanaan dalam Prolegnas Prioritas 2019
 - b. Perubahan Kedua UU KPK Menggunakan Naskah Akademik Fiktif
 2. Tahap Penyusunan
Perubahan Kedua UU KPK Melanggar Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik
 3. Tahap Pembahasan
 - a. Pembahasan Perubahan Kedua UU KPK Berjalan Cepat dan Penuh Kejanggalan
 - b. Pembahasan Perubahan Kedua UU KPK Tidak Partisipatif
 - c. Sidang Paripurna DPR Tidak Kuorum Saat Pengambilan Keputusan
 - d. Paripurna Mengabaikan Pernyataan Persetujuan dan Penolakan dari Fraksi-Fraksi
- B. Cacat Materiil Perubahan Kedua Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi
 1. Runtuhnya Independensi Lembaga
 2. Tafsir Keliru Pengawasan
 3. Kewenangan Berlebih Dewan Pengawas KPK
 4. Memaknai Ulang Pemberian SP3
 5. Hilangnya Status Penyidik dan Penuntut pada Pimpinan KPK
 6. Tertutup Kemungkinan KPK Membuka Kantor Perwakilan
 7. Persoalan Alih Status Kepegawaian KPK

BAB IV

KESIMPULAN

DAFTAR PUSTAKA

KATA PENGANTAR

Adnan Topan Husodo

Pada zamannya, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) adalah salah satu anak kandung reformasi yang paling menyedot perhatian publik luas, baik di tingkat domestik maupun global. KPK yang begitu populer dengan pendekatan penegakan hukumnya yang tegas, dan berani merangsek ke pusat-pusat kekuasaan politik dan bisnis kerap menjadi buah bibir para pemimpin negara, ataupun aktivis antikorupsi di berbagai pertemuan formal maupun informal kenegaraan. Karena itu pula, banyak negara yang ingin meniru dan mengadopsi model kelembagaan KPK Indonesia, yang memiliki wewenang khusus dan tingkat independensi yang sangat baik.

Kontribusi lembaga ini juga cukup moncer dalam mendongkrak Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia, yang kedodoran di awal-awal reformasi, tapi perlahan membaik (tentu dengan berbagai catatan dan tanpa menihilkan peran institusi negara lainnya) sejak KPK memulai upaya-upaya pemberantasan korupsi pada awal 2004. Puncaknya ketika pada tahun 2019, IPK Indonesia berhasil menyentuh skor 40, yang merupakan capaian terbaik sepanjang sejarah pemberantasan korupsi di Indonesia.

Namun sejarah pula yang lantas membuktikan bahwa usaha-usaha pemberantasan korupsi tidak akan pernah bisa selalu pada jalur kemajuan. Ada kalanya keadaan justru membawa kemunduran atau stagnasi, tergantung dinamika politik yang akan terus menerus mempengaruhi output pemberantasan korupsi. Kita tentu masih ingat bagaimana nasib lembaga anti korupsi di awal pemerintahan Soekarno yang dikomandoi AH. Nasution bekerja untuk mengikis korupsi yang dilakukan orang-orang dekat Presiden, dimana PARAN pelan tapi pasti meredup dan lenyap. Demikian halnya ketika Orde Baru Soeharto berjanji untuk memimpin langsung pemberantasan korupsi, lembaga dan inisiatif antikorupsi yang lahir pada era itu tidak meninggalkan jejak sama sekali.

Pun demikian pada era reformasi awal, ketika pemerintahan sipil yang dianggap demokratis untuk pertama kalinya memegang komando pemberantasan korupsi, perlawanan atas usaha-usaha antikorupsi tak kalah kerasnya. Bahkan kerap yang justru menang adalah kelompok yang menginginkan adanya impunitas bagi pelaku kejahatan korupsi. TGPTPK bubar, KPKPN dilebur menjadi KPK, dan sampai pada penghujungnya, KPK juga mengalami nasib yang hampir sama, berada pada ujung 'kematianya'.

Perlu dipahami bahwa perlawanan terhadap gerakan antikorupsi memiliki konteks dan momentumnya sendiri. KPK hari ini adalah KPK yang telah berhasil dibonsai oleh kekuasaan populis yang selalu mengatas-namakan kepentingan rakyat banyak dalam setiap topeng kebijakannya, dibantu oleh elit partai, pengusaha hitam, elit penegak hukum korup yang memiliki dendam kesumat karena sepak terjang KPK yang selama periode 2004-2019 telah membenamkan dan menghempaskan mereka dari kenikmatan berkuasa.

Demikian halnya, narasi politik dalam usaha pelemahan KPK dikemas melalui skema revisi UU KPK sebagai sarana untuk 'mendisiplinkan' perilaku badan anti

korupsi ini. KPK dalam pandangan politisi perlu dihukum karena KPK dianggap sebagai biang kerok kaburnya para investor. Narasi glorifikasi atas revisi UU KPK dibangun dengan menciptakan disinformasi dan survei-survei yang mengecoh kesadaran publik. Keterpecahan masyarakat karena kontestasi politik berbasis SARA dalam Pilpres 2014 dan Pilpres 2019 memberikan kontribusi atas kian lemahnya dukungan publik terhadap KPK. Pada titik ini, revisi UU KPK dengan berbagai manuver politik dan kebijakan yang melanggar sederet prinsip-prinsip mendasar berbangsa dan bernegara, menodai konstitusi, mengkhianati amanat penderitaan rakyat, dan menganggangi etika pejabat publik tetap berjalan mulus, tanpa bisa dibendung, meskipun korban rakyat berjatuhan karena bersikeras menolak revisi UU KPK.

Hasil penelitian ICW dan PSHK sebagaimana dijelaskan pada laporan ini membuktikan secara meyakinkan bahwa proses menuju keputusan final untuk merevisi UU KPK penuh dengan trik, pengecoh prosedur dalam menyusun peraturan perundang-undangan, manipulatif, tertutup, menegasikan partisipasi masyarakat sebagai prinsip dasar berdemokrasi. Secara gamblang penelitian ini menelanjangi titik lemah berbagai segi, baik formal (tata cara) maupun material (kandungan/isi) dalam proses politik gelap yang berhasil melahirkan UU No 19 tahun 2019 tentang KPK, sebagai pengganti UU No 30/2002.

Dengan lahirnya UU No 19 tahun 2019 tentang KPK, kita dapat memberikan catatan kritis bahwa administrasi Jokowi tidak memiliki kesungguhan dalam usaha memberantas korupsi. Keberlanjutan dukungan koalisi partai yang menopang kekuasaannya, pertumbuhan ekonomi sebagai obsesi utama Jokowi, konsensus politik dengan elit partai, dan stabilitas politik dan ekonomi adalah prioritas utama rezim yang diklaim banyak kalangan sebagai rezim orang baik.

Pada akhirnya, semoga penelitian ini dapat membuka mata dan kesadaran kita sebagai pembaca, bahwa sampai kapanpun, elit politik yang korup dan elit ekonomi yang terus 'menggemuk' karena status quo tidak akan merestui upaya pemberantasan korupsi yang serius. Dukungan yang kita -sebagai rakyat- berikan kepada penguasa mestilah dukungan yang kritis, proporsional dan berjarak. Bukan dukungan yang membabi buta, yang justru menghilangkan kesempatan bagi kita sebagai pemilih untuk melakukan koreksi atas kebijakan politik yang merugikan rakyat banyak. ***

Jakarta, 7 Juli 2020

Adnan Topan Husodo
Koordinator ICW

KATA PENGANTAR

Gita Putri Damayana

Yang Jadi Saksi Harus Kuat: Pemberantasan Korupsi Berputar Abadi

Pada tahun 2002, terbit kumpulan tulisan berjudul "Mencuri Uang Rakyat: 16 Kajian Korupsi di Indonesia", yang diterbitkan oleh Aksara. Dalam kumpulan tulisan tersebut, terdapat satu bagian berjudul Potret Buram Usaha Pemberantasan Korupsi: Refleksi Kebijakan, Institusi dan Pengelolaannya 1969-2001", oleh Ibrahim S. Assegaf, Rival G. Ahmad, Antonius Cahyadi dan saya sendiri. Satu hal yang tidak bisa saya lupa, meski sudah 18 tahun lewat, namun pengalaman riset dan membaca berbagai dokumen pada waktu penyusunan tulisan tersebut bagai mengumpulkan narasi kekalahan. Salah satu temuan pada waktu itu adalah desain kelembagaan lembaga yang bertujuan untuk memberantas korupsi di Indonesia tidak pernah mampu melampaui batas-batas imajinasi kewenangan kelembagaan. Hal ini menjadikan aparat penegak hukum bertemu dengan kejaksaan dan pengadilan yang sama-sama korup bagaikan lingkaran setan yang tak mungkin putus.

KPK lahir di tahun yang sama dengan terbitnya tulisan tersebut . Keberadaan KPK kemudian cukup berhasil memutus lingkaran setan korupsi yang semula kita pikir abadi. Tak hanya menindak penegak hukum, dalam perjalanannya hingga tahun 2019, KPK juga berhasil memenjarakan sekelas besan Presiden yang sedang berkuasa, menteri, ketua Mahkamah Konstitusi hingga ketua DPR. Bahkan, jari-jemari rasanya tak cukup menghitung anggota DPR, apalagi DPRD yang berhasil dipenjarakan oleh KPK.

Rangkaian prestasi bukan berarti KPK tanpa kritik. Tercatat kasus rekening gendut Budi Gunawan, - sekarang Ketua Badan Inteligen Negara (BIN), yang sempat menjadi tersangka pada tahun awal 2015, namun kemudian kasusnya dilimpahkan KPK ke Mabes Polri. Atau kasus buku merah yang pada saat masih tersimpan sebagai barang bukti kasus impor daging sapi 15 halamannya dihilangkan oleh dua polisi saat mereka berstatus sebagai penyidik KPK. Dua kasus terakhir ini memperlihatkan pada publik bahwa sesungguhnya KPK ternyata sulit memertahankan wibawanya, bahkan penggerogotan dari dalam tersebut terjadi sebelum adanya revisi UU No. 20 Tahun 2002.

Penggerogotan wibawa KPK sudah terjadi sejak lama. Dalam perjalanan sejak pembentukannya di tahun 2002, KPK sudah berkali-kali mengalami goncangan. Publik mulai mengenal istilah "*corruptors fight back*" pada tahun 2009, ketika Chandra M. Hamzah dan Bibit S. Rianto mengalami kriminalisasi yang mengakibatkan keduanya mendekam di tahanan. Berlanjut ke tahun 2012 ketika Bambang S. Widjojanto dan Abraham Samad mengalami tuduhan kriminalisasi, hingga penyidik KPK Novel Baswedan yang hendak 'dijemput' oleh sekelompok oknum polisi pada awal tahun 2015 hingga insiden penyiraman air keras yang merusak satu matanya pada tahun 2017. Serangan pada pegawai dan komisioner KPK haruslah dimaknai dan diletakkan dalam kerangka serangan pada KPK secara

kelembagaan. Pertanyaannya kini, apakah kita bisa memaknai usaha revisi undang-undang KPK yang berujung pada mutilasi kewenangan dan mandat KPK adalah usaha serangan pada agenda pemberantasan korupsi secara luas? Secara tidak langsung, laporan penelitian yang di hadapan Anda ini mencoba menjawab pertanyaan tersebut.

Dalam laporan penelitian ini, secara runtut Agil Oktaryal dan Kurnia Ramadhana menuturkan bagaimana seharusnya melakukan revisi sebuah undang-undang dan mengaitkannya pada hari-hari naas di bulan September 2019 tersebut. Pada saat itu, Panitia Seleksi bentukan Presiden baru saja mengajukan nama kandidat Komisioner KPK periode 2019-2023 yang mendapat kritikan keras dari publik. Tak berselang lama, Menkumham Yasonna Laoly mengumumkan agenda revisi UU No. 30 Tahun 2002 yang langsung direspon positif oleh DPR. Kita bisa melihat ketika itu bahwa cukup dengan enam orang saja anggota DPR yang mengusulkan revisi UU No. 30 Tahun 2002, Presiden Joko Widodo langsung merespon baik dengan menerbitkan surat presiden yang mengamanatkan kepada kementerian untuk terlibat dalam pembahasannya. Desakan penolakan dari publik sama sekali tidak digubris oleh Presiden Joko Widodo. Bahkan, tidak lebih waktu dari 14 hari proses pembahasan undang-undang antara DPR dan Pemerintah mendapatkan titik temu, yakni merevisi UU KPK tanpa mempertimbangkan sama sekali suara KPK sebagai lembaga yang akan diatur termasuk publik sebagai pemangku kepentingan utama. Jangan dilupakan juga, saat itu ada pasukan udara kampanye media sosial yang memposisikan KPK sebagai sarang penganut fundamentalis yang membutuhkan revisi undang-undang agar bisa mengendalikan pegawainya yang tercemar tafsir Islam garis keras.

Sejarah mencatat bahwa publik melakukan perlawanan sekuat-kuatnya akan usaha revisi UU KPK tersebut. Akademisi, kelompok perempuan hingga ekonom turun memberikan kontribusinya dalam berbagai bentuk menolak pelemahan KPK melalui revisi UU KPK. Puncaknya adalah massa aksi #ReformasiDikorupsi yang turun di berbagai kota pada akhir September 2019 yang telah memakan korban nyawa 3 mahasiswa yang namanya kini diabadikan di Gedung ACS KPK.

Apabila kumpulan tulisan "Mencuri Uang Rakyat" yang diterbitkan pada tahun 2002 tepat pada lahirnya KPK; maka laporan penelitian ini muncul pada saat KPK sudah bersalin rupa menjadi lembaga yang dibentuk sesuai keinginan penguasa tanpa partisipasi publik. Menulis dengan harapan akan terbentuknya lembaga yang bertaji memberantas korupsi sebagaimana terjadi sebelum terbentuknya KPK tentu berbeda tantangannya dengan merangkai kalimat sesudah melihat institusi tempat bersemayamnya harapan itu dimusnahkan nyawanya.

Tapi berbicara mengenai pemberantasan korupsi adalah kerja merawat Indonesia. Harapan akan pemberantasan korupsi di Indonesia yang sempat membuat putus asa pada masa Orde Baru sempat membunyah dan meniti pelangi selama beberapa tahun bersama KPK. Laporan penelitian ini menjadi penting; karena ia mencatat apa yang dilakukan para pengambil keputusan tertinggi di republik atas lembaga yang lahir dari harapan gerakan reformasi'98. Laporan penelitian ini juga menjadi litmus tes bagi para pembacanya untuk memeriksa ulang posisinya dahulu akan revisi UU KPK; apakah ia masih memiliki pendapat yang sama melihat kinerja KPK sekarang?

Selamat kepada Agil Oktaryal dan Kurnia Ramadhana akan terbitnya laporan penelitian ini. Terima kasih juga pada Indonesia Corruption Watch (ICW) untuk ajakan kolaborasinya dalam penulisan penelitian ini. Mewakili Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), tempat saya dan Agil bernaung, adalah sebuah kehormatan untuk bisa mengambil peran secara aktif merawat Indonesia dalam kerja-kerja pemberantasan korupsi dalam rangka membangun negara hukum.

Panjang umur perjuangan.

Jakarta, 15 Juli 2020

Gita Putri Damayana
Direktur Eksekutif Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Persoalan korupsi terus menerus menderap bangsa Indonesia. Hampir setiap lini cabang kekuasaan pernah terlibat praktik rasuah, mulai dari eksekutif, legislatif, sampai pada ranah yudikatif. Bukan hanya merusak perekonomian, namun efek dari kejahatan korupsi juga menyentuh aspek demokrasi, bahkan lebih jauh pada pelanggaran hak azasi manusia.

Data Indonesia Corruption Watch sepanjang tahun 2018 negara telah dirugikan Rp 9,2 triliun akibat praktik-praktik korupsi. Kontestasi elektoral pun terganggu akibat praktik rasuah, kepala daerah silih berganti menjadi tersangka karena terbukti menjadikan kewenangan luas sebagai bancakan korupsi. Citra Indonesia di mata dunia pun tidak menunjukkan perbaikan signifikan, Indeks Persepsi Korupsi terbitan Transparency International tahun 2019 masih menempatkan Indonesia pada peringkat 85 dari total 180 negara.

Merujuk pada penjelasan Lawrence M Friedman menyatakan bahwa untuk mengukur efektivitas dari implementasi hukum di sebuah negara merujuk pada 3 (tiga) indikator, yakni struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Keseluruhan poin tersebut masih menjadi persoalan di Indonesia, utamanya terkait komitmen negara terhadap kejahatan korupsi.

Untuk struktur hukum misalnya, Kejaksaan dan Kepolisian masih belum menunjukkan performa terbaik dalam mengusut kejahatan korupsi. Penilaian ini setidaknya dapat dilihat dari tingkat kepercayaan publik terhadap dua lembaga penegak hukum tersebut. Data Lembaga Survei Indonesia pada akhir 2018 menyebutkan untuk Kepolisian sendiri masih berada di bawah KPK, sedangkan presentase Kejaksaan Agung masih di bawah 70 persen¹.

Lalu pada substansi hukum pun tak jauh berbeda. Regulasi yang dihasilkan Presiden dan DPR belum sepenuhnya menunjang kinerja pemberantasan korupsi. Contoh, rekomendasi dari kesepakatan PBB melawan korupsi (*United Nation Convention Against Corruption*) tak kunjung rampung diimplementasikan dalam hukum positif. Padahal kriminalisasi tindakan memperdagangkan pengaruh (*trading in influence*), peningkatan harta kekayaan yang tak wajar (*illicit enrichment*), atau suap sektor swasta (*bribery in private sector*) memiliki urgensi yang amat penting.

Terakhir pada bagian budaya hukum juga masih sama seperti dua poin lainnya. Pelaku korupsi yang ditangani KPK terhitung masih dalam skala besar. Merujuk pada data KPK menyebutkan bahwa sejak 2016 sampai dengan tahun 2019 lembaga anti rasuah itu telah menetapkan 608 orang sebagai tersangka

¹ <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20181211070221-20-352621/survei-lsi-icw-kpk-dan-presiden-lembaga-paling-dipercaya> diakses pada tanggal 10 Juni 2020 pukul 03.45 wib

kasus korupsi. Data ini menandakan bahwa negara gagal dalam memberikan efek jera maksimal pada pelaku korupsi.

Indonesia sendiri telah memiliki perangkat yang cukup baik untuk membuktikan komitmen melawan kejahatan korupsi. Setidaknya saat ini Indonesia telah memiliki lembaga khusus yang menangani kejahatan korupsi seperti KPK dan pengadilan khusus yaitu Pengadilan Tindak Pidana Korupsi. Namun KPK bukan lembaga pertama yang dibentuk oleh pemerintah. Terhitung sejak tahun 1959 telah ada tujuh lembaga yang serupa dengan KPK. Mulai dari Badan Pengawas Kegiatan Aparatur Negara tahun 1959 sampai pada Komisi Pengawas Kekayaan Penyelenggara Negara yang dikemudian hari dilebur menjadi bagian dari KPK. Pola pembubaran lembaga pemberantasan korupsi terdahulu pun sama, yakni saat berupaya membongkar kejahatan korupsi elite politik.

KPK sendiri hadir berlandaskan dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Regulasi ini dianggap banyak pihak mumpuni untuk memaksimalkan pemberantasan korupsi. Bahkan tak salah rasanya jika disebutkan bahwa kehadiran KPK dalam sistem penegakan hukum di Indonesia membawa iklim positif bagi pemberantasan korupsi. Terbukti, banyak aktor-aktor yang selama ini dikenal “kebal hukum” dapat ditangani dengan baik oleh KPK. Mulai dari kepala daerah, Menteri, Ketua DPR RI, Ketua DPD RI, Ketua Umum Partai Politik, sampai pada Ketua Mahkamah Konstitusi terjaring oleh lembaga anti rasuah ini.

Kasus-kasus dengan dimensi kerugian negara yang besar pun perlahan-lahan berhasil diungkap KPK, misalnya: kasus KTP-Elektronik dengan kerugian negara Rp 2,3 trilyun dan kasus Bantuan Likuiditas Bank Indonesia dengan kerugian negara sebesar Rp 4,5 triliun. Tidak hanya sektor penindakan, namun pada pencegahan KPK pun menunjukkan kiprah yang baik di mata publik. Terbukti, dalam kurun waktu 2016-2019 saja KPK berhasil menyelamatkan uang negara sebesar Rp 63,8 triliun.

Namun seiring dengan berjalannya waktu hambatan terhadap pemberantasan korupsi pun terlihat secara jelas oleh publik. Institusi pemberantasan korupsi kerap mendapat “serangan” dari berbagai pihak, mulai dari pengajuan hak angket DPR, serangan terhadap pegawai ataupun Pimpinan KPK, sampai pada merevisi UU KPK. Tujuannya sama, yakni melemahkan agenda pemberantasan korupsi dengan cara melucuti kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh KPK.

Sampai pada akhirnya upaya merevisi UU KPK yang selama ini digaungkan oleh pemerintah dan DPR sejak tahun 2010 menemui titik akhir. Tepat pada tanggal 17 Oktober 2019 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 resmi berganti menjadi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019. Hampir keseluruhan tahapan proses dan substansi pada regulasi ini akan menghambat kinerja KPK. Semula pemberantasan korupsi berada pada jalur cepat, namun karena adanya UU ini berbalik kembali ke jalur lambat.

Penelitian ini akan berfokus pada isu perubahan regulasi pada institusi KPK. Mulai dari proses pembahasan di DPR yang diduga memiliki permasalahan serius sampai pada substansi yang telah mereduksi kewenangan

KPK dalam upaya penindakan. Tulisan ini dihasilkan atas kerjasama antara Indonesia Corruption Watch dengan Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia.

B. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan atas dasar keresahan terhadap situasi pemberantasan korupsi di Indonesia yang kian hari semakin memburuk. Hal ini tak lepas dari akibat perubahan substansial atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 (UU KPK). Adapun penelitian ini memiliki 2 (dua) tujuan utama. *Pertama*, untuk memberikan perspektif pada lingkup akademis terkait problematika perubahan UU KPK. *Kedua*, bentuk edukasi kepada masyarakat terhadap akibat dari berlakunya UU KPK baru. Selain itu, penelitian ini juga dapat digunakan oleh setiap orang yang ingin melakukan kajian ataupun uji materi ke Mahkamah Konstitusi.

C. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*juridis normative*). Sebab, penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.² Walaupun demikian, penelitian hukum normatif sesungguhnya tidak menutup ruang digunakannya data primer yang diperoleh melalui studi lapangan sebagai triangulasi terhadap data sekunder yang digunakan. Pengumpulan data primer dilakukan melalui wawancara dengan sejumlah ahli hukum seperti Prof. Dr. Edward Omar Sharif Hiariej, SH M.Hum, Bivitri Susanti, S.H., L.LM. dan Gandjar Laksmana Bonaprpta, S.H.,M.H. Menurut F. Sugeng Istanto, hal ini dilakukan karena dalam penelitian hukum normatif data yang diperoleh dari studi kepustakaan saja tidak cukup, sehingga harus dilengkapi dengan studi lapangan (*field research*).³ Salah satunya melalui wawancara. Data yang diperoleh kemudian diolah beberapa pendekatan, seperti *statutory approach*, *conceptual approach*, *historical approach*, dan *comparative approach*.⁴ Data yang diperoleh selanjutnya dianalisis menggunakan metode kualitatif dan ditarik kesimpulan menggunakan metode induktif.

² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 13.

³ F. Sugeng Istanto, 2007, *Penelitian Hukum*, CV. Ganda, Yogyakarta, hlm. 58.

⁴ Peter Mahmud Marzuki, 2006, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 93-95.

BAB II

KERANGKA TEORI

A. Pembentukan Undang-Undang yang Konstitusional

Konstitusi Indonesia sebagai dasar hukum tertinggi telah mengkonstruksikan bagaimana pembentukan undang-undang yang bernilai konstitusional. *Pertama*, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Nilai ini merupakan moralitas konstitusi yang menitikberatkan penyelenggaraan kekuasaan didasarkan pada kehendak rakyat dalam koridor konstitusi. Berpegangan pada pasal ini, di satu sisi, rakyat menitipkan amanat penyelenggaraan negara kepada perwakilannya di lembaga legislatif dan eksekutif agar dijalankan berdasarkan aspirasi dan kebutuhan rakyat. *Kedua*, Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 mengonstruksikan bahwa Indonesia sebagai negara hukum (*rechtstaat*) yang harus dimaknai sebagai suatu negara yang berdasar atas hukum atau suatu negara yang diperintah oleh hukum (*a state governed by law*), bukan sekadar negara yang terdiri atas hukum saja. Konsekuensi logis dari desain negara hukum demikian ialah pembentuk undang-undang harus taat terhadap prosedur formil dan materil pembentukan legislasi untuk menghasilkan produk hukum yang konstitusional dan berkualitas sebagai kerangka pengaturan bernegara.

Secara konseptual, demokrasi, negara hukum dan hak asasi manusia berbeda satu sama lain. Hampir semua teori atau konsep ilmiah (terutama di bidang sosial dan hukum) lahir sebagai reaksi keadaan yang ada pada waktu tertentu. Namun, dalam perkembangan perbedaan tersebut tidak lagi menjadi sesuatu hal yang fundamental. Semua konsep menginginkan pemerintahan yang terbatas, pemerintahan berdasarkan hukum yang menghormati, melindungi serta melakukan pemenuhan hak asasi manusia.

Secara populer, demokrasi dikatakan sebagai penyelenggaraan negara dari, oleh dan untuk rakyat. Melalui demokrasi, rakyat dapat mengatur dirinya sendiri. Pembentukan undang-undang adalah salah satu cara rakyat mengatur dirinya. Oleh karenanya, pembentukan undang-undang yang dilakukan oleh representasi rakyat tidak dapat menegasikan ataupun bahkan bertentangan dengan kehendak rakyat. Bagir Manan menyatakan:

Namun, dalam tatanan negara berkonstitusi (negara konstitusional) atau konstitusionalisme, suatu konstitusi cq UUD harus mencerminkan tatanan dan nilai demokrasi (substansif dan prosedural), tatanan dan nilai negara hukum (formal dan materil) serta berbagai aspek konstitusionalisme lainnya. Salah satu aspek sangat penting dari segi demokrasi adalah "partisipasi publik". Memang sudah ada DPR yang mewakili publik. Tetapi dalam negara demokrasi dimanapun di dunia ini, partisipasi langsung

publik tetap sangat penting. Karena itu tetap ada pranata *referendum*, *inisiatif rakyat*, *public hearing*, *anquette*, dan lain-lain. Berdasarkan hal itu, mekanisme konstitusi tidak semata-mata mengikuti ketentuan dalam UUD, apalagi semata-mata ditentukan oleh kehendak badan perwakilan. Selain wajib memperhatikan kehendak publik, *tidak kalah penting adalah etika konstitusi (constitutional ethics, constitutional morality)*.⁵

Mengenai prinsip negara hukum. Umumnya, prinsip negara hukum mengenal dua macam *due process of law*, yaitu *substantive due process of law* dan *procedural due process of law*. Berdasarkan praktik ketatanegaraan, khususnya putusan hakim dan pendapat para ahli (doktrin), maka ditemukan makna dan isi "*due process of law*" sebagai berikut:⁶

- (1) "*Due process of law*" merupakan salah satu unsur mewujudkan "*fairness*" dalam membuat peraturan atau menetapkan suatu keputusan. Unsur lain untuk mewujudkan "*fairness*" adalah asas "*equal protection*". Dengan perkataan lain, "*due process of law*" dan "*equal protection*" merupakan dua syarat untuk mewujudkan "*fairness*". Menjamin "*fairness*" dalam setiap peraturan dan tindakan pemerintah harus memberi kesempatan yang sama bagi semua pihak, seperti hak untuk menerima pemberitahuan, hak untuk didengar sebelum keputusan ditetapkan, termasuk memberi kesempatan yang sama memenangkan suatu sengketa.
- (2) "*Due process of law*" diperlukan baik dalam membuat peraturan maupun dalam membuat keputusan (bertindak atau tidak bertindak).

Paling tidak, ada tiga konsep yang termuat dalam "*due process*".

- (1) Melindungi rakyat dari peraturan atau tindakan sewenang-wenang dari pemerintah, termasuk perbuatan melampaui wewenang, tindakan kurang hati-hati.
- (2) Membatasi kekuasaan penyelenggara negara.
- (3) Memberi wewenang kepada hakim membatalkan atau menyatakan tidak mengikat, peraturan atau tindakan yang bertentangan dengan "*due process of law*". Wewenang ini hanya dapat dilakukan oleh kekuasaan kehakiman yang merdeka.

Dari perspektif hak asasi manusia, pembentukan undang-undang dapat dipandang semacam "kontrak sosial". Walaupun ada kontrak sosial, Rousseau mengatakan kekuasaan negara, dalam hal ini, pembentukan undang-undang dilaksanakan berdasarkan *volenté generale* atau *general will*. Inilah dasar konsep kedaulatan rakyat.⁷

⁵ Bagir Manan, "Fenomena Tentang Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi", makalah, 2020, hlm 22-3

⁶ Bagir Manan, "Due Process of Law", Makalah, 2007, hlm 4-5

⁷ Bagir Manan, "Titik Taut Konsep Konstitusi Dengan Konstitusionalisme, Negara Hukum, Demokrasi dan Hak Asasi", Makalah, 2014, hlm 14-7.

Kembali pada hal pembentukan undang-undang, Pasal 20 UUD 1945 sebagai hukum tertinggi di Indonesia memberikan kekuasaan kepada DPR untuk membentuk undang-undang yang berkolaborasi bersama presiden di tahap-tahap tertentu. Selengkapnya, Pasal 20 UUD 1945 mengatur:

- (1) DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
- (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 berkelindan dengan kekuasaan DPR dan Presiden dalam membentuk undang-undang sebagaimana diatur di dalam pasal 20 UUD 1945. Oleh karena itu, pembentukan undang-undang harus dibaca sebagai: (a) pelaksanaan nilai kedaulatan rakyat, yang artinya menempatkan rakyat sebagai titik tolak dan sekaligus titik tujuan; dan (b) sebagai perwujudan nilai negara hukum, yang artinya menjadikan hukum sebagai panduan sekaligus cermin kebenaran. Artinya, tidak saja pembentukan undang-undang harus sejalan dengan kehendak rakyat, melainkan juga harus memberikan kepastian hukum dengan mematuhi rambu-rambu prosedural pembentukan undang-undang.

Bahwa negara yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum semestinya juga memastikan hak-hak konstitusional warga negara terpenuhi, dalam konteks ini, terkait dengan proses pembentukan undang-undang. Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 menjamin bahwa setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya. Kemudian, Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menjamin bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Selanjutnya, Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 memastikan bahwa setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Oleh karenanya, pembentukan undang-undang bernilai konstitusional tersebut dapat dibaca ketika prosesnya telah memenuhi prinsip kedaulatan rakyat, demokrasi, negara hukum, dan hak asasi manusia.

B. Keabsahan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Untuk menentukan suatu undang-undang pembentukannya absah atau tidak, dapat ditelusuri bagaimana proses undang-undang tersebut dibentuk. Mengikuti pendapat Satjipto Rahardjo, bahwa proses pembentukan hukum (legislasi) pada intinya terdiri atas dua golongan besar, yaitu *tahap sosiologis (socio-politis)* dan *tahap yuridis*. Dalam tahap sosiologis berlangsung proses-proses untuk mematangkan suatu masalah yang selanjutnya akan dibawa ke dalam agenda yuridis. Dalam tahap sosio-politis, gagasan awal bahwa suatu hal perlu diatur dalam hukum diolah oleh masyarakat sendiri, dibicarakan, dikritik, dipertahankan, melalui pertukaran pendapat antara berbagai golongan dan kekuatan dalam masyarakat. Pada tahap ini suatu gagasan mengalami ujian, apakah ia akan bisa dilanjutkan sebagai agenda publik yang akan diformat secara hukum ataukah berhenti di tengah jalan.⁸

Apabila gagasan itu secara politis berhasil diteruskan, maka barang tentu bentuk dan isinya mengalami perubahan, yakni makin dipertajam (*articulated*) dibanding pada saat ia muncul. Pada titik ini, ia akan dilanjutkan ke dalam tahap yuridis yang merupakan pekerjaan yang benar-benar menyangkut perumusan atau pengkaidahan suatu peraturan hukum. Tahap ini melibatkan kegiatan intelektual yang murni bersifat yuridis yang niscaya ditangani oleh tenaga-tenaga yang khusus berpendidikan hukum.⁹

Dalam uraian Ann Seidman e.al – meski pembahasannya hanya khusus menyangkut pembentukan undang-undang, namun bisa diadopsi untuk keperluan proses legislasi hukum pada umumnya – menurut Ann Seidman proses legislasi hendaknya memperhatikan 6 (enam) hal yaitu: (1) asal-usul rancangan undang-undang (*a bill's origins*), (2) konsep (*the concept paper*), (3) penentuan prioritas (*prioritise*), (4) penyusunan rancangan undang-undang (*drafting the bill*), (5) penelitian (*research*), dan (6) siapa yang mempunyai akses? (*who has acces and supplies input into the drafting process?*)¹⁰

Dengan demikian, legislasi hendaknya mampu menjawab 6 (enam) pertanyaan sebagai berikut ini:

- 1) Bagaimana cara menyusun gagasan mengenai undang-undang yang masuk dalam dalam suatu sistem – dan berasal dari siapa?
- 2) Siapa yang pada awalnya menjelaskan gagasan tersebut – dan bagaimana caranya?
- 3) Siapa yang memutuskan, dengan kriteria serta prosedur yang bagaimana, dalam upaya menggunakan sumber daya terbatas yang ada saat menyusun beberapa rancangan undang-undang – dan bukannya untuk menyusun rancangan undang-undang lainnya?

⁸ Satjipto Rahardjo, 2003, *Sisi-Sisi Lain Hukum di Indonesia*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas, hlm. 135.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Ann Seidman, Robert B. Seidman, and Nalin Abeyserkeve (2001) *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis, Sebuah Panduan Untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang*. Terjemahan oleh Johanes Usfunan et.al. Proyek ELIPS, Jakarta, hlm. 26- 30.

- 4) Siapa yang memastikan bahwa rancangan undang-undang tersebut menggunakan prosedur dan memenuhi standar resmi, serta tidak bertentangan dengan undang-undang lainnya?
- 5) Siapa yang melakukan penelitian mengenai detail terperinci dalam suatu rancangan undang-undang? dan akhirnya,
- 6) bagaimana caranya lembaga-lembaga memberikan masukan dan umpan balik pada beberapa orang yang tepat, dan bukan kepada pihak yang salah, wewenang untuk memberikan informasi kepada pihak-pihak yang terlibat dalam menyusun rancangan undang-undang – fakta-fakta, teori, serta aspirasi dan tuntutan dari “berbagai macam kelompok”?¹¹

Berdasarkan paparan tersebut, Satjipto Rahardjo menyetujui bahwa proses pembentukan hukum (legislasi) dapat dirinci sebagai berikut:

- | | |
|---------------------|---|
| Tahap inisiasi | : muncul gagasan dalam masyarakat; |
| Tahap sosio-politis | : pematangan dan penajaman gagasan |
| Tahap yuridis | : penyusunan bahan ke dalam rumusan hukum |

dan

kemudian diundangkan.¹²

Bahwa dalam rangka melindungi prosedur pembentukan undang-undang yang taat hukum administratif, beberapa negara di dunia kemudian membentuk undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan (*administrative procedure act/APA*). Ketentuan itu berisi standar dan prosedur pembentukan peraturan perundang undangan, adjudikasinya, hingga proses *judicial review*nya. Todd Garvey menjelaskan: “*the APA describes rulemaking as the agency process for formulating, amending, or repealing a rule*”.¹³ Meskipun menurut Garvey sebuah pembentukan undang-undang selalu terdapat proses informal (berupa pendekatan politik, pen), namun pembentukan undang-undang diwajibkan untuk memenuhi syarat-syarat (*requirements*). Sebagaimana pengalaman Mahkamah Agung Amerika dalam memaknai syarat formil pembentukan sebuah undang-undang, bahwa menurut mahkamah pemenuhan syarat formil tersebut sebagai satu-satunya syarat bahwa proses pembentukan undang-undang telah layak.¹⁴

Dalam konteks formil pembentukan undang-undang di Indonesia, undang-undang organik dari Pasal 22A UUD 1945 yang mengatur ihwal pembentukan undang-undang, yakni UU No. 12 Tahun 2011 jo UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (*administrative procedure act*) telah menentukan bahwa pembentukan peraturan perundang-

¹¹ *Ibid.*

¹² Satjipto Rahardjo, 1991, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm. 177-178.

¹³ Todd Garvey, 2017, *A Brief Overview of Rulemaking and Judicial Review*, Congressional Research Service.

¹⁴ *Ibid.*

undangan meliputi pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.¹⁵ Secara terpisah, kata pembentukan juga diartikan sebagai proses, cara atau perbuatan membentuk.¹⁶

Tahap perencanaan sendiri adalah tahap dimana pembentuk undang-undang merencanakan pembentukan undang-undang dalam program legislasi nasional (Prolegnas) baik dalam prolegnas lima tahun dan prioritas tahunan. Sementara, penyusunan adalah tahap dimana pembentuk undang-undang merumuskan pasal-pasal yang termuat dalam rancangan undang-undang yang mana proses ini harus diikuti dengan sebuah naskah akademik yang menjadi justifikasi bahwa undang-undang tersebut dibutuhkan dan layak secara akademik. Kemudian tahap pembahasan adalah tahap dimana pembentuk undang-undang dalam hal ini DPR bersama Presiden melakukan pembahasan terhadap draft yang telah dibuat untuk mendapat persetujuan bersama. Dalam tahapan ini prinsip partisipasi dan keterbukaan publik adalah prasyarat utama yang harus dipenuhi. Selanjutnya, tahap pengesahan adalah tahap dimana adanya tindakan dari presiden untuk mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama. Kemudian tahap pengundangan adalah tahap dimana adanya tindakan administratif berupa penempatan undang-undang ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia. Tujuannya adalah agar setiap orang mengetahui adanya pemberlakuan dari suatu undang-undang. Oleh karenanya, agar memenuhi keabsahan pembentukan, harus dilalui segala proses dalam tahapan tersebut. Karena sifatnya kumulatif, maka tidak boleh ada satupun yang tertinggal, bahkan meskipun semua dilakukan, tidak boleh ada pelanggaran formil di tiap tahapannya.¹⁷

Selain melewati berbagai tahapan tadi, dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, juga terdapat asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang harus dipedomani sebagai landasan pembentukannya. Mengutip pendapat Van der Hoeven, Yuliandri menyatakan bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik berasal dari *algemene beginselen van behorlijke regelgeving*.¹⁸ *Algemene beginselen van behorlijke regelgeving* sendiri oleh Philipus M. Hadjon diartikan sebagai asas-asas hukum pembentukan aturan hukum yang baik.¹⁹ Begitu juga dengan A. Hamid S. Attamimi yang memaknai *algemene beginselen*

¹⁵ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁶ Yuliandri, 2009, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Yang Baik*, Jakarta, Rajagrafindo Persada, hlm. 2.

¹⁷ Pelanggaran formil adalah pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD 1945 dan UU Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

¹⁸ Yuliandri, *op.cit.*, hlm. 13.

¹⁹ *Ibid.*

van behorlijke regelgeving sebagai asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut.²⁰ Terkait dengan itu, Kortmann yang mengembangkan pendapat dari Oostenbrink mengemukakan bahwa asas umum perundang-undangan yang baik atau *algemene beginselen van behorlijke regelgeving* tersebut haruslah memiliki kriteria:

- a. *een duidelijke en consistente terminologie;*
- b. *duidelijke doelstelling;*
- c. *de vinbaarheid van de wet;* dan
- d. *de grote schonmaak.*²¹

Sementara Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 jo UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn menetapkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik tersebut diantaranya:

- a. Kejelasan tujuan;
Bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
Bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
Bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.
- d. Dapat dilaksanakan;
Bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
Bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. Kejelasan rumusan; dan
Bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

g. Keterbukaan.²²

Bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Perlu diketahui, asas ini sifatnya kumulatif, artinya satu saja dari asas ini dilanggar, maka suatu undang-undang sudah bisa disebut cacat formil dalam pembentukannya. Selain asas pembentukan itu, dari segi materi muatan, peraturan perundang-undangan yang dibentuk juga harus mencerminkan beberapa asas berikut: (1) pengayoman; (2) kemanusiaan; (3) kebangsaan; (4) kekeluargaan; (5) kenusantaraan; (6) bhinneka tunggal ika; (7) keadilan; (8) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; (9) ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau (10) keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Selain harus mencerminkan asas-asas tersebut, peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.²³

Selain asas pembentukan dan asas materi muatan tersebut, Pasal 10 UU No. 12 Tahun 2011 jo UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang menegaskan bahwa materi muatan yang harus diatur dengan Undang- Undang berisi:

- a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Artinya, di luar lima kategori tersebut, undang-undang tidak dapat dibentuk. Oleh karena itu, setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memenuhi beberapa ketentuan yang dimaksud agar tidak mudah dibatalkan oleh badan-badan berwenang, baik itu eksekutif, legislatif, dan yudikatif karena dinilai mengandung ketidakabsahan dan dalam pelaksanaannya tidak mampu memenuhi tuntutan baru dari kebutuhan hukum masyarakat.

²² Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²³ Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

BAB III

PEMBAHASAN

A. Cacat Formil Perubahan Kedua Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan serangkaian pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, hingga pengundangan.²⁴ Oleh karenanya, untuk mengetahui suatu undang-undang mengalami cacat formil atau tidak, dapat ditelusuri proses yang terjadi di setiap tahapan tersebut. Karena sifatnya kumulatif, satu saja tahapan yang dilanggar, maka suatu undang-undang sudah bisa disebut cacat formil. Implikasi dari cacat formil adalah undang-undang bersangkutan bisa dibatalkan secara keseluruhan dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.²⁵

Di Indonesia, untuk menilai kebenaran formil pembentukan undang-undang dapat dikur dari beberapa ketentuan yang mengatur proses tersebut. Mulai dari Pasal 20 dan Pasal 22A UUD 1945 hingga aturan turunannya yang meliputi:

1. UU No. 12 Tahun 2011 jo UU No. 15 tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
2. UU No. 17 Tahun 2014 sebagaimana terakhir dirubah dengan UU No. 13 Tahun 2019 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD; dan
3. Peraturan DPR No. 01 Tahun 2014 sebagaimana terakhir dirubah dengan Peraturan DPR No. 2 Tahun 2018 Tentang Tata Tertib.²⁶

Berdasarkan ketentuan tersebut, setelah ditelusuri dengan seksama, ditemui fakta bahwa pembentukan UU No. 19 tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua atas UU No. 30 tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (Perubahan Kedua UU KPK) mengalami cacat formil di tiga tahapan, diantaranya tahap **perencanaan, penyusunan, dan pembahasan**. Untuk detailnya dijabarkan sebagai berikut.

1. Tahap Perencanaan

a. Perubahan Kedua UU KPK Tidak Melalui Proses Perencanaan dalam Prolegnas Prioritas 2019

Sebagai delegasi dari Pasal 20 dan 20A UUD 1945, UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan)

²⁴ Pasal 1 angka 1 UU No. 12 Tahun 2011 Jo UU No. 15 tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²⁵ Pasal 51A ayat (4), Pasal 56 ayat (4), dan Pasal 57 ayat (2) UU No. 24 Tahun 2003 Jo Uu No. 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi.

²⁶ Tatib DPR masuk dalam kategori rujukan formil pembentukan undang-undang sejak adanya putusan MK No. 27/PUU-VII/2009 tanggal 16 Juni 2010.

khususnya Pasal 16, Pasal 17, Pasal 20, dan Pasal 45 mewajibkan bahwa setiap pembentukan undang-undang harus melalui proses perencanaan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas), yakni suatu dokumen yang memuat skala prioritas pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional.

Prolegnas sendiri dibagi dua, yang bersifat *longlist* untuk jangka waktu 5 (lima) tahun dan Prolegnas prioritas tahunan. Singkatnya, semua undang-undang yang hendak dibahas ataupun disahkan DPR Bersama Presiden harus terlebih dahulu masuk dalam Prolegnas *longlist* dan apabila hendak disahkan pada tahun itu, misalnya 2019, undang-undang dimaksud harus masuk dalam Prolegnas prioritas 2019. Artinya, jika suatu undang-undang tidak masuk dalam Prolegnas prioritas, maka illegal disahkan pada tahun itu.

Faktanya, Perubahan Kedua UU KPK tidak masuk dalam Prolegnas Prioritas 2019. Hal ini terlihat dalam Keputusan DPR Nomor: 19/DPR RI/2018-2019 tentang Prolegnas Prioritas 2019 yang ditetapkan pada 31 Oktober 2018. Dari 55 RUU yang ditetapkan sama sekali tidak ditemui adanya RUU tentang Perubahan Kedua UU KPK. Bahkan, dalam empat kali evaluasi terhadap Prolegnas Prioritas 2019 tersebut baik pada tanggal 28 Mei 2019, 4 Juli 2019, 25 Juli 2019, dan 1 Agustus 2019 Perubahan Kedua UU KPK tetap tidak masuk dalam Prolegnas Prioritas 2019.

Akan tetapi pada 5 September 2019, DPR menggelar rapat paripurna pengesahan revisi UU KPK menjadi RUU inisiatif DPR, yang hanya dihadiri oleh sekitar 70 orang anggota.²⁷ Kemudian revisi UU KPK “disusupkan” oleh DPR ke dalam Prolegnas Prioritas 2019 secara tiba-tiba dan tanpa sepengetahuan publik pada tanggal 9 September 2019 dan disahkan menjadi undang-undang pada 17 September 2019 dengan status usulan DPR.²⁸

Dasar DPR “memasukkan” Perubahan Kedua UU KPK ke dalam Prolegnas Prioritas 2019 karena undang-undang tersebut dinilai masuk ke dalam kategori kumulatif terbuka, yakni sebagai tindak lanjut atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017. Klaim ini bisa dipastikan mengada-ngada. Merujuk pada Pasal 23 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memang disebutkan bahwa dalam Prolegnas dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang dibuat berdasarkan pada:

- a. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- b. Akibat putusan mahkamah konstitusi;
- c. Anggaran pendapatan dan belanja negara;

²⁷ <https://news.detik.com/berita/d-4709596/superkilat-ini-kronologi-13-hari-dpr-jokowi-revisi-uu-kpk>. Diakses Pada 23 Januari 2020, Pukul 11.00 WIB.

²⁸ <https://www.cnbcindonesia.com/news/20190917110955-4-99954/gercep-ruu-kpk-inisiatif-dpr-5-september-disahkan-hari-ini>. Pada 23 Januari 2020, Pukul 11.00 WIB.

- d. Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah provinsi dan/atau kabupaten/kota; dan
- e. Penetapan/pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang;

Akan tetapi, dalam konteks tindak lanjut atas putusan MK misalnya, harus ada syarat-syarat yang mesti dipenuhi agar suatu undang-undang layak disebut sebagai bentuk tindak lanjut atas putusan MK. Syarat itu diantaranya, *pertama*, harus dicantumkan dalam bagian konsideran bahwa undang-undang yang dibentuk adalah bentuk tindak lanjut dari putusan MK. *Kedua*, undang-undang hanya mengatur hal apa saja yang diputus oleh MK, tidak dibenarkan *overlapping* atau menyimpang dari apa yang telah diputus MK.

Sekarang bisa dikomparasikan dengan Perubahan Kedua UU KPK yang katanya bentuk tindak lanjut dari putusan MK tersebut. *Pertama*, ditemui fakta hukum bahwa UU No. 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua atas UU No. 30 tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi sama sekali tidak memasukkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 dalam konsideran bagian menimbang undang-undang tersebut.

Kedua, materi hukum yang ada dalam UU No. 19 Tahun 2019 sama sekali tidak mencerminkan apa yang diputus MK dalam Putusan Putusan 36/PUU-XV/2017 tersebut. Putusan ini hanya menyatakan bahwa KPK bisa menjadi objek hak angket dari DPR. Bahkan undang-undang yang diuji dalam putusan ini sebenarnya adalah UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD bukan UU KPK.

Akan tetapi, materi Perubahan Kedua UU KPK telah melebar jauh dari apa yang diputus MK, bahkan materi itu menjurus pada pelemahan KPK secara kelembagaan, misalnya, (1) KPK dimasukkan ke dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang membuat KPK tak lagi menjadi lembaga negara Independen; (2) KPK diawasi oleh Dewan Pengawas yang memiliki kewenangan *pro justicia* padahal konsep lembaga negara independen pada dasarnya tidak mengenal kelembagaan pengawas apalagi dengan kewenangan *pro justicia*. Selain itu, dengan diangkat dan ditetapkannya dewan pengawas oleh presiden membuat campur tangan presiden dalam kelembagaan KPK terlalu besar dan melunturkan sikap independensi penegakan hukum di KPK; (3) KPK tidak bisa membuka kantor perwakilan lagi di daerah padahal korupsi juga marak terjadi di tingkat daerah; (4) Hilangnya hak kaum muda untuk menjadi pimpinan KPK; (5) Dimungkinkannya KPK melakukan penghentian penyidikan dan penuntutan bila penyidikan dan penuntutan suatu perkara tidak selesai dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun yang membuat kekhasan KPK hilang; (6) Pimpinan KPK tidak lagi berstatus penyidik dan penuntut. Hilangnya status

ini berakibat pada pimpinan KPK tidak bisa lagi memberikan izin penyadapan, penggeledahan, maupun tindakan *pro justitia* lainnya; (7) Pegawai KPK akan berstatus sebagai Aparatur Sipil negara. Akibatnya independensi pegawai menjadi hilang karena harus tunduk pada ketentuan yang dibuat oleh Kementerian yang menangani urusan aparatur sipil negara; (8) Hilangnya independensi KPK dalam merekrut penyidik dan hilangnya kewenangan KPK mengangkat penyidik independen; (9) Terganggunya independensi KPK melakukan penyadapan karena harus terlebih dahulu memperoleh izin dewan pengawas. Padahal independensi KPK melakukan penyadapan selama ini terbukti berhasil membongkar kasus-kasus korupsi yang berujung pada operasi tangkap tangan dan diputus bersalah; (10) Hilangnya independensi KPK dalam melakukan penuntutan karena dalam penuntutan KPK harus berkoordinasi dengan Kejaksaan Agung.

Menguatkan fakta itu, sebagai perbandingan, bisa digunakan UU No. 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang merupakan bentuk nyata pelaksanaan Putusan MK Nomor 22/PUU-XV/2017. Dalam undang-undang ini secara eksplisit dicantumkan dalam konsiderans undang-undang tersebut bahwa undang-undang ini adalah bagian tindak lanjut Putusan MK Nomor 22/PUU-XV/2017. Selain itu, materi muatan undang-undang ini juga terfokus pada perintah MK dalam putusannya dan pembentuk undang-undang juga tidak mengatur hal lain selain dari yang diperintahkan oleh MK.

Dari segala fakta hukum yang terbentang itu, telah ternafikkan alasan-alasan dari DPR dan Pemerintah bahwa revisi UU KPK adalah bentuk tindak lanjut Putusan MK sehingga tidak tepat jika digolongkan sebagai daftar kumulatif terbuka. Sehingga dapat disimpulkan bahwa Perubahan Kedua UU KPK tidak didahului perencanaan yang matang karena tidak masuk dalam Prolegnas Prioritas 2019. Dilain sisi, dipaksanakannya revisi UU KPK terealisasi meski tanpa perencanaan yang legal menunjukkan bahwa terdapat kepentingan politik pragmatis yang mendesak untuk disisipkan di balik perubahan UU KPK, yaitu kepentingan untuk melumpuhkan KPK yang selama ini aktif melangsungkan tindakan pemberantasan korupsi di lini eksekutif maupun legislatif.

Bahwa berdasarkan pemaparan di atas, Perubahan Kedua UU KPK secara terang telah melanggar salah satu aspek penting pembentukan undang-undang, yaitu perencanaan dalam konteks Prolegnas prioritas, sebagaimana diatur dalam Pasal 16, Pasal 17, Pasal 20, Pasal 23 ayat (1), dan Pasal 45 UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 15 Tahun 2019 yang merupakan derivasi dari Pasal 20 dan Pasal 22A UUD 1945.

b. Perubahan Kedua UU KPK Menggunakan Naskah Akademik Fiktif

Pasal 43 ayat (3) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah mensyaratkan bahwa setiap undang-undang wajib disertai naskah akademik (NA). NA sendiri harus memuat analisis akademik yang melatarbelakangi hal-hal yang hendak diatur, begitu juga dampak pengaturannya. Selain itu, kajian akademis dalam naskah ini harus memadai dan sesuai zaman. Itu sebabnya, NA merupakan dokumen penting untuk menjustifikasi maksud, tujuan pasal-pasal yang akan diubah atau dibentuk, serta implikasinya. Akan tetapi, keharusan yang demikian tidak terlihat dalam NA yang digunakan untuk merevisi UU KPK yang dikonkritkan dalam UU No. 19 Tahun 2019 tersebut. Ada beberapa fakta hukum yang ditemui.

Pertama, NA yang digunakan bukanlah NA yang sesungguhnya, melainkan NA yang telah digunakan untuk tahun 2011 dan tak lagi sesuai zaman. Hal ini terlihat dari peruntukan NA. Pada Bab I Poin C Tujuan dan Kegunaan, disampaikan bahwa naskah akademik ini merupakan landasan pembentukan UU KPK untuk Prolegnas Prioritas Tahun 2011. Selengkapnya disebutkan:

“Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai acuan atau referensi dalam menyusun dan membahas RUU tentang Perubahan Atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) yang tercantum dalam Program Legislasi Nasional 2011–2014 Prioritas Tahun 2011”.

Artinya dapat dikatakan bahwa NA yang digunakan pada 2019 yang dipertunjukkan ke publik itu hanya berganti cover dari yang lama, namun isinya sangatlah berlainan.

Kedua, ditinjau dari draft NA yang ada, pembentuk undang-undang sama sekali tidak pernah menyebutkan Putusan MK Nomor 36/PUUXV/2017 sebagai landasan revisi UU KPK. Padahal dalih revisi UU KPK ini adalah akibat dari putusan MK tersebut. Ketidakadaan putusan MK itu kembali mengkonfirmasi bahwa NA yang digunakan bersifat fiktif.

Ketiga, poin-poin krusial yang dinilai memperlemah KPK seperti dibentuknya Dewan Pengawas, KPK bagian dari rumpun eksekutif, penghapusan aturan membentuk KPK perwakilan, penghapusan tim penasehat KPK, pegawai KPK berstatus ASN, usia minimal komisioner, dan sebagainya juga tidak ada kajian akademiknya dalam NA yang digunakan. Sehingga justifikasi akademik dari revisi UU KPK bersifat fiktif. Terkait itu, dalam Putusan MK No. 73/PUU-XII/2014, Mantan Hakim MK, Maria Farida Indrati pernah berpendapat bahwa:

“tidak dibahasnya suatu materi perubahan undang-undang dalam naskah akademik, pembentukan undang-undang yang demikian bernilai cacat hukum dalam proses pembentukannya”.

Oleh karenanya, dengan tidak sesuainya NA yang digunakan dengan bukti bahwa tahun penggunaan yang salah, tidak dimuatnya putusan MK

Nomor 36/PUUXV/2017 sebagai dasar pembentukan, dan tidak adanya dalil akademik yang menerangkan kenapa pasal-pasal krusial yang memperlemah KPK itu diadakan, maka dapat disimpulkan NA yang digunakan bersifat fiktif sehingga melanggar Pasal 43 ayat (3) UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

2. Tahap Penyusunan

Perubahan Kedua UU KPK Melanggar Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik

Salah satu kewajiban dalam membentuk undang-undang adalah taat asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah menegaskan bahwa terdapat tujuh asas yang harus dipedomani dalam membentuk suatu undang-undang. Bahkan, ketujuh asas tersebut bersifat kumulatif, artinya satu saja dari asas itu dilanggar, maka suatu undang-undang sudah bisa disebut cacat formil dalam pembentukannya. Asas tersebut meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Asas sendiri memiliki fungsi penting dalam pembentukan undang-undang. Hamid S. Attamimi misalnya menyebut bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik berfungsi untuk:

“...memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, bagi penggunaan metode pembentukan yang tepat, dan bagi mengikuti proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan, serta bermanfaat bagi penyiapan, penyusunan, dan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Kemudian, dapat digunakan oleh hakim untuk melakukan pengujian (toetsen), agar peraturan-peraturan tersebut memenuhi asas-asas dimaksud, serta sebagai dasar pengujian dalam pembentukan aturan hukum maupun sebagai dasar pengujian terhadap aturan hukum yang berlaku.”²⁹

²⁹ Yuliandri, 2009, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, hlm. 166.

Senada dengan itu, Philipus M. Hadjon juga mengemukakan pendapat yang serupa, menurutnya:

*“.....asas peraturan perundang-undangan yang baik berfungsi sebagai dasar pengujian dalam pembentukan aturan hukum, maupun sebagai dasar pengujian terhadap aturan-aturan hukum yang berlaku. Dengan demikian, dari segi pembentukan aturan hukum misalnya pembentukan undang-undang, asas-asas tersebut haruslah menjadi pedoman dalam perancangan undang-undang.”*³⁰

Keharusan untuk taat kepada asas tersebut juga disampaikan oleh A.V Dicey, menurutnya sebuah negara yang berjalan atas hukum harus terbebas dari kesewenang-wenangan hak prerogatif atau kewenangan diskresi penuh dari pemerintahan.³¹ Artinya, pembentukan undang-undang, meskipun merupakan kewenangan konstitusional dari DPR, tidak berarti DPR dapat menjalankan kewenangan itu sesuka hatinya. Pelaksanaan kewenangan itu harus berdasarkan hukum dalam hal ini memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagai landasan kerja dari kewenangan konstitusional tersebut.

Hal ini diperkuat oleh pendapat Alex Carroll yang menyebut bahwa “dalam membentuk sebuah produk legislasi, maka tindakan lembaga negara yang berwenang haruslah sesuai dengan prosedur yang ditentukan oleh aturan yang melandasi kewenangan tersebut”.³² Dalam konteks Indonesia yang dimaksud adalah UU tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang di dalamnya memuat asas pembentukan sebagaimana disebutkan di atas.

Hampir senada dengan itu, Hakim Konstitusi Arief Hidayat dalam *dissenting opinion* Putusan MK Nomor 73/PUU-XII/2014 juga menyinggung hal serupa. Arief Hidayat mengingatkan bahwa pembentuk undang-undang untuk tidak mengesahkan undang-undang berdasarkan kepentingan yang bersifat pragmatis semata ataupun untuk kepentingan segelintir kelompok saja serta menghendaki pembentukan undang-undang ditujukan untuk tujuan yang ideal bagi masyarakat. Selengkapnya Arief menyebut:

“...Akan tetapi, haruslah tetap diingat akan adanya batasan untuk melakukan perubahan itu, yaitu tidak hanya semata-mata didasarkan pada kepentingan yang bersifat pragmatis sesaat sesuai dengan kepentingan sekelompok atau segolongan orang, tetapi haruslah ditujukan untuk tujuan yang ideal bagi seluruh orang.”

Dengan demikian, telah nyata bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik memiliki fungsi esensial sebagai patokan dalam pembentukan undang-undang. Faktanya, dalam

³⁰ *Ibid.*

³¹ A.W. Bradley dan K.D. Ewing, 2007, *Constitutional and Administrative Law*, 14th Edition, Pearson.

³² Alex Carroll, 2007, *Constitutional and Administrative Law*, Pearson.

pembentukan Perubahan Kedua UU KPK, dari tujuh asas, lima asas diantaranya telah dilanggar oleh pembentuk undang-undang. Lengkapnya sebagai berikut.

a. Asas Kejelasan Tujuan

Penjelasan Pasal 5 huruf a UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “asas kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Namun jika melihat proses pembentukan serta substansi revisi UU KPK sangat terlihat bahwa pembentuk undang-undang tidak memiliki tujuan yang jelas sebagaimana dimandatkan dalam pasal tersebut.

Misalnya pada bagian konsideran huruf a Perubahan Kedua UU KPK, yang menyebutkan bahwa dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, perlu penyelenggaraan negara yang bersih dari kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN). Hal yang dapat dipahami dari bagian tersebut adalah kelembagaan KPK dihadirkan dengan tujuan menjadi salah satu motor penggerak terciptanya penyelenggaraan negara yang bersih dan kolusi, korupsi, dan nepotisme. Dengan tujuan tersebut, sehingga KPK secara kelembagaan harus diperkuat.

Namun fakta dalam revisi tersebut berbeda, revisi UU KPK justru memperlemah KPK secara kelembagaan. Mulai dari dibentuknya Dewan Pengawas yang memiliki kewenangan *pro justitia*, KPK bagian rumpun eksekutif, pemberian kewenangan KPK menerbitkan surat perintah penghentian penyidikan, penghapusan aturan membentuk KPK perwakilan, perubahan status kepegawaian KPK, dan lain sebagainya yang membuat KPK makin lemah secara kelembagaan. Bahkan, *Indonesia Corruption Watch* mencatat pelemahan KPK secara kelembagaan melalui revisi UU KPK sebenarnya telah berlangsung sejak tahun 2010. Begitu juga dengan sikap pemerintah dan DPR yang kerap mengeluarkan kebijakan yang bertolak belakang dengan tujuan revisi tersebut. Pada akhirnya nilai dari tujuan yang semestinya dicapai sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf a UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan justru tidak terlihat sama sekali dalam revisi UU KPK kali ini.

b. Asas Kejelasan Rumusan

Penjelasan Pasal 5 huruf f UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “asas kejelasan rumusan” adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis

penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Penting diketahui bahwa dalam Perubahan Kedua UU KPK, pembentuk undang-undang banyak melakukan kesalahan dalam merumuskan pasal-pasal dalam UU KPK baru. Bagian ini akan menyampaikan dua pasal kontroversial yang bertentangan dengan asas kejelasan rumusan tersebut.

Pertama, Pasal 29 huruf e UU No. 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua UU No. 30 Tahun 2002 Tentang KPK menyatakan “untuk dapat diangkat sebagai Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi harus berusia paling rendah 50 (empat puluh) tahun dan paling tinggi 65 (enam puluh lima) tahun pada proses pemilihan”. Di sana terlihat ada perbedaan redaksional antara angka “50” dengan kalimat “empat puluh”. Bahkan, ketika ditelusuri naskah akademik pasal terkait, yang ditemukan justru usia paling rendah untuk menjadi Pimpinan KPK adalah 40 (empat puluh) tahun. Akibatnya, perbedaan penulisan ini menimbulkan ketidakjelasan dan multitafsir terhadap pasal terkait terutama tentang berapa sebenarnya usia paling rendah jika seseorang ingin menjadi Pimpinan KPK.

Dengan demikian, telah terang bahwa perumusan pasal ini telah melanggar asas kejelasan rumusan. Bahkan, pengesahan pasal yang demikian sebenarnya juga melenceng dari naskah akademik yang ada. Meski pada akhirnya pasal yang mengandung ketidakjelasan rumusan itu direvisi kembali oleh pembentuk undang-undang tanpa melalui sidang paripurna, hal itu kembali mengkonfirmasi bahwa pembentukan Perubahan Kedua UU KPK telah melanggar asas kejelasan rumusan tersebut.

Kedua, antara Pasal 69D dan Pasal 70C UU No. 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua UU No. 30 Tahun 2002 Tentang KPK juga mengandung ketidakjelasan rumusan. Pasal 69D menyatakan “Sebelum Dewan Pengawas terbentuk, pelaksanaan tugas dan kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi dilaksanakan berdasarkan ketentuan sebelum Undang-Undang ini diubah” yakni UU No. 30 Tahun 2002 Tentang KPK. Sementara Pasal 70C menyatakan “Pada saat Undang-Undang ini berlaku, semua tindakan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan Tindak Pidana Korupsi yang proses hukumnya belum selesai harus dilakukan berdasarkan ketentuan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini”. Pasal ini menginstruksikan agar UU No. 19 Tahun 2019 lah yang digunakan sebagai dasar hukum KPK bekerja. Artinya, ada ketidakjelasan rumusan dalam kedua pasal tersebut yang berakibat pada saling kontradiksi antar pasal. Kontradiksi ini juga berakibat pada terjadinya kekosongan hukum sesaat UU No. 19 Tahun 2019 disahkan. Dengan demikian, telah nyata bahwa pembentuk undang-undang telah melanggar asas kejelasan rumusan dalam membentuk UU No. 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua UU KPK tersebut.

c. Asas Dapat Dilaksanakan

Asas yang dicantumkan dalam Pasal 5 huruf d UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan beserta penjelasannya tersebut mengisyaratkan bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

Pembentukan UU No. 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua UU KPK telah nyata melanggar pasal ini. Sebab, bagaimana mungkin dapat dilaksanakan sedangkan antara pasal-pasal di dalamnya saling bertentangan. Contohnya, sebagaimana dijelaskan juga di bagian sebelumnya, bahwa Pasal 69D dan Pasal 70C saling menegasikan. Di satu sisi Pasal 69D menyebutkan bahwa “Sebelum Dewan Pengawas terbentuk, pelaksanaan tugas dan kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi dilaksanakan berdasarkan ketentuan sebelum Undang-Undang ini diubah”. Namun pada Pasal 70C justru menyatakan bahwa “Pada saat Undang-Undang ini berlaku, semua tindakan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan Tindak Pidana Korupsi yang proses hukumnya belum selesai harus dilakukan berdasarkan ketentuan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini”. Artinya, ada dua ketentuan yang saling bertabrakan dan membuat revisi UU KPK tidak bisa dilaksanakan karena ada kekosongan hukum yang terjadi pasca revisi UU KPK tersebut disahkan. Adanya dua Pasal tersebut juga membuat upaya penindakan KPK sepanjang Dewan Pengawas belum dilantik akan bermasalah secara hukum.

Selain itu, UU No. 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua UU KPK ini pasca disahkan juga berpotensi menghambat pelantikan untuk salah satu Pimpinan KPK terpilih, yakni Nurul Ghufron yang saat pelantikan masih berusia 47 (empat puluh tujuh) tahun. Pasalnya, umur yang bersangkutan tidak memenuhi syarat minimal administratif prosedural untuk diangkat sebagai Pimpinan KPK sebagaimana diatur dalam Pasal 29 huruf e Perubahan Kedua UU KPK yang mensyaratkan untuk diangkat sebagai pimpinan harus berusia minimal 50 (lima puluh) tahun.³³ Sehingga dengan tidak dapat dilaksanakannya Revisi UU KPK pasca disahkan begitu juga dengan beberapa pasalnya dapat disimpulkan bahwa pembentuk undang-undang telah melanggar asas dapat dilaksanakan sebagaimana diatur dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

d. Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan

Penjelasan Pasal 5 huruf e UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap peraturan perundangan dibuat karena

³³ Pada akhirnya meskipun bermasalah secara hukum, Nurul Ghufron tetap dilantik oleh Presiden menjadi Pimpinan KPK bersama empat pimpinan lainnya.

memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Akan tetapi, UU No. 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua UU KPK sama sekali tidak mencerminkan nilai dari asas kedayagunaan dan kehasilgunaan tersebut. Sebab, perubahan UU KPK sama sekali tidak dibutuhkan saat ini. Hal tersebut terbukti dari Surat KPK bernomor: B/790/01-55/02/2016 tanggal 3 Februari 2016 yang menyatakan bahwa Perubahan UU KPK belum dibutuhkan saat ini. Karena urgensi dan dorongan KPK secara institusi lebih kepada revisi UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, penyusunan undang-undang Perampasan Aset, dan harmonisasi Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Selain itu, fakta lain yang memperlihatkan bahwa Revisi UU KPK tidak mencerminkan asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah dengan banyaknya penolakan yang begitu besar dan luas di lapisan masyarakat terhadap revisi UU KPK tersebut. Bahkan, penolakan itu sampai menelan korban jiwa di beberapa daerah.³⁴ Penolakan ini juga berangkat dari kesadaran publik bahwa revisi UU KPK sama sekali tidak dibutuhkan karena materi yang dihadirkan hanya melemahkan KPK secara kelembagaan.

e. Asas Keterbukaan

Penjelasan Pasal 5 huruf g UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluasluasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Penting ketahui bahwa proses pembentukan undang-undang UU No. 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua UU KPK banyak menuai penolakan besar-besaran oleh masyarakat luas, terbukti dari masifnya aksi demonstrasi yang digelar di hampir seluruh wilayah di Indonesia. Bahkan, aksi demonstrasi tersebut memakan korban meninggal dunia dan luka-luka. Artinya, penolakan serius yang dilakukan oleh mayoritas masyarakat Indonesia membuktikan kepada publik, termasuk pembentuk undang-undang, bahwa perubahan terhadap UU KPK sejatinya tidak mengakomodir asas keterbukaan.

Selain itu, pembentukan Perubahan Kedua UU KPK tidak bersifat transparan dan terbuka mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, hingga pengundangan. Terlebih KPK sebagai

³⁴ <https://news.detik.com/berita/d-4712960/tolak-ruu-kuhp-revisi-uu-kpk-mahasiswa-demo-dpr>. Diakses Pada 26 Januari 2020, Pukul 23.43 WIB.

objek pengaturan sama sekali tidak diikutsertakan dalam pembahasan. Tidak terpenuhinya asas keterbukaan ini dapat dilihat dari keputusan perubahan UU KPK yang diambil secara tiba-tiba serta pembahasan yang dilakukan secara tertutup, dalam waktu yang sangat cepat dan terbatas. Sehingga telah nyata bahwa pembentukan UU No. 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua UU KPK telah melanggar asas keterbukaan karena tidak mengakomodir masukan dari masyarakat maupun KPK secara kelembagaan.

Atas segala argumen yang disampaikan mengenai asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik di atas. Bisa disimpulkan bahwa Pembentukan UU No. 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua UU KPK tidak mengindahkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU PPP, yaitu (i) asas kejelasan tujuan; (ii) asas kejelasan rumusan; (iii) asas dapat dilaksanakan; (iv) asas kedayagunaan dan kehasilgunaan; (v) asas keterbukaan.

3. Tahap Pembahasan

Rancangan undang-undang yang telah selesai disusun sebelum akhirnya disahkan menjadi undang-undang, menurut Pasal 67 UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus terlebih dahulu melalui tahap pembahasan yang dilakukan melalui dua tingkat pembicaraan di DPR, yakni:

- a. Pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus; dan
- b. Pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna.

Dari penelusuran yang dilakukan terhadap proses pembahasan UU No. 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua UU KPK, ditemui fakta bahwa pembahasan undang-undang tersebut melanggar beberapa ketentuan formil di kedua tingkatan pembicaraan tersebut.

a. Pembicaraan Tingkat I

Perlu diketahui bahwa dalam pembicaraan tingkat I, terdapat beberapa agenda pembicaraan yang mesti dilakukan, mulai dari pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventarisasi masalah, dan penyampaian pendapat mini. Dalam konteks revisi UU KPK, karena revisi ini merupakan usulan dari DPR, maka dalam pengantar musyawarah, DPR memberikan penjelasan dan presiden menyampaikan pandangan atas usul dari DPR tersebut.³⁵ Kemudian Presiden menyampaikan daftar inventarisasi masalah³⁶ dan pada akhir pembicaraan tingkat I, presiden dan fraksi-fraksi

³⁵ Pasal 68 ayat (2) huruf a UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

³⁶ Pasal 68 ayat (3) huruf a UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

menyampaikan pendapat mini atas RUU tersebut.³⁷ Bahkan, dalam pembicaraan tingkat I tersebut dapat diundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain jika materi RUU berkaitan dengan lembaga negara atau lembaga lain yang hendak diatur, dalam hal ini adalah mengajak KPK secara kelembagaan untuk ikut dalam pembahasan.³⁸ Lantas apa saja permasalahan dalam revisi UU KPK di tahapan tersebut? *Pertama*, Proses Perubahan Kedua UU KPK berjalan cepat dan penuh kejanggalan. *Kedua*, pembahasan Perubahan Kedua UU KPK dilakukan secara tidak partisipatif. *Ketiga*, rapat-rapat dalam pembahasan Perubahan Kedua UU KPK dilakukan secara tertutup. Bagian berikut akan menguraikan lebih detail ketiga pelanggaran tersebut.

1. Pembahasan Perubahan Kedua UU KPK Berjalan Cepat dan Penuh Kejanggalan

Dengan banyaknya agenda yang dilakukan dalam pembicaraan tingkat I, idealnya, pembahasan dilakukan dalam waktu yang cukup lama, apalagi revisi UU KPK menjadi perhatian publik karena memuat pasal-pasal kontroversial dan menuai penolakan. Sehingga pembahasan tentu harus dilakukan secara matang, komprehensif, melibatkan partisipasi dan menerapkan prinsip keterbukaan. Akan tetapi, pembahasan revisi UU KPK tidaklah berjalan demikian.

Dari penelusuran yang dilakukan, ditemukan fakta bahwa pada tanggal 3 September 2019 Rapat Badan Legislasi (Baleg) DPR memutuskan RUU tentang Perubahan Kedua UU KPK menjadi RUU usulan Baleg. RUU diusulkan oleh 6 orang anggota DPR yakni Masinton Pasaribu, Risa Mariska, Saiful Bahri, Taufiqulhadi, Ibnu Multazam, dan Ahmad Baidowi. Selanjutnya, pada 5 September 2019, DPR menggelar rapat paripurna pengesahan revisi UU KPK menjadi RUU inisiatif DPR, yang hanya dihadiri oleh sekitar 70 orang anggota.³⁹ Kemudian revisi UU KPK “disusupkan” oleh DPR ke dalam Prolegnas Prioritas 2019 secara tiba-tiba dan tanpa sepengetahuan publik pada tanggal 9 September 2019 dan disahkan menjadi undang-undang pada 17 September 2019 dengan status usulan DPR.⁴⁰ Artinya hanya butuh 14 (empat belas) hari saja bagi DPR untuk mengesahkan revisi UU KPK menjadi undang-undang. Kronologi perencanaan, penyusunan, pembahasan, dan pengesahan Perubahan Kedua UU KPK yang dilakukan secara kilat tersebut disajikan dalam bagan 1.1 berikut.

³⁷ Pasal 68 ayat (4) UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

³⁸ Pasal 68 ayat (6) UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

³⁹ <https://news.detik.com/berita/d-4709596/superkilat-ini-kronologi-13-hari-dpr-jokowi-revisi-uu-kpk>. Diakses Pada 23 Januari 2020, Pukul 11.00 WIB.

⁴⁰ <https://www.cnbcindonesia.com/news/20190917110955-4-99954/gercep-ruu-kpk-inisiatif-dpr-5-september-disahkan-hari-ini>. Pada 23 Januari 2020, Pukul 11.00 WIB.

Bagan 1.1

Proses Kilat Perubahan Kedua UU No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi



Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Proses perencanaan, penyusunan, pembahasan, dan pengesahan Perubahan Kedua UU KPK yang dilakukan secara kilat (14 hari) tersebut memperlihatkan bahwa telah terjadi proses pembentukan undang-undang yang janggal dan dipaksakan. Sehingga proses yang diharapkan seperti pembahasan yang matang, komprehensif, melibatkan partisipasi dan menerapkan prinsip keterbukaan tidaklah terwujud karena waktu yang singkat tadi. Akibatnya, materi yang dihasilkan dalam Perubahan Kedua UU KPK berpotensi menciptakan norma yang sifatnya sepihak (klaim DPR) dan berpotensi menghasilkan KPK yang lemah dan melanggar hak konstitusional warga negara dalam proses pembentukan undang-undang.

Dilain sisi, kejanggalan justru ditemukan dari data yang dipublikasikan dalam situs resmi DPR. Dalam situsnya, DPR mengklaim bahwa tahap Revisi UU KPK sebagai RUU Usulan Komisi dimulai pada 3 September 2019, tahap harmonisasi dilakukan pada 27 November 2015 - 10 Februari 2016, dan pembicaraan tingkat I pada 12 September 2019 - 16 September 2019.⁴¹ Linimasa ini tentu tidak masuk akal karena tidak mungkin harmonisasi undang-undang dilakukan jauh 4 tahun sebelum RUU Usulan Komisi disetujui. Sekaligus data ini juga membuktikan bahwa telah terjadi upaya penyelundupan hukum yang dilakukan pembentuk undang-undang. Kejanggalan tersebut disajikan dalam bagan 1.2 berikut.

⁴¹ <http://www.dpr.go.id/uu/detail/id/88> Diakses pada 10 Februari 2020, Pukul 13.45 WIB.

Bagan 1.2

Proses Perubahan Kedua UU No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi Versi DPR



Sumber: Rekem Jejak RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Lihat <http://www.dpr.go.id/uu/detail/id/88>

2. Pembahasan Perubahan Kedua UU KPK Tidak Partisipatif

Salah satu kewajiban pembentuk undang-undang adalah membuka pintu partisipasi dan mengakomodasi aspirasi publik. Bentuk partisipasi dan akomodasi tersebut dapat dipandang dari dua aspek, yakni aspek masyarakat dan aspek lembaga atau institusi yang terkait dengan undang-undang yang dibentuk. Kewajiban ini diatur dalam Pasal 68 ayat (6), Pasal 88, dan Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Meski menjadi kewajiban, ditemui fakta bahwa dalam proses pembahasan perubahan kedua UU KPK, Pimpinan dan KPK secara kelembagaan tidak pernah dilibatkan dalam pembahasan oleh pembentuk undang-undang. Begitu juga dengan partisipasi masyarakat, ruang itu ditutup erat ketika pembahasan revisi UU KPK dilakukan.

a) Pimpinan dan KPK Secara Kelembagaan Tidak Dilibatkan

Pasal 68 ayat (6) UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pasal 138 Peraturan DPR No. 01 Tahun 2014 tentang Tatib DPR menyatakan bahwa “Dalam pembicaraan tingkat I dapat diundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain jika materi Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan lembaga negara atau lembaga lain”. Artinya, ketika revisi UU KPK tengah dilakukan, pembentuk undang-undang harus meminta KPK secara kelembagaan untuk terlibat dalam pembahasan. Meski tidak ada frasa “wajib” dalam pasal tersebut, harus dipahami bahwa ketika lembaga yang akan menjadi objek pengaturan (KPK) aktif untuk diajak ikut dalam pembahasan, maka

kata “dapat” dalam Pasal 68 ayat (6) UU No. 12 Tahun 2011 dan Pasal 138 Peraturan DPR No. 01 Tahun 2014 tentang Tatib DPR tersebut harus dimaknai menjadi kata “wajib” bagi pembentuk undang-undang untuk mengajak dan mengikutsertakan lembaga yang akan menjadi objek pengaturan dari undang-undang untuk ikut dalam pembahasan. Dalam hal ini mengajak KPK ikut dalam pembahasan.

Pada faktanya, KPK secara institusi tidak pernah dilibatkan dalam proses perencanaan dan pembahasan perubahan kedua UU KPK.⁴² Komisioner KPK bahkan tidak mengetahui secara langsung naskah akademik dan materi muatan Perubahan UU KPK yang digodok oleh pembentuk undang-undang. Padahal hak untuk tahu suatu dokumen pembentukan undang-undang adalah hak dari setiap warga negara sebagaimana dijamin UUD 1945, termasuk hak dari lembaga negara yang menjadi objek pengaturan. Hal ini juga diatur dalam Pasal 88 UU No. 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa penyebarluasan dokumen pembentukan undang-undang menjadi kewajiban bagi pembentuk undang-undang (DPR dan Pemerintah) untuk menyebarkan kepada masyarakat. Akan tetapi, hal ini sama sekali tidak dilakukan oleh pembentuk undang-undang saat revisi UU KPK berlangsung karena memang pembentuk undang-undang tidak pernah menyerahkan draft naskah akademik dan draft RUU yang sedang dibahas di DPR kepada KPK. Padahal, Komisioner KPK telah secara aktif mendesak pembentuk undang-undang untuk mengikutsertakan instansi tersebut dalam pembahasan, tetapi pembentuk undang-undang tidak mengindahkan permohonan KPK tersebut.

Tercatat, sebelum pengesahan perubahan kedua UU KPK, KPK secara resmi pernah mengajukan surat Nomor: R/3541/HK.01.00/01-50/09/2019 tanggal 16 September 2019 kepada DPR yang secara tegas menyebutkan beberapa poin, yakni:

- i. Menunda dahulu pengesahan RUU Revisi Undang-Undang KPK mengingat tidak ada alasan yang bersifat mendesak untuk mempercepat proses revisi Undang-Undang KPK pada masa sidang DPR sekarang;
- ii. Dalam hal harus dipaksakan proses revisinya pada masa sidang yang tersisa, Pemerintah dan DPR perlu mendengar dan mempertimbangkan masukan serta tanggapan dari publik secara luas termasuk dan terutama KPK sebagai Lembaga pelaksana undang-undang tersebut.

⁴² <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/18/11032741/mulusnya-pengesahan-revisi-uu-kpk-abai-kritik-hingga-tak-libatkan-kpk?page=all>. Diakses pada 17 Februari 2020, Pukul 17.47 WIB.

Bahwa selain surat di atas, KPK juga pernah mengirimkan surat Nomor B-790/01- 55/02/2016 menyebutkan standing KPK dalam pembahasan revisi UU KPK. Berikut bunyi pendapat KPK:

KPK menyarankan kepada DPR bersama dengan Pemerintah untuk lebih mendahulukan pembahasan dan penyusunan beberapa undang-undang yang terkait dengan pemberantasan korupsi, yaitu:

1. Amandemen undang-undang nomor 31 tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan undang-undang nomor 20 tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
2. Penyusunan Undang-Undang Perampasan Aset sebagai implementasi atau tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Ratifikasi UNCAC;
3. Harmonisasi Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Bahwa dua surat tersebut menegaskan bahwa KPK sebenarnya telah mempertegas sikap sembari melampirkan saran kepada Pembentuk undang-undang bahwa perubahan kedua UU KPK belum dibutuhkan. Akan tetapi usul KPK tetap tidak diindahkan dan revisi UU KPK tetap berjalan cepat hingga pengesahan pada 17 September 2019.

b) Partisipasi Masyarakat Ditutup dalam Pembahasan

Proses pembahasan revisi UU KPK tidak hanya menghilangkan partisipasi dari KPK secara kelembagaan, melainkan juga menghilangkan partisipasi masyarakat dalam pembahasannya, suatu esensi dalam pembentukan undang-undang yang benar-benar diabaikan oleh pembentuk undang-undang. Meski Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 telah mewanti-wanti perlunya partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang, pembentuk undang-undang tetap tidak mengindahkan ketentuan tersebut. Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah menegaskan bahwa:

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
 - a. rapat dengar pendapat umum;
 - b. kunjungan kerja;
 - c. sosialisasi; dan/atau
 - d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

(3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atau substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.

Artinya, dalam proses pembahasan, masyarakat diberikan hak untuk memberikan masukan, baik secara lisan maupun tertulis. Hal ini bisa dilakukan dengan rapat dengar pendapat, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya, atau diskusi. Akan tetapi, ruang bagi masyarakat untuk memberikan masukan tersebut tidak diberikan oleh pembentuk undang-undang dan seakan ditutupi. Hal ini terlihat ketika pembahasan Perubahan Kedua UU KPK yang menutup segala akses bagi masyarakat untuk memberikan masukan. Bahkan pembentuk undang-undang lantang berucap “masukan publik tidak dibutuhkan lagi dalam perubahan UU KPK” pembentuk undang-undang merasa cukup dengan logika yang dimiliki sendiri untuk mengatur KPK.⁴³ Selain itu, pembentuk undang-undang juga langsung menyarankan kepada masyarakat yang tidak sepakat dengan Perubahan Kedua UU KPK untuk menguji konstitusionalitas Perubahan UU KPK ke Mahkamah Konstitusi (MK), tidak perlu lagi berdebat tutur DPR. Selain melanggar hak warga negara untuk menyampaikan aspirasi, tindakan pembentuk undang-undang tersebut terkesan lepas tangan dan tidak bertanggung jawab atas produk hukum yang dihasilkan yang bernilai tidak berkualitas dan penuh polemik.

Bisa ditelusuri, sangat banyak penolakan masyarakat terhadap revisi UU KPK. Misalnya, sejak tahun 2010 saat pembahasan revisi UU KPK dimulai sudah banyak dilakukan aksi oleh berbagai elemen masyarakat yang menolak pengesahan perubahan kedua UU KPK. Kemudian, pada tahun 2015 terdapat sebuah petisi pada laman change.org terkait penolakan atas perubahan kedua UU KPK yang ditandatangani oleh 62.103 orang. Saat itu telah diadakan pertemuan antara Supratman Andi Agtas selaku Anggota Badan Legislasi DPR RI dengan perwakilan ICW. Yang mana pertemuan tersebut untuk menyerahkan petisi pada laman change.org terkait penolakan masyarakat atas perubahan kedua UU KPK. Selanjutnya Forum Rektor Indonesia dan Guru Besar Anti Korupsi yang berasal dari berbagai universitas pada tahun 2017 lalu sempat mendatangi KPK untuk turut menyuarakan penolakan atas revisi UU KPK yang dipandang akan melemahkan lembaga anti rasuah itu. Langkah-langkah yang diambil para akademisi lintas universitas tersebut tentu dilakukan dengan kesadaran dan didasarkan atas kajian-kajian ilmiah. Sebab, secara mudah bagi publik untuk memahami bahwa langkah pembentuk undang-undang ketika merevisi UU KPK memang dilakukan tanpa ada kajian yang memadai.

Kemudian pada bulan September 2019 yang lalu terjadi aksi besar-besaran di berbagai wilayah di Indonesia dengan tagar

⁴³ <https://theconversation.com/lima-argumen-revisi-uu-kpk-cacat-hukum-dan-harus-dibatalkan-130219> Diakses pada 17 Februari 2020, Pukul 17.47 WIB.

#ReformasiDikorupsi yang mana salah satu tuntutan aksi tersebut menolak pengesahan perubahan kedua UU KPK.⁴⁴ Bahkan, dalam aksi tersebut diketahui lima orang peserta aksi tewas karena kekerasan aparat penegak hukum.⁴⁵ Di tahun ini pula terdapat 340 dosen Universitas Gajah Mada, 163 dosen Universitas Padjajaran, dan 2.338 dosen dari 33 perguruan tinggi se-Indonesia menyuarakan terkait penolakan atas revisi UU KPK.⁴⁶ Mereka berpandangan isi dari revisi UU KPK tersebut dipandang melemahkan institusi KPK. Begitu juga dengan tokoh lintas agama yang menyerukan agar revisi UU KPK dibatalkan karena hanya akan memperlemah KPK secara kelembagaan dan menghambat proses pemberantasan korupsi di Indonesia.⁴⁷ Bahkan, pada Oktober 2019 yang lalu Lembaga Survei Indonesia membeberkan hasil survei terkait revisi UU KPK, hasilnya dari sekitar 1.010 orang responden setidaknya 70,9% menyatakan bahwa revisi UU KPK melemahkan lembaga anti rasuah tersebut. Dan masih banyak lagi penolakan di semua lini terhadap revisi UU KPK tersebut.

Peristiwa itu menunjukkan adanya keaktifan masyarakat untuk menyuarakan penolakan perubahan kedua UU KPK, akan tetapi hak suara berupa penolakan dari masyarakat terhadap revisi itu diabaikan oleh pembentuk undang-undang hingga akhirnya revisi UU KPK tetap disahkan di tengah hujan penolakan yang begitu deras. Berdasarkan fakta itu, perumusan Perubahan Kedua UU KPK telah nyata menyalahi ketentuan yang mengikat pembentuk undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

c) Pembahasan Perubahan Kedua UU KPK Dilakukan Tetutup dan Tidak Transparan

Dalam perjalanan sidang di Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Perkara Nomor 79/PUU-XVII/2019 terkait uji formil UU No. 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua UU KPK, ketika para kuasa hukum berusaha mengumpulkan bukti pelanggaran formil pembentukan UU tersebut, yakni dengan cara meminta bukti-bukti beserta dokumen-dokumen pembahasan UU tersebut kepada DPR melalui Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI (PPID

⁴⁴ <https://nasional.tempo.co/read/1248277/8261-persen-masyarakat-minta-jokowi-tolak-revisi-uu-kpk> Diakses pada 17 Februari 2020, Pukul 18.58 WIB. lihat juga <https://news.detik.com/berita/d-4712960/tolak-ruu-kuhp-revisi-uu-kpk-mahasiswa-demo-dpr> Diakses pada 17 Februari 2020, Pukul 18.58 WIB.

⁴⁵ <https://www.kompas.com/tren/read/2019/09/25/072855665/demo-uu-kpk-dan-rkuhp-232-orang-jadi-korban-3-dikabarkan-kritis?page=all> Diakses pada 17 Februari 2020, Pukul 19.00 WIB.

⁴⁶ <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190913131953-20-430224/persatuan-guru-besar-tolak-revisi-uu-kpk> Diakses pada 17 Februari 2020, Pukul 19.10 WIB.

⁴⁷ <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190910131854-12-429091/tokoh-lintas-agama-umat-harus-tolak-revisi-uu-kpk> Diakses pada 17 Februari 2020, Pukul 19.20 WIB.

DPR)⁴⁸ ditemukan fakta baru bahwa DPR ternyata tidak pernah melakukan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) selama proses pembentukan UU tersebut. Hal ini diklaim sendiri oleh PPID DPR bahwa sepanjang tahun 2019 tidak pernah dilakukan RDPU secara terbuka dengan agenda revisi UU KPK. Bahkan, rapat-rapat yang dilakukan dari tanggal 3-16 September 2019 diklaim sebagai informasi yang rahasia.

Artinya ada proses yang tidak transparan selama pembentukan UU No. 19 tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua UU KPK tersebut karena pembahasan dilakukan secara tertutup dan segala informasi tidak boleh diakses publik. Hal ini tentu melanggar asas keterbukaan dalam pembentukan undang-undang sebagaimana diamanatkan oleh UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

b. Pembicaraan Tingkat II

1. Sidang Paripurna DPR Tidak Kuorum Saat Pengambilan Keputusan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia terbitan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI (1988) kuorum adalah jumlah minimum anggota yang harus hadir (dalam rapat, majelis, dewan, dsb). Sementara Robert L. Madex dalam "*The Illustrated Dictionary of Constitutional Concepts*" (1996) menegaskan bahwa *a quorum is the number of legislators necessary to conduct business or in some cases the number of members necessary to pass certain types of legislation*. Kemudian, Bryan A. Garner (edit.in chief) dalam *Black's Law Dictionary* (1999) mengemukakan, kuorum adalah *the minimum number of members (usu. a majority) who must be present for a body to transact a business or take a vote*.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 67 huruf b dan Pasal 69 UU No. 12 Tahun 2011 jo UU No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pembicaraan tingkat II merupakan pembicaraan dengan agenda pengambilan keputusan dalam rapat paripurna. Selanjutnya, Pasal 232 UU No. 17 Tahun 2014 sebagaimana terakhir dirubah dengan UU No. 13 Tahun 2019 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD menegaskan bahwa rapat paripurna DPR hanya dapat mengambil keputusan apabila memenuhi kuorum. Kuorum dibilang terpenuhi apabila rapat dihadiri lebih dari 1/2 jumlah anggota rapat dan terdiri atas lebih dari 1/2 jumlah fraksi.⁴⁹ Jika tidak terpenuhi, maka hasil keputusan dalam sidang tidak memiliki legitimasi formil. Dengan tidak memenuhi legitimasi

⁴⁸ <https://ppid.dpr.go.id> Diakses pada 17 Februari 2020, Pukul 20.42 WIB.

⁴⁹ Ketika revisi UU KPK dilakukan terdapat 10 Fraksi di DPR.

formil itu menurut Bivitri Susanti, maka produk yang dihasilkan berakibat batal demi hukum.⁵⁰

Dalam konteks pengertian dan ketentuan di atas, terhadap revisi UU KPK, berdasarkan catatan Kesekretariatan Jenderal DPR, rapat paripurna persetujuan Perubahan Kedua UU KPK pada 17 September 2019 dihadiri oleh 289 dari 560 anggota DPR. Namun demikian, pada faktanya, berdasarkan penghitungan manual, hingga Pukul 12.18 WIB, hanya terdapat 102 anggota DPR yang hadir dalam rapat paripurna. Anggota DPR yang secara fisik tidak hadir dalam ruangan sidang hanya mengisi absensi kehadiran saja, tetapi tidak mengikuti jalannya persidangan hingga pimpinan sidang mengetuk palu pengesahan.⁵¹

Fakta tersebut diperkuat oleh rekaman video rekaman persidangan paripurna DPR pada 17 September 2019 yang diperoleh dari DPR melalui Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI (PPID DPR)⁵² serta rekaman persidangan dari Kompas TV yang memperlihatkan secara jelas bahwa rapat paripurna pada 17 September 2019 tidak dihadiri oleh keseluruhan anggota DPR. Bahkan sebagaimana disebutkan di atas, hanya 102 anggota DPR yang mengikuti forum tersebut.

Merujuk pada Pasal 251 ayat (2) Tatib DPR, apabila pada waktu yang telah ditentukan belum dihadiri oleh separuh jumlah anggota rapat yang terdiri atas lebih dari separuh unsur fraksi, ketua rapat mengumumkan penundaan pembukaan rapat. Seharusnya, pimpinan sidang tidak membuka sidang dan menunda dalam jangka waktu tertentu sampai sidang dinyatakan kuorum. Akan tetapi, paripurna persetujuan revisi UU KPK tetap saja dilanjutkan dan disetujui oleh seluruh anggota parlemen untuk dijadikan undang-undang meskipun tidak kuorum. Sehingga dengan hanya dihadiri oleh 102 anggota, maka sidang tersebut dipastikan tidak kuorum dan tidak sah untuk mengesahkan revisi UU KPK.

Perlu diketahui bahwa sejatinya praktik “titip absen” demikian tidak dapat dijustifikasikan sebagai syarat pemenuhan kuorum dalam pengambilan keputusan dan telah jelas melanggar asas kedaulatan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Ketiadaan anggota DPR secara fisik tidak dapat dijadikan landasan sebagai pemufakatan dalam konsensus. Sebab keberadaan fisik anggota DPR dalam setiap rapat atau persidangan pengambilan keputusan adalah suatu keharusan untuk memastikan bahwa representasi dan aspirasi konstituen kepada tiap-tiap anggota DPR dapat tersampaikan dalam setiap proses

⁵⁰ Wawancara dengan Bivitri Susanti pada 14 Februari 2020. Wawancara dilakukan secara tatap langsung.

⁵¹ <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190917115537-32-431177/kursi-kosong-warnai-paripurna-dpr-pengesahan-revisi-uu-kpk> Diakses pada 20 Februari 2020, Pukul 20.00 WIB. Lihat juga <https://tirto.id/pengesahan-revisi-uu-kpk-hanya-102-anggota-dpr-yang-hadir-eieB> Diakses pada 20 Februari 2020, Pukul 20.07 WIB.

⁵² Rekaman full persidangan ada pada penulis.

pengambilan keputusan. Hal senada juga disampaikan Bivitri Susanti bahwa penghitungan kuorum harus dilakukan dengan cara kehadiran anggota DPR secara fisik dalam persidangan. Bahkan menurut Bivitri, adanya syarat penghitungan kuorum dengan ketentuan penghitungan jumlah fraksi yang hadir tidaklah tepat karena anggota DPR sejatinya mewakili konstituen bukan fraksi. Lebih lanjut menurut Bivitri bagaimana cara mempertanggung jawabkan bahwa 102 anggota DPR yang hadir bisa diklaim telah mewakili 458 anggota DPR yang tidak hadir.⁵³

Dalil kewajiban kehadiran secara fisik ini diperkuat dengan pemikiran Hakim Konstitusi Saldi Isra yang berkapasitas sebagai ahli dalam Putusan MK Nomor 27/PUUVII/2009, tanggal 16 Juni 2010, yang mengutarakan tiga alasan mendasar, yaitu sebagai berikut:

Pertama, sebagai bentuk konkret dari pelaksanaan konsep perwakilan rakyat. Dengan cara demikian, terlihat secara nyata bahwa rakyat hadir dalam setiap proses pengambilan keputusan sekalipun hal itu dilaksanakan oleh anggota lembaga perwakilan rakyat yang merupakan representasi rakyat. Dalam hal C.F. Strong (1975) menyebut bahwa cara demikian sebagai bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat. Sekiranya anggota perwakilan rakyat (sebagai representasi rakyat) tidak hadir dalam proses pengambilan keputusan, rakyat sebenarnya absen dalam pengambilan keputusan penting dan strategis. Terkait dengan hal itu, David Close (1995) mengemukakan, dalam perkembangan negara modern, legislatif merupakan institusi pertama yang mencerminkan kedaulatan rakyat. Namun dalam perkembangannya, karena kepentingan politik partai politik dan kepentingan politik individu, makna hakiki representasi mengalami degradasi secara drastis.

Kedua, memberikan kesempatan bagi anggota lembaga legislatif yang sejak semula tidak ikut membahas sebuah rancangan keputusan penting (misalnya rancangan Undang-Undang) karena mekanisme internal lembaga legislatif menyerahkan kepada bagian yang mengurus bidang tertentu.

Ketiga, kehadiran fisik diperlukan untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya penentuan/pengambilan putusan akhir keputusan akhir melalui mekanisme pemungutan suara (voting). Jika pengambilan keputusan melalui voting tidak terhindarkan, setidaknya sesuai dengan persyaratan minimal yang diperlukan, sebagaimana dikemukakan dalam *Black's Law Dictionary* dan Robert L. Madex bahwa anggota lembaga legislatif must be present terutama *to pass certain types of legislation*.⁵⁴

⁵³ Wawancara dengan Bivitri Susanti pada 14 Februari 2020. Wawancara dilakukan secara tatap langsung.

⁵⁴ Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009, hlm. 28.

Selain hal tersebut, secara prosedur administratif, jika pembentuk undang-undang melanggar ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam tata tertib khususnya dalam hal persetujuan pembentukan undang-undang, maka sudah bisa dianggap cacat prosedur atau cacat formil. Sebab, persetujuan merupakan *ultimate authority* lembaga legislatif yang tidak dapat dibagi dengan lembaga lain. Dalam Tatib DPR, ada dua cara mengambil keputusan dengan cara musyawarah dan dengan suara terbanyak. Berdasarkan Tatib DPR, dalam pengambilan keputusan dengan suara terbanyak, persyaratan kuorum harus dipenuhi. Jika syarat tidak dipenuhi dan pengambilan keputusan tetap dilakukan, maka persetujuan tersebut tidak memenuhi ketentuan formil yang ada. Cacat itu makin besar karena pimpinan DPR tetap memaksakan pengambilan keputusan seolah-olah musyawarah tercapai di antara pihak di DPR. Bahkan, dalam ilmu politik penetapan dan pengesahan RUU harus dikatakan cacat secara politik karena tidak memenuhi dua prinsip keterwakilan, yaitu keterwakilan dalam ide atau gagasan dan keterwakilan dalam kehadiran. Dengan tidak dipenuhinya kuorum dalam pengambilan keputusan di sidang paripurna DPR, maka keputusan yang diambil dalam sidang paripurna tersebut, dalam hal ini ialah persetujuan revisi UU KPK tidak sah karena telah menafikkan daulat rakyat yang dititipkan kepada anggota DPR sebagaimana terkandung dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.

2. Paripurna Mengabaikan Pernyataan Persetujuan dan Penolakan dari Fraksi-Fraksi

Persoalan lain dari paripurna persetujuan Perubahan Kedua UU KPK pada 17 September 2019 adalah adanya pengabaian terhadap pernyataan persetujuan dan penolakan fraksi-fraksi maupun anggota oleh Pimpinan Sidang.⁵⁵ Padahal Pasal 69 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 jo UU No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah menegaskan bahwa pada pembicaraan di tingkat II, pengambilan keputusan dalam rapat paripurna terlebih dahulu dilakukan dengan kegiatan yang salah satunya adalah mendengar pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna. Artinya, sebelum ketuk palu persetujuan Perubahan Kedua UU KPK dilakukan, perlu didengar pendapat baik persetujuan maupun penolakan dari fraksi-fraksi.

Akan tetapi, fakta yang terjadi adalah palu tanda persetujuan bersama diketuk dahulu baru kemudian pernyataan persetujuan maupun penolakan dari fraksi-fraksi diminta oleh pimpinan sidang. Artinya tidak ada guna lagi pendapat itu ditanyakan karena Perubahan Kedua UU KPK sudah diketuk palu tanda persetujuan bersama. Hal ini terlihat terang

⁵⁵ Pimpinan sidang ketika itu dipimpin oleh Fachri Hamzah, fraksi PKS.

dalam video rekaman persidangan paripurna DPR pada 17 September 2019 yang diperoleh dari DPR melalui Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI (PPID DPR).⁵⁶ Fakta ini jelas melanggar Pasal 69 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 jo UU No. 15 Tahun 2019 dan mengandung cacat formil dalam persetujuannya.

B. Cacat Materiil Perubahan Kedua Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi

1. Runtuhnya Independensi Lembaga

Secara historis KPK dibentuk karena organ penegak hukum lain seperti Kepolisian dan Kejaksaan dianggap belum mampu memberantas kejahatan korupsi secara maksimal⁵⁷. Untuk itu kehadiran KPK sering kali dianggap sebagai oase bagi citra penegakan hukum di Indonesia. Bahkan sebelum pembentukan KPK pihak pemerintah dan DPR memastikan bahwa kelak lembaga anti rasuah tersebut tidak akan menjadi bagian dari salah satu cabang kekuasaan.

Terbukti, Pasal 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyebutkan bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Bahkan pada bagian penjelasan, konsep independen itu kembali dipertegas, yakni yang dimaksud dengan “kekuasaan manapun” adalah kekuatan yang dapat mempengaruhi tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi atau anggota Komisi secara individual dari pihak eksekutif, yudikatif, legislatif, pihak-pihak lain yang terkait dengan perkara tindak pidana korupsi, atau keadaan dan situasi ataupun dengan alasan apapun.

Dengan melihat latar belakang berdirinya KPK maka penempatan lembaga anti rasuah ini pada rumpun independen telah tepat. Sebab, secara teori, salah satu sebab hadirnya lembaga-lembaga negara independen adalah karena lembaga negara yang telah lebih dulu ada kinerjanya dianggap tidak memuaskan. Bahkan legitimasi lembaga-lembaga lama cenderung dipertanyakan, di antaranya karena maraknya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme⁵⁸. Susan D Baer menyatakan hal yang serupa bahwa menipisnya kepercayaan masyarakat pada lembaga negara konvensional memicu lembaga negara independen di Amerika Serikat⁵⁹. Jimly Ashididqie pun menambahkan bahwa pembentukan lembaga independen di negara-negara dunia ketiga ini, didorong oleh

⁵⁶ Rekaman full persidangan ada pada penulis.

⁵⁷ Konsiderans UU Nomor 30 Tahun 2002 jo UU Nomor 19 Tahun 2019

⁵⁸ Firmansyah Arifin, dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, (Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, 2005), halaman 54

kenyataan bahwa birokrasi di lingkungan pemerintahan dinilai tidak dapat lagi memenuhi tuntutan kebutuhan akan pelanaan umum dengan standar mutu yang semakin meningkat dan diharapkan semakin efisien dan efektif.

Negara Amerika sendiri merupakan salah satu contoh penganut pemisahan cabang kekuasaan yang berbeda dari teori Montesquieu. Sebagaimana penjelasan Bruce Ackerman bahwa cabang kekuasaan di Amerika tidak lagi terbatas pada tiga cabang saja, namun lima dengan rincian: 1) House of Representative; 2) Senate; 3) President as chief of executive; 4) Supreme Court; 5) Independent Agencies. Model seperti ini digunakan untuk menjawab perkembangan dari struktur ketatanegaraan itu sendiri⁶⁰.

Kembali ke KPK, jika dikaitkan dengan ciri-ciri lembaga negara independen maka lembaga anti rasuah Indonesia tersebut sebenarnya sudah memenuhi aspek-aspek penting. Milakovich dan Gordon menyebutkan ada enam poin penting, tiga diantaranya bahkan sudah terpenuhi oleh KPK. *Pertama*, memiliki karakter kepemimpinan yang bersifat kolegal, sehingga keputusan-keputusannya diambil secara kolektif. Hal ini sudah termaktub dalam Pasal 21 ayat (5) UU KPK yang menyebutkan bahwa Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi bekerja secara kolektif.

Kedua, Komisioner lembaga tidak melayani apa yang menjadi keinginan Presiden sebagaimana jabatan-jabatan lain yang dipilih oleh Presiden. Sebelumnya telah dibahas bahwa Pasal 3 UU KPK menyebutkan lembaga ini tidak berafiliasi ataupun tunduk pada cabang kekuasaan mana pun, tak terkecuali Presiden. *Ketiga*, jumlah Komisioner bersifat ganjil dan keputusan diambil berdasarkan suara mayoritas. Ini tergambar dalam Pasal 21 ayat (1) huruf a jo ayat (2) UU KPK yang menyebutkan bahwa Pimpinan KPK terdiri dari 5 orang, satu orang sebagai Ketua dan empat lainnya merangkap anggota⁶¹.

Funk dan Seamon menambahkan satu poin lagi untuk melengkapi ciri dan karakteristik lembaga negara independen yang mana juga sudah terlaksana di KPK. Poin tersebut adalah bahwa para Komisioner hanya bisa diberhentikan dari jabatan menurut apa yang ditentukan di dalam aturan dan tidak dengan cara yang ditentukan oleh Presiden seperti di lembaga eksekutif⁶². Ini dapat dilihat dalam Pasal 32 ayat (1) UU KPK yang menyatakan bahwa Pimpinan KPK berhenti atau diberhentikan karena: 1) meninggal dunia; 2) berakhir masa jabatannya; 3) menjadi terdakwa karena melakukan tindak pidana kejahatan; 4) berhalangan tetap atau secara

⁵⁹ Susan D Baer, *The Public Trust Doctrine – A Tool to Make Federal Administrative Agencies Increase Protection of Public Law and Its Resources*, dalam *Boston College Environmental Affairs Law Review vol. 15* (1988), halaman 382

⁶⁰ Bruce Ackerman, *The New Separation of Powers*, *Harvard Law Review*, Volume 113, 2003, halaman 728.

⁶¹ Milakovich dan Gordon, halaman 443.

⁶² Funk dan Seamon, halaman 37.

terus menerus selama lebih dari tiga bulan; 5) mengundurkan diri; 6) dikenai sanksi berdasarkan undang-undang ini. Ini mengartikan bahwa sejatinya KPK memang sudah menunjukkan kelembagaan independennya sebagaimana tertuang dalam UU KPK.

Penulis berpandangan bahwa independensi sebuah lembaga pemberantasan korupsi menjadi hal yang fundamental, sebab bagaimana pun ini terkait langsung dengan karakteristik kejahatan korupsi itu sendiri. Sudah bisa dipastikan hampir setiap praktik korupsi selalu melibatkan lingkaran elit kekuasaan, baik eksekutif, legislatif, atau pun yudikatif. Setidaknya poin ini merupakan pengejawantahan dari konteks *extraordinary crime*. Maka dari itu, sebuah lembaga yang fokus pada isu pemberantasan korupsi mesti terbebas dari pengaruh cabang-cabang kekuasaan. Jika tidak, maka kelak akan ada diskriminasi hukuman di tengah masyarakat.

Selain itu dalil yang membatalkan atau meruntuhkan independensi KPK bertentangan dengan dua putusan Mahkamah Konstitusi. Pertama, putusan atas perkara nomor 012-016-019/PUU-IV/2006. Dalam putusan tersebut tegas sekali MK berpandangan sebagai berikut:

“Bahwa penegasan tentang independensi dan bebasnya KPK dari pengaruh kekuasaan mana pun dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya justru menjadi penting agar tidak terdapat keraguan dalam diri pejabat KPK. Sebab, sesuai dengan ketentuan Pasal 11 UU KPK, pihak-pihak yang paling potensial untuk diselidiki, disidik, atau dituntut oleh KPK karena tindak pidana korupsi terutama adalah aparat penegak hukum atau penyelenggara negara. Dengan kata lain, pihak-pihak yang paling potensial untuk diselidiki, disidik, atau dituntut oleh KPK karena tindak pidana korupsi itu adalah pihak-pihak yang memegang atau melaksanakan kekuasaan negara” (Halaman 269-270)

Sederhana saja menjelaskan arti dari pendapat MK tersebut. Selama KPK berdiri tak kurang banyaknya unsur kekuasaan eksekutif yang terjaring lembaga anti rasuah ini karena melakukan kejahatan korupsi. Data KPK menunjukkan sejak 2004 sampai 2019 saja setidaknya 21 Gubernur, 115 Walikota/Wakil Walikota/Bupati/Wakil Bupati terlibat praktik rasuah. Tidak hanya itu, 28 Kepala Lembaga/Kementerian juga ditetapkan tersangka oleh KPK. Jadi, kebijakan untuk menarik masuk KPK masuk pada rumpun eksekutif menjadi tidak tepat.

Kedua, putusan atas perkara nomor 5/PUU-IX/2011. Putusan ini sekali lagi menegaskan kelembagaan KPK yang independen. Berikut bunyinya:

“KPK adalah lembaga negara independen yang diberi tugas dan wewenang khusus antara lain melaksanakan sebagian fungsi yang terkait dengan kekuasaan kehakiman untuk melakukan

penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan serta melakukan supervisi atas penanganan perkara-perkara korupsi yang dilakukan oleh institusi negara yang lain. Untuk mencapai maksud dan tujuan pembentukan KPK sebagai lembaga negara yang khusus memberantas korupsi, maka dalam melaksanakan tugas dan kewenangan secara efektif, KPK dituntut untuk bekerja secara profesional, independen, dan berkesinambungan” (Halaman 75-76)

Pembentuk UU terkesan melakukan *cherry picking* dengan hanya mendasarkan putusan atas perkara nomor 36/PUU-XV/2017 terkait Hak Angket untuk dijadikan argumentasi KPK masuk pada rumpun eksekutif. Padahal dua putusan MK terdahulu menegaskan bahwa KPK tidak bisa dicampur adukkan dengan kekuasaan manapun, termasuk eksekutif. Apalagi spesifik pada putusan atas perkara nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 MK menjawab permohonan JR terkait konstitusionalitas Pasal 3 terkait independensi KPK.

Selain itu terkait dengan independensi KPK juga sudah diatur sedemikian rupa dalam rekomendasi United Convention Against Corruption. Indonesia merupakan satu dari sekian banyak negara yang telah menandatangani UNCAC tersebut, bahkan perjanjian internasional itu sudah diakomodir atau diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan United Convention Against Corruption. Berikut bunyi dari UNCAC:

Article 36

Specialized authorities Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, ensure the existence of a body or bodies or persons specialized in combating corruption through law enforcement. Such body or bodies or persons shall be granted the necessary independence, in accordance with the fundamental principles of the legal system of the State Party, to be able to carry out their functions effectively and without any undue influence. Such persons or staff of such body or bodies should have the appropriate training and resources to carry out their tasks.

Dalam terjemahan Indonesia arti penting dari Artikel di atas adalah Negara penandatangan UNCAC wajib menjamin adanya badan khusus untuk memberantas korupsi dan harus diberikan kemandirian agar dapat melaksanakan fungsi secara efektif tanpa pengaruh yang tidak semestinya. Untuk itu jika regulasi baru ini malah meniadakan independensi KPK maka sebenarnya Indonesia telah mengingkari kesempatan yang pernah disepakati di hadapan dunia internasional.

Kesepakatan internasional yang dilanggar bukan hanya UNCAC saja, akan tetapi juga termasuk Jakarta Statement for Anti Corruption Agencies pada tahun 2012 lalu. Indonesia sendiri adalah negara

penggagas forum anti korupsi itu, namun rasanya itu tidak cukup kuat untuk menghadang amandemen dari regulasi KPK. Padahal sudah tegas sekali disebutkan dalam dokumen tersebut terkait dengan pentingnya mempertahankan independensi lembaga pemberrantas korupsi. Bahkan kata “independensi” disebut sebanyak 10 kali dalam kesempatan forum itu.

Jadi, berdasarkan argumentasi di atas maka Pasal 3 UU No 19 Tahun 2019 yang berbunyi Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun dapat dibantah.

2. Tafsir Keliru Pengawasan

Isu yang selama ini sering berkembang di tengah masyarakat kerap kali menyudutkan KPK. Asumsi-asumsi itu timbul seakan menjadi sebuah kebenaran, kendati tak satu pun fakta dapat dijadikan rujukan untuk membenarkan persepsi negatif tersebut. Sehingga, sering kali kebijakan anti korupsi justru lahir didasarkan atas argumentasi politis, bukan justru berpijak pada landasan yuridis.

Salah satu kekeliruan yang sering diproduksi di tengah masyarakat adalah ketika menganggap kerja KPK serampangan, bahkan cenderung memanfaatkan kewenangan yang besar untuk bertindak semena-mena. Akibat distorsi informasi ini maka timbul satu kesimpulan bahwa pengawasan yang ada di KPK belum cukup memadai. Apalagi ditambah dengan kewenangan KPK dalam hal penyadapan, sehingga kesimpulan yang dihasilkan berujung pada revisi UU KPK dengan memasukkan struktur kelembagaan Dewan Pengawas.

Pertanyaan selanjutnya adalah: apakah permasalahan, asumsi, dan kesimpulan yang didapat oleh pembentuk UU sudah mencerminkan hal sebenarnya? Sebelumnya, penting terlebih dahulu menjawab satu pertanyaan kunci, yakni: bagaimana pengawasan selama ini berlangsung di KPK? pada bagian ini Penulis akan mencoba mengkonstruksikan enam pola pengawasan yang ada pada lembaga anti korupsi itu.

Pertama, pengawasan KPK yang tercantum pada UU No 30 Tahun 2002. Pasal 20 ayat (1) UU *a quo* sudah cukup tegas menyebutkan bahwa KPK menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Badan Pemeriksa Keuangan. Selain itu disebutkan juga bahwa lembaga anti rasuah itu bertanggung jawab kepada publik dengan cara membuka akses informasi dan menerbitkan laporan tahunan.

Misalnya saja pada legislatif, KPK hampir tidak pernah absen ketika menghadiri Rapat Dengar Pendapat di Komisi III DPR untuk

mempertanggung jawabkan kinerja secara berkala⁶³. Bahkan, berdasarkan putusan MK No 36/PUU-XV/2017 DPR pun dapat mengajukan hak angket pada KPK. Sehingga pengawasan yang dilakukan oleh DPR sedikit pun tidak berkurang, malah bertambah.

Selain itu pada isu pengawasan keuangan, KPK dalam kurun waktu 2014-2018 sempat meraih penghargaan opini Wajar Tanpa Pengecualian dari BPK selama lima tahun berturut-turut⁶⁴. Mengacu pada Pasal 16 ayat (1) UU No 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pertanggungjawaban Keuangan Negara dijelaskan bahwa syarat untuk meraih opini WTP ada empat kriteria yang mesti dipenuhi, mulai dari kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintah, kecukupan pengungkapan, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan efektivitas sistem pengendalian intern.

Lalu apakah KPK pernah mendapatkan koreksi keuangan oleh BPK? Jawabannya pernah. Hal ini terjadi pada tahun 2018 saat KPK mendapat opini Wajar Dengan Pengecualian. Saat itu terdapat empat persoalan di KPK, yakni mekanisme pengelolaan barang rampasan belum ditetapkan secara formal, pencatatan persediaan belum dilengkapi dokumen pendukung yang memadai, barang rampasan yang telah memiliki keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap belum dicatat dan nilainya belum diketahui, dan persediaan dihapus⁶⁵. Ini menandakan bahwa KPK tak luput dari pengawasan oleh BPK tatkala ada kekeliruan yang mesti dikoreksi.

Pasal 26 ayat (2) huruf d UU *a quo* juga mengenal Kedeputian Pengawas Internal dan Pengaduan Masyarakat. Tugas bagian ini tak lain adalah untuk mengawasi setiap tindakan dari insan pegawai dan Pimpinan KPK agar tidak melanggar nilai-nilai yang tercantum dalam kode etik. Data ICW menunjukkan dalam rentang waktu 2010-2018 setidaknya ada 19 dugaan pelanggaran kode etik di internal KPK. Bahkan dua Komisioner KPK pernah tersandung persoalan etik, yakni Abraham Samad (Ketua KPK 2011-2015) dan Saut Situmorang (Wakil Ketua KPK 2015-2019). Sampai saat ini diketahui belum pernah ada lembaga negara yang pernah menjatuhkan sanksi terhadap pimpinan tertingginya, sebut saja: Kepolisian atau Kejaksaan.

Kedua, pengawasan KPK yang tidak tercantum pada UU No 30 Tahun 2002. Sebagaimana diketahui bahwa KPK yang merupakan lembaga negara tak lepas dari pengawasan eksternal seperti Ombudsman, utamanya perihal pelayanan publik. Hal ini terbukti ketika KPK mendapatkan teguran dari Ombudsman terkait dengan dugaan

⁶³ <https://www.suara.com/news/2019/11/27/115500/rdp-dengan-kpk-komisi-iii-dpr-evaluasi-kinerja-agus-rahardjo-cs> diakses pada 29 April 2020, pukul 23.00 wib

⁶⁴ <https://www.kpk.go.id/id/berita/berita-kpk/576-lima-tahun-berturut-wtp-kpk-peroleh-penghargaan> diakses pada 29 April 2020, pukul 23.00 wib

⁶⁵ <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190919180246-12-432059/kpk-raih-wdp-dari-bpk-bermasalah-dalam-barang-rampasan>

maladminstrasi pengabaian kewajiban hukum yang dilakukan staf pengamanan dan pengawalan tahanan KPK. Saat itu Ombudsman menemukan Idrus Marham, tahanan kasus korupsi, tidak mengenakan pakaian tahanan, tidak ada pemborgolan, leluasa menggunakan alat komunikasi pribadi, dan berkeliaran di luar Rutan⁶⁶.

Ketiga, pengawasan penindakan kasus korupsi yang dilakukan KPK. Rasanya pada bagian ini publik banyak mendapatkan informasi yang keliru sehingga menimbulkan kesimpulan yang jauh dari permasalahan sebenarnya. Penting untuk ditegaskan bahwa setiap langkah penindakan KPK pada dasarnya diawasi langsung oleh lembaga peradilan. Misalnya saja, setiap tindakan KPK berupa penetapan tersangka, penangkapan, dan penahanan yang tidak sesuai dengan hukum acara dapat diajukan praperadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 77 UU No 8 Tahun 1981 tentang KUHAP.

Instrumen pengawasan melalui jalur praperadilan ini mestinya dipandang sebagai fungsi *control* bagi kerja penindakan KPK di tahap penyidikan. Praperadilan selama ini pun tak selalu mengungungkan lembaga anti rasuah itu, setidaknya sejak KPK berdiri terdapat enam putusan yang mengabulkan permohonan tersangka.

No	Nama	Jabatan	Kasus	Tahun Putusan
1	Komjen Budi Gunawan	Kepala Lembaga Pendidikan Polri	Dugaan penerimaan hadiah/janji selama menjabat sebagai Kepala Biro Pembinaan Karir Deputy Sumber Daya Manusia Polri periode 2003-2006	2015
2	Hadi Poernomo	Direktur Jendral Pajak	Dugaan penyalahgunaan wewenang oleh Pejabat/Pegawai DJP dalam proses pemeriksaan dana keberatan PT	2015

⁶⁶ <https://nasional.kompas.com/read/2019/07/17/07022651/temuan-ombudsman-soal-idrus-marham-dan-evaluasi-kpk?page=all> diakses pada 29 April 2020 pukul 23.00 wib

			BCA Tbk	
3	Ilham Arief Sirajuddin	Walikota Makassar	Korupsi di perusahaan daerah Air Minum Makassar	2015
4	Taufiqurahman	Bupati Nganjuk	Jual Beli jabatan di Kabupaten Nganjuk	2017
5	Marthen Dira Tome	Bupati Sabu Raijua	Korupsi dana pendidikan luar sekolah	2016
6	Setya Novanto	Ketua DPR RI	Korupsi proyek pengadaan KTP-Elektronik	2017

Daftar Tersangka yang Dikabulkan Saat Mengajukan Praperadilan

Tidak hanya pada ranah penyidikan, akan tetapi pengawasan atas kerja penindakan KPK juga terlihat ketika perkara sudah dilimpahkan ke persidangan. Maka saat itu majelis Hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi yang akan mengoreksi baik dakwaan, pembuktian, dan tuntutan KPK. Logika sederhananya ketika proses penindakan KPK keliru maka sudah barang tentu majelis hakim akan menjatuhkan putusan bebas kepada terdakwa. Namun data KPK menunjukkan sebaliknya, sejak 2005-2018 terdapat 578 perkara yang telah berkekuatan hukum tetap dan belum ada satu pun terdakwa yang divonis bebas di pengadilan.

Mekanisme *control* terkait dengan langkah penindakan KPK sebenarnya tak terbatas hanya pada sektor pidana saja, akan tetapi koreksi dari gugatan perdata pun pernah dilakukan oleh lembaga anti rasuah itu. Sebagai contoh, terpidana korupsi Syarifuddin Umar pada tahun 2017 lalu memenangkan gugatan perdata melawan KPK. Atas putusan itu KPK harus membayar ganti rugi sebesar Rp 100 juta terkait perampasan barang bukti yang tidak sesuai dengan dakwaan⁶⁷.

Begitu pula dengan kewenangan penyadapan yang dimiliki oleh KPK. Sampai saat ini banyak sekali pihak-pihak yang keliru menafsirkan pengawasan pada kewenangan tersebut, seakan-akan KPK bisa sembarang untuk melakukan penyadapan. Padahal justru sebaliknya, legalitas penyadapan KPK mestinya dipandang sebagai *lawful interception* karena digunakan untuk penegakan hukum dan di atur secara tegas dalam sebuah undang-undang. Kendati pun dalam putusan Mahkamah Konstitusi (MK) tahun 2011 yang lalu mengatakan bahwa aturan terkait penyadapan

⁶⁷ <https://katadata.co.id/berita/2017/08/21/meski-keberatan-kpk-bayar-ganti-rugi-hakim-koruptor-rp-100-juta> diakses pada 29 April 2020, pukul 22.00 wib

tidak boleh tersebar di beberapa aturan, melainkan harus digabung dalam satu rumpun undang-undang⁶⁸.

Penyadapan yang dilakukan KPK pun diaudit rutin oleh Kemenkominfo, namun sejak tahun 2009 proses itu terhenti karena adanya putusan MK sebagaimana disebutkan sebelumnya. Akan tetapi untuk meningkatkan pengawasan sewaktu-waktu Deputi Pengawas Internal dan Pengaduan Masyarakat dapat melakukan audit atas penyadapan yang dilakukan oleh KPK.

Untuk itu maka sebenarnya pembentukan Dewan Pengawas di KPK tidak dibutuhkan. Sebab, setiap tindakan yang dilakukan oleh lembaga anti rasuah itu telah diawasi oleh berbagai lembaga, baik eksternal maupun internal. Upaya pemaksaan untuk membentuk Dewan Pengawas dapat dikatakan sebagai intervensi yang dilakukan Presiden dan DPR terhadap penegakan hukum.

Untuk bentuk klasifikasi yang lain bisa merujuk pada bagan berikut:

No	Bentuk Pengawasan	Lembaga yang Mengawasi	Bentuk Pengawasan	Regulasi
1	Adminstratif	Presiden, DPR, dan Ombudsman	1) Pelaporan tahunan kepada Presiden dan DPR; 2) Pengawasan Ombudsman;	1) Pasal 7 ayat (2) UU KPK; 2) Pasal 7 UU Ombudsman;
2	Keuangan	BPK	Pelaporan keuangan tahunan kepada BPK	1) Pasal 6 ayat (1) UU BPK; 2) Pasal 15 huruf c UU KPK;
3	Politik/Demokratik	DPR	1) Fungsi Anggaran 2) Fungsi Pengawasan Kedua fungsi ini diselenggarakan melalui Rapat Kerja dan Rapat dengar Pendapat	Pasal 69 UU MD3;
4	Yudisial	Pengadilan	1) Praperadilan 2) Pengadilan Tindak Pidana Korupsi	1) Pasal 77 KUHP; 2) Pasal 5 UU Pengadilan Tindak Pidana Korupsi;
5	Masyarakat	-	KPK bertanggung jawab kepada publik atas pelaksanaan tugasnya	Pasal 20 ayat (1) UU KPK;
6	Internal	Deputi Pengawas Internal dan	Pemeriksaan Dugaan Pelanggaran Kode Etik	1) Pasal 26 ayat (2) UU KPK; 2) Kode Etik Pegawai

⁶⁸ Putusan MK Nomor 05/PUU-VIII/2010

		Pengaduan Masyarakat		KPK; 3) Kode Etik Pimpinan KPK;
--	--	----------------------	--	---------------------------------------

3. Kewenangan Berlebih Dewan Pengawas KPK

Berdasarkan Pasal 37 B Undang-Undang No 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi disebutkan bahwa Dewan Pengawas bertugas:

- a) Mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang KPK;
- b) Memberikan izin atau tidak memberikan izin penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan;
- c) Menyusun dan menetapkan kode etik Pimpinan dan Pegawai KPK;
- d) Menerima dan menindaklanjuti laporan dari masyarakat mengenai adanya dugaan pelanggaran kode etik oleh Pimpinan dan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi atau pelanggaran ketentuan dalam undang-undang ini;
- e) Menyelenggarakan sidang untuk memeriksa adanya dugaan pelanggaran kode etik oleh Pimpinan dan Pegawai KPK; dan
- f) Melakukan evaluasi kinerja Pimpinan dan Pegawai KPK secara berkala satu kali dalam satu tahun;

Jika melihat secara rinci tugas yang diberikan kepada Dewan Pengawas sebenarnya hampir keseluruhan sudah tercantum dalam Undang-Undang No 30 Tahun 2002. Sehingga secara sederhana dapat dikatakan bahwa pembentukan Dewan Pengawas tidak dibutuhkan. Bahkan langkah DPR dan pemerintah dapat dikatakan sebagai suatu kemunduran bagi penguatan pemberantasan korupsi.

Ihwal pengawasan pada tugas dan wewenang serta melakukan evaluasi kinerja Pimpinan dan Pegawai KPK misalnya, hal ini sudah cukup jelas dituliskan pada bagian sebelumnya bahwa institusi anti rasuah itu diawasi dengan cukup baik oleh pihak eksternal atau pun internal. DPR, Presiden, Lembaga Peradilan, Badan Pemeriksa Keuangan, Ombudsman, Deputi Pengawas Internal, dan Pengaduan Masyarakat KPK, sampai dengan masyarakat merupakan pihak-pihak yang turut mengawasi kinerja pemberantasan korupsi KPK.

Untuk menyusun dan menetapkan kode etik Pimpinan maupun Pegawai KPK pun sebenarnya lembaga anti rasuah itu sudah jauh-jauh hari memiliki aturan tersebut. Mulai dari Peraturan KPK No 7 Tahun 2013 untuk setiap Pegawai KPK dan Keputusan KPK No: KEP-06/P.KPK/02/2004 untuk Pimpinan KPK. Jadi, menambahkan kewenangan tersebut pada Dewan Pengawas dapat dikatakan sebagai kebijakan yang sia-sia.

Sedangkan soal menerima dan menindaklanjuti laporan dari masyarakat serta menyelenggarakan sidang untuk memeriksa dugaan

pelanggaran kode etik juga telah diatur dalam Undang-Undang KPK sebelumnya. Keseluruhan proses ini diakomodir oleh Deputy Pengawas Internal dan Pengaduan Masyarakat.

Titik krusial pada bagian ini adalah menyoal kewenangan Dewan Pengawas untuk memberikan izin atau tidak memberikan izin penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan. Konsep ini merupakan kekeliruan yang mendasar pada pola pikir pembentuk Undang-Undang. Akibatnya sudah dapat dibayangkan, yakni proses penindakan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh KPK akan melambat.

Sebelumnya mesti dipahami bahwa ketentuan yang termaktub dalam UU KPK kental dengan nuansa hukum acara. Jadi beberapa kewenangan lembaga anti rasuah itu diatur secara *lex specialis* dalam UU KPK sendiri dan KUHAP sebagai *lex generalis*. Ambil contoh pada upaya paksa sebagaimana disebutkan dalam Pasal 37 B huruf b UU *a quo*, berikut penjelasannya:

- Penyitaan

Dalam Pasal 38 ayat (1) KUHAP disebutkan bahwa Penyitaan hanya dapat dilakukan oleh penyidik dengan surat izin Ketua Pengadilan Negeri setempat. Sedangkan dalam Pasal 47 UU No 30 Tahun 2002 disebutkan bahwa atas dasar dugaan adanya bukti permulaan yang cukup, penyidik dapat melakukan penyitaan tanpa izin Ketua Pengadilan Negeri berkaitan dengan tugas penyidikannya.

Perbedaan mencolok pada penjelasan di atas adalah perihal perizinan. Mesti dipahami bahwa proses penyitaan yang diatur dalam UU No 30 Tahun 2002 telah tepat, sebab tipe dari pelaku korupsi selalu mempunyai berbagai cara untuk menyembunyikan bukti kejahatannya. Sehingga jika harus kembali dengan perizinan oleh Dewan Pengawas maka dapat dikatakan pembentuk UU ingin mengembalikan makna kejahatan korupsi sebagai kejahatan biasa.

- Penggeledahan

Dalam Pasal 33 – 34 KUHAP menjelaskan perihal penggeledahan sebagai berikut bahwa dengan surat izin Ketua Pengadilan Negeri setempat penyidik dalam melakukan penyidikan dapat mengadakan penggeledahan yang diperlukan. Akan tetapi dalam keadaan yang sangat perlu dan mendesak bilamana penyidik harus segera bertindak dan tidak mungkin untuk mendapatkan surat izin terlebih dahulu penyidik tetap dapat melakukan penggeledahan.

Aturan dalam KUHAP ini pun tetap berlaku di KPK sebelum terbitnya UU No 19 Tahun 2019 tentang perubahan UU KPK. Bila mencermati proses penggeledahan KPK berdasarkan UU No 19 Tahun 2019 maka sudah tepat dikatakan bila proses ini semakin lambat. Bagaimana

tidak, UU KPK sebagai *lex specialis* yang harusnya mempercepat proses ini, namun yang terjadi malah sebaliknya. Kehadiran Dewan Pengawas dengan kewenangan besar untuk memberikan atau tidak memberikan izin penggeledahan dapat dipandang sebagai hambatan ketika KPK melakukan tangkap tangan.

- Penyardapan

Kewenangan penyardapan KPK selama ini diatur dalam Pasal 12 ayat (1) huruf a UU No 30 Tahun 2002. Sebagaimana diketahui bahwa proses perizinan penyardapan KPK hanya sampai pada tingkat lima Pimpinan KPK. Namun dengan diundangkannya UU No 19 Tahun 2019 maka proses itu semakin panjang dan birokratis, sebab harus melalui Dewan Pengawas.

Jika mengacu pada lembaga serupa di lingkup penegak hukum lain, seperti Komisi Kepolisian dan Komisi Kejaksaan maka dengan mudah publik dapat melihat perbedaan yang cukup signifikan pada bagian tugas dan kewenangan. Misalnya saja pada Kopolnas, sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 6 Peraturan Presiden No 17 Tahun 2011 tentang Komisi Kepolisian Nasional, bertugas membantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Polri dan memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri.

Sedangkan Komisi Kejaksaan sendiri, sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Peraturan Presiden No 18 Tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan, bertugas untuk melakukan melakukan pengawasan, pemantauan dan penilaian terhadap kinerja dan perilaku Jaksa dan/atau pegawai Kejaksaan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan kode etik, melakukan pengawasan, pemantauan dan penilaian terhadap perilaku Jaksa dan/atau pegawai Kejaksaan baik di dalam maupun di luar tugas kedinasan, dan melakukan pemantauan dan penilaian atas kondisi organisasi, tata kerja, kelengkapan sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia di lingkungan Kejaksaan.

Dua lembaga yang serupa dengan Dewan Pengawas KPK di atas sama sekali tidak mencampuri tindakan *pro justitia*, baik yang dilakukan Kepolisian maupun Kejaksaan. Sebab, menurut Edward Oemar Sharif Hiariej: kewenangan paksa seperti penyitaan, penggeledahan, maupun penyardapan pada dasarnya hanya dimiliki oleh seorang Penyidik. Jika pun dibutuhkan mekanisme *control* maka semestinya dimintakan pada

Pengadilan, bukan pada lembaga internal seperti Dewan Pengawas⁶⁹. Bahkan Pimpinan instansi penegak hukum pun sifatnya hanya diberitahukan saja, bukan juga diberikan kewenangan untuk mengizinkan atau membatalkannya. Model seperti ini dipertegas dengan adanya ketentuan Pasal 50 dalam UNCAC, yang berbunyi:

Article 50.

Special investigative techniques 1. In order to combat corruption effectively, each State Party shall, to the extent permitted by the basic principles of its domestic legal system and in accordance with the conditions prescribed by its domestic law, take such measures as may be necessary, within its means, to allow for the appropriate use by its competent authorities of controlled delivery and, where it deems appropriate, other special investigative techniques, such as electronic or other forms of surveillance and undercover operations, within its territory, and to allow for the admissibility in court of evidence derived therefrom.

Pada ketentuan UNCAC itu mengatur bahwa setiap negara harus memepertimbangkan untuk melakukan model investigasi khusus ketika menangani kejahatan korupsi. Salah satunya adalah metode *surveillance*, sehingga dengan logika seperti itu setiap tindakan *pro justicia* seperti penyadapan tidak lagi memerlukan izin dari atasan penegak hukum, cukup hanya penyidik saja. Sifat kerahasiaan itu yang menjadikan kemandirian dari penyidik amat dibutuhkan.

Guru Besar Hukum Pidana Universitas Gajah Mada itu pun menambahkan bahwa Dewan Pengawas yang ideal itu semestinya bertindak seperti Inspektorat Pengawasan Umum Kepolisian Republik Indonesia atau Jaksa Agung Muda Pidana Khusus Kejaksaan Agung Republik Indonesia, yang mana lingkup pengawasan ada pada internal kelembagaan. Terkait dengan tugas dari Dewan Pengawas, seharusnya hanya terbatas pada penindakan terhadap penyidik yang melanggar aturan/kode etik, atau penanganan perkara yang tidak sesuai dengan prosedur sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Sementara untuk mekanisme pelaporan, dapat berasal dari masyarakat atau pun internal Dewan Pengawas itu sendiri.

Akan tetapi karena KPK dimandatkan untuk memberantas kejahatan korupsi yang bersifat *extraordinary* dan membutuhkan kecepatan dalam menangani sebuah perkara maka mekanisme perizinan tersebut sama sekali tidak dibutuhkan.

⁶⁹ Wawancara dengan Edward Oemar Sharif Hiariej pada 12 Februari 2020. Wawancara dilakukan secara tatap langsung.

4. Memaknai Ulang Pemberian SP3

Sebagaimana diketahui bahwa UU No 19 Tahun 2019 memiliki perubahan yang cukup signifikan pada kerja KPK. Misalnya, pada pemberian kewenangan kepada KPK untuk menerbitkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan dan Penuntutan (SP3). Dalam Pasal 40 UU *a quo* disebutkan bahwa KPK dapat menghentikan penyidikan dan penuntutan terhadap perkara tindak pidana korupsi yang penyidikan dan penuntutannya tidak selesai dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun. Dengan kewenangan ini maka kasus-kasus besar yang belum selesai di KPK bukan tidak mungkin akan dihentikan di masa yang akan datang.

Kinerja dari DPR bersama dengan pemerintah yang tetap memaksakan penerbitan SP3 pun layak untuk dipertanyakan. Sebab, legislasi tersebut justru bertentangan dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-1/2003 tertanggal 30 Maret 2004. Saat itu permohonan uji materi diajukan oleh kelembagaan Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN) bersama dengan tiga puluh dua anggotanya. Salah satu Pasal yang diuji ke MK adalah Pasal 40 ihwal larangan KPK menerbitkan SP3. MK pun menjawab permohonan tersebut sebagai berikut:

“Ketentuan tersebut justru untuk mencegah KPK melakukan penyalahgunaan wewenangnya yang sangat besar. Sebagaimana diatur KPK berhak untuk melakukan supervisi terhadap dan mengambil alih penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi dari aparat penegak hukum lain. Maka “Jika KPK diberikan wewenang untuk mengeluarkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan terhadap perkara korupsi yang tengah ditangani aparat penegak hukum lain, dikhawatirkan wewenang tersebut dapat disalahgunakan”

Dengan adanya putusan MK tersebut sebenarnya sudah menegaskan bahwa keberadaan Pasal 40 UU No 30 Tahun 2002 tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan mana pun, khususnya Undang-Undang Dasar 1945. Tidak hanya itu, bahkan MK beberapa tahun selanjutnya menjawab problematika terkait dengan suatu kondisi dimana KPK menetapkan seseorang sebagai tersangka, namun pada kemudian hari ditemukan fakta bahwa bukti permulaan yang cukup tidak terpenuhi.

“... Yang masih menjadi persoalan adalah, bagaimana jika terjadi keadaan bahwa ternyata tidak terjadi tindak pidana sebagaimana yang disangkakan dan keadaan demikian baru diketahui tatkala proses telah memasuki tahap penyidikan atau penuntutan, sementara KPK tidak mempunyai kewenangan untuk menerbitkan

SP3. Apakah perkara yang bersangkutan akan tetap diteruskan penyidik ke penuntut umum pada KPK, dalam hal keadaan dimaksud baru diketahui pada tahap penyidikan, atau apakah penuntut pada KPK harus tetap mengajukannya sesuai dengan tuntutan semula di depan pengadilan, dalam hal keadaan dimaksud baru diketahui pada tahap penuntutan, padahal tidak didukung dengan bukti yang cukup.

Dalam keadaan demikian Mahkamah berpendapat bahwa penuntut umum pada KPK tetap berkewajiban untuk membawa terdakwa ke depan persidangan dengan mengajukan tuntutan untuk membebaskan terdakwa.

Hal demikian adalah lebih baik daripada memberi kewenangan kepada KPK untuk menerbitkan SP3, baik dari perspektif kepentingan terdakwa, dari perspektif kepentingan publik, maupun dari perspektif kepentingan aparat penegak hukum itu sendiri, dalam hal ini khususnya penyidik dan penuntut umum pada KPK”

Sehingga sudah jelas, seharusnya tidak ada lagi dalih yang membenarkan langkah DPR dan pemerintah untuk memasukkan instrumen SP3 pada KPK. Selain dari itu Penulis berpandangan terdapat 2 (dua) cara untuk menjawab problem di atas tanpa harus menggunakan SP3. *Pertama*, KPK dapat melimpahkan perkara yang ternyata tidak memenuhi klausula “bukti permulaan yang cukup” kepada penegak hukum lain, baik Kepolisian atau Kejaksaan. Hal ini sesuai dengan Pasal 6 huruf a dan b UU No 30 Tahun 2002 yang mencantumkan bahwa KPK mempunyai tugas koordinasi dan supervisi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi.

Kedua, KPK dapat menghentikan proses penanganan perkara pada tingkat penyelidikan. Penting untuk diketahui bahwa proses penyelidikan KPK hampir serupa dengan penyidikan di tataran penegak hukum lain. Hal ini bisa dilihat pada Pasal 44 UU No 30 Tahun 2002 yang berbunyi jika penyidik dalam melakukan penyelidikan menemukan bukti permulaan yang cukup adanya dugaan tindak pidana korupsi, dalam waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak tanggal ditemukan bukti permulaan yang cukup tersebut, penyidik melaporkan kepada KPK. Frasa “menemukan bukti permulaan yang cukup” dipandang sudah sejajar dengan definisi penyidikan yang tertera dalam KUHAP.

Lagi pun menghentikan di tahap penyelidikan bukan hal yang baru di KPK. Data lembaga anti rasuah itu menyebutkan bahwa sejak tahun 2016 hingga saat ini KPK telah menghentikan 162 kasus. Jadi, bukan halangan bagi KPK jika menggunakan logika UU yang lama untuk menghentikan perkara jika di kemudian hari tidak memenuhi bukti permulaan yang cukup pada tingkat penyelidikan.

Selain itu yang cukup menjadi persoalan adalah ketentuan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 40 UU No 19 Tahun 2019 yakni limitasi waktu 2 tahun bagi KPK untuk dapat menerbitkan SP3. Model *lex specialis* seperti ini tidak lazim, sebab sebagai pengejawantahan korupsi sebagai *extraordinary crime* maka semestinya aturan yang tertera dalam UU KPK memperketat ruang untuk menghentikan penyidikan atau pun penuntutan. Ini justru sebaliknya, dalam KUHAP sama sekali tidak ada menyinggung tentang pembatasan waktu penegak hukum menangani sebuah perkara. Pasal 109 ayat (2) KUHAP hanya menyinggung tentang tidak diperoleh bukti yang cukup, bukan merupakan tindak pidana, dan penghentian penyidikan demi hukum (tersangka meninggal dunia, *nebis in idem*, atau kadaluwarsa).

Terdapat beberapa argumentasi untuk membantah logika pembentuk UU ketika melekatkan pembatasan waktu 2 tahun untuk menangani perkara pada KPK. *Pertama*, setiap kasus korupsi yang mengandung unsur kerugian negara dibutuhkan kolaborasi dengan pihak auditor. Sehingga implikasinya adalah waktu penanganan perkara tidak bisa dipastikan selesai dengan cepat. Misalnya saja, kasus pengadaan KTP-Elektronik, BPKP membutuhkan waktu lebih dari 2 tahun untuk sampai akhirnya tiba pada kesimpulan adanya kerugian negara sebesar Rp 2,3 triliun.

Kedua, sifat dari kejahatan korupsi yang mencakup aspek transnasional. Hal ini tentu menjadi penghambat penegak hukum untuk secara cepat menuntaskan sebuah perkara. Sebab, tak jarang para pelaku korupsi berupaya untuk mengelabui penegak hukum dengan cara menyebarkan uang hasil kejahatan ke beberapa negara. Sebagai contoh, kasus pengadaan pesawat dan mesin pesawat dari air bus SAS dan Rolls Royce PLC pada PT Garuda Indonesia yang menjerat Emirsyah Satar. Fakta persidangan menunjukkan terdapat aliran dana yang melintasi beberapa negara⁷⁰. Sehingga pencarian bukti-bukti tersebut memakan waktu yang cukup lama.

Ketiga, setiap perkara korupsi seringkali bersinggungan dengan kejahatan lain seperti pencucian uang. Sebagai wujud pemberian efek jera, maka KPK dituntut untuk selalu mengedepankan *asset recovery* disamping tetap juga fokus pada pemidanaan penjara. Konsekuensi logis ketika adanya dugaan pencucian uang maka penegak hukum mesti melakukan beberapa langkah, seperti penelusuran aset, pembekuan aset, penyitaan aset, sampai pada perampasan aset⁷¹. Tentu setiap tindakan tersebut membutuhkan waktu yang cukup panjang, sehingga tidak tepat jika penanganan perkara di KPK malah dibatasi waktu selama 2 tahun saja.

⁷⁰ <https://katadata.co.id/berita/2019/07/10/kpk-usut-puluhan-rekening-bank-luar-negeri-di-kasus-rolls-royce-garuda> diakses pada 30 April 2020, pukul 02.55 wib

⁷¹ <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt583e74a9c93a3/6-alur-ideal-iasset-recovery-i-tindak-pidana-korupsi/> diakses pada 30 April 2020, pukul 03.00 wib

Pendapat lain datang dari Edward Oemar Sharif Hiariej, ia menyebutkan sebagai lembaga penegak hukum maka KPK memang memerlukan instrumen SP3. Akan tetapi syarat untuk dapat diberikannya SP3 mesti benar-benar ketat. *Pertama*, harus sesuai dengan Pasal 109 KUHAP. *Kedua*, dilakukan gelar perkara bersama dengan Kejaksaan dan Kepolisian. Ini menjadi penting, agar di masa mendatang perkara yang sudah dinyatakan di SP3 tidak disidik kembali oleh lembaga penegak hukum lain. Namun, diatur lebih khusus bahwa ketika KPK menganggap bukti dari perkara itu masih kurang sedangkan Kejaksaan atau Kepolisian berpendapat lain, maka lembaga anti rasuah ini dapat memanfaatkan Pasal 6 UU KPK yakni koordinasi dan supervisi. Atau sederhananya pelimpahan berkas perkara. Model pelimpahan berkas perkara seperti ini pernah dilakukan KPK ketika menangani perkara korupsi di Badan Urusan Logistik (Bulog) yang diduga melibatkan Widjanarko Puspoyo (mantan Direktur Perum Bulog)⁷². Saat itu KPK melimpahkan berkas ke Kejaksaan Agung, lalu dilanjutkan dengan penyidikan di Kejaksaan.

Pasa 40 ayat (2) UU KPK baru pun juga disorot oleh Guru Besar Hukum Pidana Universitas Gajah Mada ini, ia menyatakan limitasi waktu 2 tahun untuk pemberian SP3 juga harus dilakukan dengan syarat-syarat khusus. Misalnya, dalam jangka waktu dua tahun KPK sama sekali tidak melakukan tindakan apapun, misalnya pemanggilan saksi, pencarian bukti, atau pemanggilan tersangka.

5. Hilangnya Status Penyidik dan Penuntut pada Pimpinan KPK

Sebagaimana diketahui bahwa dalam Pasal 21 ayat (4) dan (6) UU No 30 Tahun 2002 disebutkan bahwa Pimpinan KPK adalah penyidik dan penuntut umum, lalu ditambah dengan ketentuan Pimpinan KPK adalah penanggung jawab tertinggi KPK. Namun dalam regulasi perubahan UU KPK dua ketentuan tersebut justru dihapus. Konsekuensi logisnya adalah setiap tindakan hukum yang dilakukan oleh KPK akan rawan dipersoalkan oleh berbagai pihak. Selain itu Pimpinan KPK hanya akan terbatas pada lingkup kerja administrasi, tidak bisa masuk pada aspek penegakan hukum.

Mengacu pada roda kerja KPK selama ini maka setiap berkas surat perintah penegakan hukum selalu ditandatangani oleh Pimpinan KPK. Hal ini dikarenakan Pimpinan KPK secara UU memang mendapatkan mandat langsung dengan status sebagai penyidik dan penuntut yang melekat. Terlebih lagi tindakan itu merupakan rangkaian dari tindakan *pro justitia* dalam bingkai administrasi. Poin ini seakan membuat Pimpinan KPK hanya memiliki kuasa mengatur segala urusan internal kelembagaan.

Gandjar Laksmana Bonaprata mengungkapkan bahwa keberadaan Pasal 6 huruf e UU KPK tidak bisa dipandang secara menyeluruh dan

⁷² <https://news.detik.com/berita/889252/belang-kpk-dalam-kasus-korupsi-widjanarko-puspoyo> diakses pada 30 April 2020, pukul 01.00 wib

mencakup kewenangan Pimpinan KPK⁷³. Dengan pemikiran yang beranggapan bahwa kewenangan Pimpinan KPK sudah termaktub dalam Pasal *a quo* maka seluruh pegawai KPK dapat melakukan penyelidikan, penyidikan maupun penuntutan. Semestinya dalam sebuah UU menjelaskan lebih jauh kewenangan Pimpinan lembaga tersebut mencakup hal-hal apa saja. Misalnya saja ketika KPK melakukan gelar perkara, tentu keberadaan Pimpinan KPK dalam forum itu akan dipertanyakan. Sebab, kegiatan itu merupakan rangkaian yang saling tidak terpisahkan dalam kerangka *pro justitia*. Sedangkan Pimpinan KPK sendiri tidak disebut status sebagai Penyidik atau pun Penuntut dalam UU. Bahkan akademisi hukum pidana Fakultas Hukum Universitas Indonesia ini pun menyebutkan bahwa ketentuan itu dicantumkan hanya untuk memuluskan penegak hukum menjadi Pimpinan KPK.

Gandjar juga menganalogikan konteks ini dengan putusan praperadilan yang mengabulkan permohonan Budi Gunawan. Saat itu salah satu perdebatan antara KPK dan kuasa hukum adalah terkait dengan status penegak hukum. Hakim beranggapan bahwa calon tunggal Kapolri tersebut tidak masuk pada unsur penegak hukum, yang mana menjadi kewenangan KPK berdasarkan Pasal 11 UU KPK. Maka dari itu status seseorang yang mengemban suatu jabatan publik menjadi penting, jika tidak disebutkan dalam UU maka bukan berarti dapat mencari pembenaran dalam ketentuan lainnya.

Sebagai contoh, saat KPK ingin menetapkan seseorang sebagai tersangka, maka Pimpinan KPK akan mengambil keputusan secara kolektif-kolegial berdasarkan kecukupan alat bukti. Dalam proses ini, ketika nantinya ada Pimpinan KPK yang tidak sependapat maka akan memberikan catatan kepada para Penyidik sebagai hal yang mesti didalami lebih lanjut. Ketika seluruhnya sudah sepakat, maka berkas penyidikan dengan mencantumkan nama seseorang sebagai tersangka dipandang keputusan akhir dan dapat segera dilaksanakan.

Merujuk pada Pasal 7 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana menyebutkan kewenangan Penyidik, yang diantaranya melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan. Selain itu juga mencakup memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi. Hal ini diperkuat kembali dalam Pasal 45 UU KPK baru, bunyinya sebagai berikut: Penyidik KPK dapat berasal dari Kepolisian, Kejaksaan, penyidik pegawai negeri sipil yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang, dan penyidik KPK. Regulasi-regulasi ini semakin menguatkan bahwa penghapusan status Penyidik dan Penuntut yang ada pada Pimpinan KPK menghasilkan implikasi serius dalam hal penindakan.

⁷³ Wawancara dengan Gandjar Laksmna Bonaprata pada 11 Februari 2020. Wawancara dilakukan secara tatap langsung.

Berbeda dengan institusi penegak hukum lain, yang mana menegaskan kewenangan Pimpinan sebagai otoritas pengambil kebijakan pada lingkup penegakan hukum. Pada institusi Kepolisian misalnya, Pasal 1 angka 14 jo Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian menyebutkan bahwa Kapolri adalah pimpinan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan penanggungjawab penyelenggaraan fungsi kepolisian yang mana mencakup sektor penegakan hukum. Begitu pula pada Kejaksaan, Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan mengatakan bahwa Jaksa Agung adalah pimpinan dan penanggungjawab tertinggi kejaksaan yang memimpin, mengendalikan pelaksanaan tugas, dan wewenang kejaksaan.

Melihat ketentuan pada bagian lain yang terkait dengan poin ini maka keberadaan Dewan Pengawas justru terlihat menggerus kewenangan Pimpinan KPK. Pasal 37 B UU KPK baru menyebutkan salah satu kewenangan Dewan Pengawas adalah memberikan izin atau tidak memberikan izin Penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan. Kewenangan ini semula ada pada Pimpinan KPK. Sederhananya, walaupun Pimpinan KPK sudah menyetujui tindakan *pro justitia* namun Dewan Pengawas tidak sependapat, maka proses itu tidak bisa dilanjutkan.

Maka dari itu logika pembentukan UU KPK baru mengalami kekeliruan yang mendasar dan tidak memahami implikasi buruk di masa mendatang. Dengan ketentuan ini maka KPK di masa mendatang hanya akan disibukkan dengan upaya hukum praperadilan dari pihak-pihak yang menyoal keabsahan penegakan hukum yang dilakukan institusi anti rasuah ini.

6. Tertutup Kemungkinan KPK Membuka Kantor Perwakilan

Sejak KPK berdiri hingga tahun 2019 diketahui lembaga anti rasuah ini telah menetapkan 15 Gubernur, 25 Walikota dan Wakil Walikota, dan 77 Bupati⁷⁴. Data Litbang Kompas pada 139 perkara korupsi yang melibatkan 121 kepala daerah yang ditangani KPK, faktanya kepala daerah maupun wakil kepala daerah yang terjerat korupsi tersebar dari 25 provinsi. Ini menunjukkan bahwa kasus korupsi yang ditangani oleh KPK mayoritas tersebar hampir seluruh daerah di Indonesia.

Persoalan di atas pun terbuka kemungkinan untuk dapat diselesaikan. Salah satunya dengan cara KPK membuka kantor perwakilan. Hal ini tertuang dalam Pasal 19 ayat (2) UU KPK lama yang berbunyi KPK dapat membentuk perwakilan di daerah provinsi. Namun ketentuan ini dihapus dengan berlakunya UU KPK baru. Sehingga konsekuensi logisnya, korupsi di daerah akan terus menerus terjadi tanpa ada solusi yang konkret.

⁷⁴ <https://kompas.id/baca/utama/2019/12/13/korupsi-mengalir-sampai-daerah/> diakses pada 30 April 2020, pukul 03.00 wib

Logika historis pembentukan KPK dapat menjelaskan problematika ini secara lebih jelas. Pada bagian pertimbangan UU KPK menjelaskan bahwa lembaga pemerintah (institusi penegak hukum) yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi. Untuk itu, KPK dimandatkan menjadi solusi atas persoalan praktik rasuah yang menjangkiti seluruh wilayah di Indonesia.

Persoalannya saat ini historis pembentukan KPK tersebut tidak banyak berubah dengan kondisi realitas. Kepercayaan publik terhadap institusi Kepolisian atau Kejaksaan masih rendah. Hal ini dapat dibuktikan dengan mengacu pada survei yang dilakukan oleh Lembaga Survei Indonesia pada akhir tahun 2018 lalu. KPK praktis masih berada di puncak survei, berbeda dengan penegak hukum lainnya.

Indonesia Corruption Watch pada tahun 2007 juga sempat mengeluarkan kajian bahwa 60 persen kasus korupsi yang ditangani oleh penegak hukum berada di level daerah⁷⁵. Sehingga saat ini upaya mempertahankan ketentuan KPK dapat membuka kantor perwakilan masih relevan. Ide ini pun sempat mengemuka pada tahun 2018, KPK mengupayakan membuka 9 kantor perwakilan yang tersebar di pulau Jawa, Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, dan Papua. Upaya ini juga didukung oleh Menteri Dalam Negeri saat itu, Tjahjo Kumolo⁷⁶.

7. Persoalan Alih Status Kepegawaian KPK

Persoalan mendasar lainnya dalam perubahan Undang-Undang KPK adalah peralihan status kepegawaian KPK. Hal ini termaktub dalam Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang KPK yang menyebutkan bahwa Pegawai KPK merupakan anggota korps profesi pegawai aparatur sipil negara Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pada faktanya, tidak hanya independensi kelembagaan secara menyeluruh saja yang terganggu dengan hadirnya regulasi baru ini, namun urusan kepegawaian pun turut dipersoalkan.

Setidaknya ada beberapa persoalan yang akan terjadi dalam konteks alih status kepegawaian KPK ini. *Pertama*, sudah barang tentu nilai independensi KPK akan semakin terkikis akibat dari keberlakuan revisi UU KPK. Sebab, salah satu ciri lembaga negara independen tercermin dari sistem kepegawaiannya yang dikelola secara mandiri. Ini juga merupakan implementasi dari *self regulatory body* yang ada pada lembaga negara independen.

Kedua, KPK di masa mendatang akan sulit diharapkan keberaniannya dalam menindak pelaku korupsi yang berasal dari lingkup

⁷⁵ <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol18474/penanganan-kasus-bermasalah-saatnya-kpk-buka-cabang/> diakses pada 30 April 2020, pukul 03.00 wib

⁷⁶ <https://tirto.id/9-kantor-perwakilan-kpk-di-daerah-diharapkan-terwujud-akhir-2018-cHVC> diakses pada 30 April 2020, pukul 03.00 wib

pemerintahan. Sebab, ketika hal ini terealisasi seluruh aturan kepegawaian KPK bukan lagi tunduk pada lembaga anti rasuah itu akan tetapi justru pada Kementerian Pemberdayaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi yang mana merupakan bagian dari pemerintah. Sehingga, ketika di masa mendatang ketika terdapat pelaku korupsi yang berasal dari pemerintahan maka KPK akan sulit untuk dapat bertindak objektif.

Ketiga, penanganan perkara sewaktu-waktu dapat terganggu dengan adanya alih status kepegawaian ini. Hal ini karena ketika pegawai KPK menjadi bagian dari aparatur sipil negara maka kapan saja dapat dipindahkan ke lembaga negara lainnya⁷⁷. Secara sederhana, bagaimana ketika tim penyelidik atau pun penyidik di masa mendatang yang sedang menangani perkara lalu kemudian dapat dipindah begitu saja ke lembaga negara lain?

Keempat, alih status kepegawaian KPK ini berpotensi mengurangi independensi penyidik. Sebab, dengan berlakunya regulasi ini maka setiap penyidik KPK akan berganti status menjadi Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Sedangkan Pasal 7 ayat (2) KUHAP menyebutkan bahwa PPNS dalam pelaksanaan tugasnya berada dibawah koordinasi dan pengawasan Kepolisian. Tentu pola seperti ini akan menyulitkan KPK ketika mesti menangani perkara yang melibatkan oknum Kepolisian.

⁷⁷ <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20191119161701-20-449698/tjahjo-pegawai-kpk-jadi-asn-bisa-pindah-ke-instansi-lain> diakses pada tanggal 11 Juni 2020 pukul 05.16 wib

BAB IV

KESIMPULAN

Tantangan pemberantasan korupsi akan semakin sulit di masa mendatang. Pasca perubahan regulasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 menjadi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi diyakini banyak pihak menjadi tonggak sejarah kemunduran bangsa Indonesia dalam pemberantasan korupsi. Apalagi mengingat saat ini harapan masyarakat hanya tertuju pada KPK untuk menjalankan mandat penegakan hukum pemberantasan korupsi.

Peran dari pemerintah dan DPR pun bukan justru memperkuat kelembagaan KPK, namun malah menjadi pihak yang menggembosi kewenangan-kewenangan lembaga anti rasuah itu. Mulai dari meruntuhkan independensi, kekeliruan dalam menafsirkan pengawasan, sampai pada memberi celah bagi KPK untuk dapat menghentikan proses penyidikan. Seluruh substansi perubahan seakan semakin menjauhkan kelembagaan KPK sebagaimana yang diharapkan pada masa lalu.

Tidak terbatas pada itu, proses perubahan regulasi ini pun menuai kritik yang luar biasa dari masyarakat. Bagaimana tidak, masyarakat sebagai pemilik mandat utama dalam penyelenggaraan negara seakan tidak dipandang oleh pembentuk undang-undang. Bahkan KPK yang notabene menjadi lembaga yang menjalankan regulasi itu pun tidak dilibatkan sama sekalil dalam proses perubahan. Tentu potret buruk legislasi ini dengan sangat mudah dapat dikatakan inkonstitusional.

Problematika dalam perubahan regulasi KPK ini semestinya dapat dijadikan pembelajaran penting bagi seluruh elemen masyarakat. Di tengah situasi kedaruratan korupsi seperti ini semestinya fokus pemerintah dan DPR adalah bagaimana semaksimal mungkin mempertahankan kewenangan KPK sembari juga merumuskan legislasi-legislasi berkualitas untuk menyokong kinerja penegak hukum.

Kejahatan korupsi bukan hanya sekadar merugikan keuangan keuangan negara, akan tetapi dampaknya sangat luas. Mulai dari merusak tatanan demokrasi

sampai pada pelanggaran terhadap hak asasi manusia. Bahkan tidak salah jika dunia internasional juga menyepakati bahwa kejahatan korupsi sebagai *extraordinary crime*, *transnational crime*, dan *white collar crime*. Ini semata-mata untuk menggambarkan betapa kejahatan korupsi berdampak langsung dengan masyarakat luas.

Untuk itu, dalam konteks perubahan regulasi KPK ini maka menjadi relevan untuk mempertanyakan ulang konsep pemberantasan korupsi dari pemerintah dan DPR itu sendiri. Sebab, dengan hasil seperti ini, maka KPK yang menjadi *leading sector* pemberantasan korupsi tidak dapat lagi menjadi tumpuan masyarakat. Segala aspek telah berubah, bukan pada arah penguatan, namun memasuki fase pelemahan yang terorganisir dan sistematis.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU:

- Bradley, A.W. dan K.D. Ewing, 2007, *Constitutional and Administrative Law*, 14th Edition, Pearson.
- Carroll, Alex, 2007, *Constitutional and Administrative Law*, Pearson.
- Garvey, Todd, 2017, *A Brief Overview of Rulemaking and Judicial Review*, Congressional Research Service.
- Garner, Bryan A. (edit.in chief) 1999, dalam *Black's Law Dictionary*.
- Indrayana, Denny, 2016, *Jangan Bunuh KPK*, Intrans Publishing
- Istanto, F. Sugeng, 2007, *Penelitian Hukum*, CV. Ganda, Yogyakarta.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1988, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, Jakarta.
- Madex, Robert L. 1996, dalam "*The Illustrated Dictionary of Constitutional Concepts*".
- Mahmud, Peter Marzuki, 2006, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta.
- Pangaribuan, Luhut MP, 2009, "*Lay Judges dan Hakim Ad Hoc: Suatu Studi Teoritis Mengenai Sistem Peradilan Pidana Indonesia*", Universitas Indonesia Fakultas Hukum Pasca Sarjana
- Rahardjo, Satjipto, 1991, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti.
- _____, 2003, *Sisi-Sisi Lain Hukum di Indonesia*. Penerbit Buku Kompas.
- Seidman, Ann, Robert B. Seidman, and Nalin Abeyserkeve (2001) *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis, Sebuah Panduan Untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang*. Terjemahan oleh Johannes Usfunan et.al. Jakarta, Proyek ELIPS.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajagrafindo Persada, Jakarta.

Yuliandri, 2009, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Jo Uu No. 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Jo UU No. 15 tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana terakhir dirubah dengan UU No. 13 Tahun 2019 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

Undang-Undang Nomor 19 tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua UU No. 30 tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan

Peraturan Presiden No 17 Tahun 2011 tentang Komisi Kepolisian Nasional

Peraturan Presiden No 18 Tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan

Peraturan DPR No. 01 Tahun 2014 sebagaimana terakhir dirubah dengan Peraturan DPR No. 2 Tahun 2018 Tentang Tata Tertib

PUTUSAN:

Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009

Putusan MK Nomor 05/PUU-VIII/2010

Putusan MK Nomor 73/PUU-XII/2014

Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017

Putusan MK Nomor 22/PUU-XV/2017

KEPUTUSAN:

Keputusan DPR Nomor: 19/DPR RI/II/2018-2019 tentang Prolegnas Prioritas 2019.

ARTIKEL/MAKALAH

Bagir Manan, "Due Process of Law", Makalah, 2007

Bagir Manan, "Titik Taut Konsep Konstitusi Dengan Konstitusionalisme, Negara Hukum, Demokrasi dan Hak Asasi", Makalah, 2014

Bagir Manan, 2020, "Fenomena Tentang Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi", makalah.

irmansyah Arifin, dkk, "*Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*" Makalah, 2005

Susan D Baer, "*The Public Trust Doctrine – A Tool to Make Federal Administrative Agencies Increase Protection of Public Law and Its Resources*, dalam *Boston College Environmental Affairs Law Review vol. 15*" Artikel, 1988

WAWANCARA

Wawancara dengan Bivitri Susanti pada 14 Februari 2020. Wawancara dilakukan secara tatap langsung.

Wawancara dengan Edward Omar Sharif Hiariej pada 12 Februari 2020. Wawancara dilakukan secara tatap langsung.

Wawancara dengan Gandjar Laksmana Bonaprapta pada 11 Februari 2020. Wawancara dilakukan secara tatap langsung.

WEBSITE:

<http://www.dpr.go.id/uu/detail/id/88> Diakses pada 10 Februari 2020, Pukul 13.45 WIB.

<https://news.detik.com/berita/d-4709596/superkilat-ini-kronologi-13-hari-dpr-jokowi-revisi-uu-kpk>. Diakses Pada 23 Januari 2020, Pukul 11.00 WIB.

<https://www.cnbcindonesia.com/news/20190917110955-4-99954/gercep-ruu-kpk-inisiatif-dpr-5-september-disahkan-hari-ini>. Pada 23 Januari 2020, Pukul 11.00 WIB.

<https://nasional.kompas.com/read/2019/09/18/11032741/mulusnya-pengesahan-revisi-uu-kpk-abai-kritik-hingga-tak-libatkan-kpk?page=all>. Diakses pada 17 Februari 2020, Pukul 17.47 WIB.

<https://theconversation.com/lima-argumen-revisi-uu-kpk-cacat-hukum-dan-harus-dibatalkan-130219> Diakses pada 17 Februari 2020, Pukul 17.47 WIB.

<https://nasional.tempo.co/read/1248277/8261-persen-masyarakat-minta-jokowi-tolak-revisi-uu-kpk> Diakses pada 17 Februari 2020, Pukul 18.58 WIB. lihat juga <https://news.detik.com/berita/d-4712960/tolak-ruu-kuhp-revisi-uu-kpk-mahasiswa-demo-dpr> Diakses pada 17 Februari 2020, Pukul 18.58 WIB.

<https://www.kompas.com/tren/read/2019/09/25/072855665/demo-uu-kpk-dan-rkuhp-232-orang-jadi-korban-3-dikabarkan-kritis?page=all> Diakses pada 17 Februari 2020, Pukul 19.00 WIB.

<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190913131953-20-430224/persatuan-guru-besar-tolak-revisi-uu-kpk> Diakses pada 17 Februari 2020, Pukul 19.10 WIB.

<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190910131854-12-429091/tokoh-lintas-agama-umat-harus-tolak-revisi-uu-kpk> Diakses pada 17 Februari 2020, Pukul 19.20 WIB.

<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190917115537-32-431177/kursi-kosong-warnai-paripurna-dpr-pengesahan-revisi-uu-kpk> Diakses pada 20 Februari 2020, Pukul 20.00 WIB.

<https://tirto.id/pengesahan-revisi-uu-kpk-hanya-102-anggota-dpr-yang-hadir-eieB> Diakses pada 20 Februari 2020, Pukul 20.07 WIB.

<https://www.suara.com/news/2019/11/27/115500/rdp-dengan-kpk-komisi-iii-dpr-evaluasi-kinerja-agus-rahardjo-cs> diakses pada 29 April 2020, pukul 23.00 wib

<https://www.kpk.go.id/id/berita/berita-kpk/576-lima-tahun-berturut-wtp-kpk-peroleh-penghargaan> diakses pada 29 April 2020, pukul 23.00 wib

<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190919180246-12-432059/kpk-raih-wdp-dari-bpk-bermasalah-dalam-barang-rampasan> diakses pada 29 April 2020 pukul 23.30 wib

<https://nasional.kompas.com/read/2019/07/17/07022651/temuan-ombudsman-soal-idrus-marham-dan-evaluasi-kpk?page=all> diakses pada 29 April 2020 pukul 23.00 wib

<https://katadata.co.id/berita/2017/08/21/meski-keberatan-kpk-bayar-ganti-rugi-hakim-koruptor-rp-100-juta> diakses pada 29 April 2020, pukul 22.00 wib

<https://katadata.co.id/berita/2019/07/10/kpk-usut-puluhan-rekening-bank-luar-negeri-di-kasus-rolls-royce-garuda> diakses pada 30 April 2020, pukul 02.55 wib

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt583e74a9c93a3/6-alur-ideal-iasset-recovery-i-tindak-pidana-korupsi/> diakses pada 30 April 2020, pukul 03.00 wib

<https://news.detik.com/berita/889252/belang-kpk-dalam-kasus-korupsi-widjanarko-puspoyo> diakses pada 30 April 2020, pukul 01.00 wib

<https://kompas.id/baca/utama/2019/12/13/korupsi-mengalir-sampai-daerah/> diakses pada 30 April 2020, pukul 03.00 wib

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol18474/penanganan-kasus-bermasalah-saatnya-kpk-buka-cabang/> diakses pada 30 April 2020, pukul 03.00 wib

<https://tirto.id/9-kantor-perwakilan-kpk-di-daerah-diharapkan-terwujud-akhir-2018-CHVc> diakses pada 30 April 2020, pukul 03.00 wib

<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20181211070221-20-352621/survei-lsi-icw-kpk-dan-presiden-lembaga-paling-dipercaya> diakses pada tanggal 10 Juni 2020 pukul 03.45 wib