



SALINAN

**PUTUSAN
Nomor 79/PUU-XVII/2019**

**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

1. Nama : **Agus Rahardjo, M.S.M.**
Alamat : Perum Graha Indah A9/15 Jati Asih, Bekasi
Pekerjaan : Pegawai Negeri Sipil
sebagai ----- **Pemohon I;**
2. Nama : **Laode Muhamad Syarif**
Alamat : Jalan Sunu Nomor 123 Tallo, Makassar,
Sulawesi Selatan
Pekerjaan : Dosen
sebagai ----- **Pemohon II;**
3. Nama : **Saut Situmorang**
Alamat : Jalan Pinang Ranti I Nomor 73, Jakarta
Pekerjaan : Pegawai Negeri Sipil
sebagai ----- **Pemohon III;**
4. Nama : **Erry Riyana Hardjapamekas**
Alamat : Jalan Buni Nomor 36, Matraman Jakarta
Pekerjaan : Karyawan Swasta
sebagai ----- **Pemohon IV;**
5. Nama : **Dr. Moch Jasin**
Alamat : Jalan Matoa I Blok F1/23 Pondok Aren,
Tangerang Selatan
Pekerjaan : Pegawai Negeri Sipil
sebagai ----- **Pemohon V;**

6. Nama : **Omi Komaria Madjid**
Alamat : Jalan Johari I/8 Kebayoran Lama, Jakarta
Pekerjaan : Mengurus Rumah Tangga
sebagai ----- **Pemohon VI;**
7. Nama : **Ir. Betti S Alisjahbana, M.B.A.**
Alamat : Kalibata Pulo Nomor 1 Pancoran, Jakarta
Pekerjaan : Wiraswasta
sebagai ----- **Pemohon VII;**
8. Nama : **Prof. Dr. Ir Hariadi Kartodihardjo, M.S.**
Alamat : KP Semplak Kota Bogor
Pekerjaan : Pegawai Negeri Sipil
sebagai ----- **Pemohon VIII;**
9. Nama : **Prof. Dr. Mayling Oey**
Alamat : Pejaten Indah I/B4 Pancoran Jakarta
Pekerjaan : Dosen
sebagai ----- **Pemohon IX;**
10. Nama : **Suarhatini Hadad**
Alamat : Jalan Majalah A-2 Komp PWI Cipinang Jakarta
Pekerjaan : Karyawan Swasta
sebagai ----- **Pemohon X;**
11. Nama : **Abdul Ficar Hadjar, S.H., M.H.**
Alamat : Prima Lingkar Asri A2/Nomor 33 Jatibening,
Bekasi
Pekerjaan : Dosen
sebagai ----- **Pemohon XI;**
12. Nama : **Abdillah Toha**
Alamat : Jalan Margasatwa Nomor 29 A Cilandak Jakarta
Pekerjaan : Wiraswasta
sebagai ----- **Pemohon XII;**
13. Nama : **Ismid Hadad**
Alamat : Jalan Majalah A-2 Komp PWI, RT 001/RW 009,
Cipinang Muara, Cipinang, Jakarta
Pekerjaan : Konsultan
sebagai ----- **Pemohon XIII;**

14. Nama : **Natalia P.P. Soebagjo, M.Sc.**
 Alamat : Jalan MPR V/15, RT 005/RW011, Cilandak,
 Jakarta
 Pekerjaan : Karyawan Swasta
 sebagai ----- **Pemohon XIV;**

Berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 13 November 2019 memberi kuasa kepada **Arif Maulana, S.H., M.H., Asfinawati, S.H., Nelson Nikodemus S, S.H., Ayu Eza Tiara, S.H., S.Sy., Tama S. Langkun, S.H., Kurnia Ramadhana, S.H., Donal Fariz, S.H., Dr. Oce Madril, S.H., M.A., Saor Siagian, S.H., M.H., M. Isnur, S.H.I., Feri Amsari, S.H., M.H., LL.M., Haris Azhar, S.H., M.A., Alghiffari Aqsa, S.H., Rozy Fahmi. S.H., M.H., Fadli Ramadhanil, S.H., M.H., Viola Reininda, S.H., Rahmah Mutiara, S.H., Agil Oktaryal, S.H., M.H., Pratiwi Febry, S.H., Oky Wiratama S., S.H., Citra Referandum, S.H., M.H., Aprillia Lisa Tengker, S.H., Shaleh Al Ghifari, S.H., M. Charlie Meidino Albajili, S.H., Andi Komara, S.H., Muhammad Rasyid Ridha S, S.H., Yenny Silvia Sari Sirait, S.H., M.H., Teo Reffelsen, S.H., Rizky Arjuna T. Girsang, S.H., Thomas Petrus Gekeng Tukan, S.H., Annisa Nur Fadhilah, S.H., Chikita Edrini Merpaung, S.H., Auditya Firza Saputra, S.H., Anastasia Resti Ermalasari, S.H., Muji Kartika Rahayu, S.H., M.Fil., Ahmad Fauzi, S.H., Bunga Meisa Rouli Siagian, S.H., M.Sc., dan Muhammad Valdy Arya Akbar S, S.H., seluruhnya adalah para advokat dan anggota Koalisi Masyarakat Sipil Antikorupsi yang tergabung dalam **Tim Advokasi Undang-Undang KPK**, yang memilih domisili hukum di Jalan Kalibata Timur IV D Nomor 6, Kalibata, Pancoran, Jakarta Selatan, DKI Jakarta, bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;
 Selanjutnya disebut sebagai ----- **para Pemohon;****

- [1.2]** Membaca permohonan para Pemohon;
 Mendengar keterangan para Pemohon;
 Mendengar dan membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;
 Mendengar dan membaca keterangan Presiden;
 Membaca dan mendengar Keterangan Pihak Terkait Komisi Pemberantasan Korupsi;
 Membaca dan mendengar keterangan ahli para Pemohon;

Membaca dan mendengar keterangan ahli Presiden;
Membaca dan mendengar keterangan saksi para Pemohon;
Memeriksa bukti-bukti para Pemohon;
Membaca kesimpulan para Pemohon.

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 20 November 2019 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 22 November 2019 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 168/PAN.MK/2019 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 79/PUU-XVII/2019 pada tanggal 26 November 2019, yang telah diperbaiki dan diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 23 Desember 2019 pada pokoknya sebagai berikut:

I. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

1. Bahwa Pasal 24 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 mengamanatkan, *“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”*. Sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman, berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut “MK”) dilengkapi wewenang, salah satunya, untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;
2. Bahwa berdasarkan ketentuan di atas, MK mempunyai kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang (UU) terhadap Undang-Undang Dasar (UUD). Kewenangan tersebut juga didasarkan pada landasan Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut “UU No. 24 Tahun 2003”) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut “UU No. 8 Tahun 2011”) yang

menyatakan: “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: (a) menguji undang-undang (UU) terhadap UUD RI tahun 1945”;

3. Bahwa berdasarkan Pasal 4 Peraturan MK Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang (selanjutnya disebut “PMK No. 06/PMK/2005”, terdapat 2 (dua) jenis pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, yaitu pengujian formil dan pengujian materiil. Lebih lanjut, Pasal 4 ayat (2) PMK No. 06/PMK/2005 menjelaskan, “Pengujian materiil adalah pengujian UU yang berkenaan dengan materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian UU yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945”. Sementara itu, pada ayat (3) dijelaskan, “Pengujian formil adalah pengujian UU dan hal-hal lain yang tidak termasuk pengujian materiil sebagaimana dimaksud ayat (2)”;
4. Bahwa dalam permohonan *a quo*, para Pemohon mengajukan pengujian formil terhadap Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 197 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6409) (selanjutnya disebut “Perubahan Kedua UU KPK”);
5. Bahwa berdasarkan penjelasan di atas, MK berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian formil *a quo*.

II. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON

6. Bahwa MK berfungsi antara lain sebagai “*guardian*” dari “*constitutional rights*” setiap Warga Negara Republik Indonesia. MK merupakan badan yudisial yang bertugas menjaga hak asasi manusia sebagai hak konstitusional dan hak hukum setiap warga negara. Dengan kesadaran inilah para Pemohon kemudian memutuskan untuk mengajukan Permohonan Pengujian Formil atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 197 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6409) yang bertentangan dengan semangat dan jiwa antikorupsi serta pasal-pasal yang

dimuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

7. Bahwa Pasal 51 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 menyatakan: "*Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:*
 - a. *perorangan Warga Negara Indonesia;*
 - b. *kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan RI yang diatur dalam undang-undang;*
 - c. *badan hukum publik dan privat, atau*
 - d. *lembaga negara;*
8. Bahwa Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 menjelaskan bahwa. "*yang dimaksud dengan hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945*";
9. Bahwa berdasarkan Putusan MK No. 006/PUU-III/2005 dan putusan-putusan MK yang hadir berikutnya, MK telah menentukan 5 (lima) syarat mengenai kerugian konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003, yakni sebagai berikut:
 - a. *harus ada hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;*
 - b. *hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut dianggap telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;*
 - c. *kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut bersifat spesifik dan aktual, setidaknya-tidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;*
 - d. *ada hubungan sebab akibat (causal verband) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dengan undang-undang yang dimohonkan pengujian; dan*
 - e. *ada kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;*
10. Bahwa selain kelima syarat tersebut di atas, untuk menjadi Pemohon dalam perkara pengujian undang-undang terhadap UUD, Putusan MK Nomor 022/PUU-XII/2014 juga menentukan kualifikasi lain yaitu, "*Warga*

masyarakat pembayar pajak (tax payers) dipandang memiliki kepentingan sesuai dengan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Jika menggunakan istilah di Inggris terkenal ungkapan, “No Taxation Without Representation, No Participation Without Tax”. Sementara itu, di Amerika Serikat terdapat pula ungkapan, “*Taxation Without Representation is Robbery*”. Di samping itu, MK juga menegaskan bahwa “Setiap warga negara pembayar pajak mempunyai hak konstitusional untuk mempersoalkan setiap Undang-Undang”;

11. Bahwa MK dalam Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009, tanggal 16 Juni 2010 telah memberikan pedoman dan ukuran tentang *legal standing* atau kedudukan hukum seseorang agar dapat mempunyai hak untuk mengajukan pengujian formil atas pembentukan undang-undang terhadap UUD 1945 karena ukuran atau pedoman kedudukan hukum pemohon dalam pengujian formil mempunyai karakteristik yang tidak sama dengan pengujian materiil. Oleh karena itu, persyaratan *legal standing* yang telah ditetapkan oleh MK dalam pengujian materiil tidak dapat diterapkan untuk pengujian formil. Dengan demikian, meskipun masyarakat mempunyai kepentingan langsung atas sah atau tidaknya suatu undang-undang karena dengan demikian akan terjamin kepastian hukum dalam sistem negara namun perlu untuk dibatasi bahwa tidak setiap anggota masyarakat secara serta merta dapat mengajukan permohonan untuk melakukan pengujian formil undang-undang terhadap UUD 1945;
12. Bahwa pembatasan dalam Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009 tersebut menitikberatkan bahwa syarat *legal standing* dalam pengujian formil undang-undang adalah Pemohon mempunyai hubungan pertautan yang langsung dengan undang-undang yang dimohonkan. Namun demikian, syarat terpenuhinya hubungan pertautan yang langsung dalam pengujian formil tersebut tidaklah sampai sekuat dengan adanya kepentingan dalam pengujian materiil karena tentu saja akan menghambat para pencari keadilan (*justitia bellien*) dalam hal ini masyarakat atau subjek hukum yang dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003, termasuk para Pemohon untuk mengajukan pengujian secara formil;
13. Bahwa para Pemohon merupakan warga negara Indonesia yang terdiri dari individu-individu yang berlatar belakang sebagai akademisi, praktisi, dan

pemerhati di bidang keilmuannya. Sebagai warga negara yang berkecimpung di bidang keilmuan masing-masing dan termasuk seluruh elemen bangsa, sesungguhnya telah sepakat menyatakan bahwa korupsi merupakan musuh bersama bangsa yang seolah kian sulit untuk diberantas. Sebab, tindak pidana korupsi merupakan suatu kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*) yang membutuhkan upaya luar biasa (*extra ordinary instrument*) pula untuk memberantasnya. Korupsi sekarang justru ibarat kanker ganas yang sudah menyebar ke segala lini kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Kondisi ini dianggap sebagai kegagalan upaya pemberantasan korupsi yang telah dilakukan selama beberapa dasawarsa. Upaya pemberantasan korupsi di berbagai negara memang tidak berlangsung mudah karena semakin gencar langkah pemberantasan korupsi didengungkan, semakin keras pula upaya *corruptors fight back* yang dilakukan oleh pihak-pihak yang diuntungkan oleh kondisi Negara yang koruptif. Upaya perlawanan oleh para koruptor dilakukan baik secara vulgar maupun secara halus dengan menggunakan instrumen hukum yang tersedia. Mengajukan pengujian materiil terhadap Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, termasuk mengubah Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan salah satu bentuk perlawanan dimaksud;

14. Bahwa para Pemohon berpandangan, pembentuk undang-undang sama sekali tidak menunjukkan itikad baik dalam proses pembentukan Perubahan Kedua UU KPK, sehingga terdapat potensi kerugian konstitusional yang dapat merugikan warga negara. Oleh karena itu, Para Pemohon, melalui itikad baik dan kepedulian terhadap gerakan antikorupsi dan penguatan terhadap lembaga antikorupsi mengajukan secara formil Undang-Undang *a quo* ke MK, sebab hal ini akan berdampak pada kerusakan sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara, baik di bidang ekonomi, sosial, pendidikan, kesehatan, budaya, dan lain-lain. Dengan demikian, pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 197 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6409) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945 harus dipandang sebagai perwujudan upaya warga negara dalam melawan dan memberantas korupsi serta memperkuat lembaga antikorupsi seperti Komisi Pemberantasan Korupsi dari segala bentuk pelemahan. Selain itu, upaya ini juga ditujukan dalam rangka membangun dan mencerdaskan kehidupan bangsa melalui penegakan nilai-nilai konstitusionalisme antikorupsi;

15. Bahwa Pemohon I (Agus Rahardjo, M.S.M) merupakan perorangan warga negara Indonesia yang berprofesi sebagai Pegawai Negeri Sipil, yang juga merupakan Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi periode 2015-2019 bertempat tinggal di Perum Graha Indah A9/15 Jati Asih;

Pemohon I sebelum menjabat sebagai Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa. Sebagaimana diketahui bahwa LKPP sendiri memiliki tugas dan fungsi yang terkait langsung dengan sektor pemberantasan korupsi. Misalnya, penyusunan dan perumusan strategi serta penentuan kebijakan dan standar prosedur di bidang pengadaan barang/jasa Pemerintah termasuk pengadaan badan usaha dalam rangka kerjasama pemerintah dengan badan usaha, pembinaan dan pengembangan sistem informasi serta pengawasan penyelenggaraan pengadaan barang/jasa Pemerintah secara elektronik, dan pemberian bimbingan teknis, advokasi, dan pendapat hukum;

Karir Pemohon I pun terbilang cukup lama dalam sektor pengadaan barang dan jasa, diketahui sejak tahun 2006 Pemohon I diangkat menjadi Kepala Pusat Pengembangan Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Publik. Untuk itu Agus Rahardjo kerap bersentuhan pada isu pemberantasan korupsi setidaknya selama 15 tahun terakhir;

Sebagai mantan Pimpinan KPK (saat ini) Pemohon I sering mengeluarkan sikap tegas terkait pembahasan perubahan kedua UU KPK, baik secara lisan ataupun berupa surat dari kelembagaan KPK. Keseluruhan sikap dari Pemohon I saat itu menolak pembahasan perubahan kedua UU KPK. Tentu ini didasarkan atas kajian ilmiah yang dilakukan KPK. Sehingga ini menguatkan posisi dari Pemohon I karena yang bersangkutan mengalami langsung langkah pembentuk UU terkait proses pembahasan sampai pada pengesahan perubahan kedua UU KPK;

Selain itu dapat dipastikan Pemohon I akan sering mendapatkan undangan dari berbagai pihak untuk memberikan orasi ilmiah, ceramah, ataupun kuliah umum dalam berbagai tempat terkait dengan isu pemberantasan korupsi;

16. Bahwa Pemohon II (Laode Muhamad Syarif) merupakan perorangan warga negara Indonesia yang berprofesi sebagai Dosen, yang juga merupakan Wakil Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi periode 2015-2019. Pemohon II juga aktif menjadi dosen pada Fakultas Hukum Universitas Hasanudin Makasar. Selain itu Pemohon II juga aktif sebagai pembicara/dosen tamu di Sydney University Law School, National University of Singapore Law School, Cebu University Law School, dan University of South Pacific Vanuatu;

Organisasi yang digeluti oleh Pemohon II beragam, mulai dari *Partnership for Governance Reform in Indonesia*, *IUCN Academy of Environmental Law*, dan *UNODC-Anti Corruption Academic Initiative*. Keseluruhan aktivitas dalam organisasi yang diikuti oleh Pemohon aktif mengembangkan sejumlah program *capacity building* untuk bidang anti korupsi, *good governance*, reformasi peradilan, dan penegakan hukum di Kepolisian, Kejaksaan, Bappenas, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, serta aktif mengajar kode etik dan hukum lingkungan di Mahkamah Agung RI;

Sebagai mantan Pimpinan KPK Pemohon II sering mengeluarkan sikap tegas terkait pembahasan perubahan kedua UU KPK, baik secara lisan ataupun berupa surat dari kelembagaan KPK. Keseluruhan sikap dari Pemohon II saat itu menolak pembahasan perubahan kedua UU KPK. Tentu ini didasarkan atas kajian ilmiah yang dilakukan KPK. Sehingga ini menguatkan posisi dari Pemohon karena yang bersangkutan mengalami langsung langkah pembentuk UU terkait proses pembahasan sampai pada pengesahan perubahan kedua UU KPK;

Selain itu dapat dipastikan Pemohon II akan sering mendapatkan undangan dari berbagai pihak untuk memberikan orasi ilmiah, ceramah, ataupun kuliah umum dalam berbagai tempat terkait dengan isu pemberantasan korupsi;

17. Bahwa Pemohon III (Saut Situmorang) merupakan perorangan warga

negara Indonesia yang berprofesi sebagai Pegawai Negeri Sipil, yang juga merupakan Wakil Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi periode 2015-2019. Sebagai mantan Pimpinan KPK Pemohon III sering mengeluarkan sikap tegas terkait pembahasan perubahan kedua UU KPK, baik secara lisan ataupun berupa surat dari kelembagaan KPK. Keseluruhan sikap dari Pemohon III saat itu menolak pembahasan perubahan kedua UU KPK. Tentu ini didasarkan atas kajian ilmiah yang dilakukan KPK. Sehingga ini menguatkan posisi dari Pemohon III karena yang bersangkutan mengalami langsung langkah pembentuk UU terkait proses pembahasan sampai pada pengesahan perubahan kedua UU KPK;

Selain itu dapat dipastikan Pemohon III akan sering mendapatkan undangan dari berbagai pihak untuk memberikan orasi ilmiah, ceramah, ataupun kuliah umum dalam berbagai tempat terkait dengan isu pemberantasan korupsi;

18. Bahwa dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 27 (3): dijamin hak konstitusional perorangan warga negara: "Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara". Proses pembentukan Perubahan Kedua UU KPK yang melanggar banyak prosedur membuat pegawai KPK saat Para Pemohon I - III menjabat, serta masyarakat yang mempertanyakan bagaimana respon, peran dan pertanggungjawaban Para Pemohon dengan perubahan UU *a quo* yang justru memperlemah KPK;

19. Bahwa dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dijamin hak konstitusional perorangan warga negara. Dalam Pasal 28C ayat (2) disebutkan: "*Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya*", dan Pasal 28D ayat (1) disebutkan: "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*". Proses pembentukan Perubahan Kedua UU KPK tidak memberikan kepastian hukum yang adil bagi Para Pemohon I - III yang saat pembentukan UU *a quo* adalah Pimpinan KPK. Sebagai Pimpinan KPK saat pembentukan UU *a quo*, Para Pemohon I-III tidak dilibatkan dalam proses pembentukan UU *a quo*, Para Pemohon tidak dapat memberikan masukan

dan buah pikiran untuk mengevaluasi upaya pemberantasan korupsi selama ini dengan baik;

20. Bahwa Pemohon IV (Erry Riyana Hardjapamekas) merupakan perorangan warga negara Indonesia yang berprofesi sebagai Karyawan Swasta bertempat tinggal di Jalan Buni Nomor 36, Matraman Jakarta;

Pemohon IV merupakan Pimpinan KPK jilid I yang menjabat pada tahun 2003-2007. Dengan dasar ini tentu Pemohon dapat dikatakan sebagai pihak yang meletakkan dasar-dasar kepemimpinan di lembaga anti rasuah tersebut;

Sebelum menjabat sebagai Pimpinan KPK Pemohon IV diketahui berkecimpung lama dalam dunia profesional bisnis. Mulai dari menjabat sebagai Direktur Keuangan PT Timah, Komisaris PT Pembangunan Jaya Ancol, anggota Komite Etik Audit PT Unilever Indonesia, Komisaris PT Agrakom, Ketua Komite Audit PT Semen Cibinong, Komite Audit PT Kabelindo, Komisaris PT Hero Supermarket Group, Komisaris PT Kaltim Prima Coal, Komisaris MRT dan Komisaris PT Bursa Efek Jakarta;

Pemohon IV sempat mendapatkan penghargaan Satyalencana Pembangunan tahun 1996 dan Bintang Jasa Utama dari Presiden Soeharto. Pada tahun 2015 Pemohon pernah ditunjuk oleh Presiden Joko Widodo untuk bergabung dalam Tim 9 yang bertugas menangani kisruh KPK dan Polri. Tentu penugasan ini Pemohon IV dapatkan karena rekam jejak dari Pemohon yang lama berkecimpung pada isu pemberantasan korupsi dan KPK itu sendiri;

Selain itu dalam berbagai kesempatan Pemohon IV juga kerap bersuara lantang terkait kondisi kelembagaan KPK saat didera berbagai upaya pelemahan. Misalnya, pada saat pengesahan UU KPK, Pemohon IV bersama banyak tokoh lainnya menyuarakan agar Presiden Joko Widodo mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang KPK. Tentu ini menggambarkan bahwa saat Pemohon tidak aktif lagi menjadi Pimpinan KPK namun tidak menyurutkan langkah Pemohon untuk terus menyuarakan terkait pemberantasan korupsi;

21. Pemohon V (Dr. Moch Jasin) merupakan perorangan warga negara Indonesia yang berprofesi sebagai Pegawai Negeri Sipil. Pemohon V merupakan Pimpinan KPK jilid II yang menjabat pada tahun 2007-2011.

Dengan dasar ini tentu Pemohon V memahami seluk beluk terkait isu pemberantasan korupsi dan kelembagaan KPK itu sendiri;

Karir Pemohon V di KPK sebenarnya sudah dimulai pada tahun 2000 ketika saat itu masih bernama Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara. Saat itu Pemohon ditunjuk menjadi Kepala Biro Perencanaan. Setelah lembaga tersebut dibubarkan selanjutnya Pemohon menempati pos baru di KPK sebagai Direktur Pendaftaran dan Pemeriksaan Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara. Selain itu Pemohon juga sempat menjabat sebagai Direktur Penelitian dan Pengembangan KPK;

Pemohon V sempat aktif mengikuti berbagai pendidikan dan pelatihan yang erat kaitan dengan sektor pemberantasan korupsi. Mulai dari *Search Seizure and Warrant, Corruption Prevention Department, The Independent Commission Against Corruption Hongkong*, dan *Intelligence, Surveillance, and Information Handling* di Badan Intelijen Negara (BIN);

Pengalaman Pemohon V dalam isu pemberantasan korupsi pun dilanjutkan pada tahun 2012 saat resmi dilantik menjadi Inspektur Jenderal Kementerian Agama. Tentu jabatan ini juga erat dengan sektor pemberantasan korupsi yakni sebagai fungsi control atas kerja yang dilakukan oleh Kementerian Agama itu sendiri. Ini dibuktikan ketika yang bersangkutan purna tugas, Pemohon sering menyuarakan potensi korupsi di Kementerian Agama;

Selain itu Pemohon V dikenal aktif mengkampanyekan isu pemberantasan korupsi, utamanya terkait kelembagaan KPK;

22. Pemohon VI (Omi Komaria Madjid), merupakan perorangan warga negara Indonesia. Selain sebagai Ibu Rumah Tangga, turut aktif dalam kegiatan pendidikan yang Pemohon jalani dalam beberapa lembaga dan insiatif. Ia dipercaya menjadi Ketua Dewan Pembina Nurcholish Madjid Society (2008-sekarang) yang bergiat dalam bidang dialog peradaban dan pendidikan sebagai warisan intelektual dari Nurcholish Madjid (Cak Nur), mendiang suaminya. Ia juga dipercaya sebagai Pembina Sekolah Global Sevilla (2006-sekarang), dan Pembina Sekolah Madania (2006-sekarang);

Di Yayasan Nurcholish Madjid Society (NCMS), Pemohon VI menjalankan berbagai agenda kegiatan seperti Kajian Titik-Temu, Forum Titik-Temu, menerbitkan Jurnal Titik-Temu, dan menyelenggarakan Pelatihan Mubalig

Muda Berwawasan HAM. Dalam setiap kegiatan ini, kami selalu menyisipkan ide dan mendorong terbentuknya masyarakat yang toleran, inklusif, harmonis, dan menghargai manusia dan kemanusiaan. Selain itu, Pemohon juga mendorong terwujudnya pemerintahan yang bersih (*good governance*), penguatan demokrasi, dan transparansi atau keterbukaan dalam pengelolaan negara;

Keaktifan Pemohon VI dalam upaya demokratisasi, mendorong pemerintahan yang bersih dan mendorong transparansi adalah upaya meneruskan cita-cita Cak Nur, suami pemohon, yang sepanjang hidupnya berkomitmen untuk menghadirkan pemerintahan Indonesia yang bersih, menguatkan demokrasi, dan bagaimana pengelolaan negara diselenggarakan dengan asas transparansi. Hal ini penting, karena sesuai dengan tujuan negara kita untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan beradab;

Komitmen Pemohon VI untuk menjadi bagian dari penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, bebas dari praktik korupsi, mengedepankan transparansi adalah bagian inti dari keterlibatan Pemohon dalam upaya pendidikan, baik melalui organisasi Nurcholish Madjid Society, melalui lembaga pendidikan Sekolah Global Sevilla dan Sekolah Madania, dan berbagai kegiatan kemasyarakatan yang bertemakan pendidikan. Karena komitmen inilah, pemohon merasa bahwa proses yang perlu dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 19 tahun 2019 tidaklah tepat, dan merupakan kerugian konstitusional Pemohon. Sebagai bagian dari komunitas pendidik, Pemohon tidak bisa terlibat dalam proses menuju pembentukan undang-undang tersebut. Masalahnya lagi, selain melalui proses pembahasan yang super cepat, Revisi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi ini dilakukan tanpa melibatkan pihak-pihak yang selama ini berkepentingan dalam proses pendidikan Indonesia untuk bebas dari korupsi. Apalagi Pemohon pernah mendengar anggota Badan Legislasi DPR mengatakan “pembahasan revisi undang-undang kemungkinan tidak akan melibatkan masyarakat karena waktu yang tersisa untuk membahas sangat singkat.” (Sumber: Kompas, 13 September 2019);

Pemohon VI kecewa ketika DPR dan Pemerintah secara diam-diam membahas dan bersepakat soal perubahan atau Revisi Undang-Undang KPK. Bagi Pemohon, ini semacam persekongkolan yang mengkhianati demokrasi yang pada hakikatnya menghendaki keterbukaan informasi publik dan transparansi. Pemohon mencermati bahwa Pemerintah dan DPR tidak memiliki komitmen yang kuat pada pemberantasan korupsi, transparansi, dan keterbukaan. Pemohon yakin bahwa perubahan adalah sebuah keharusan. Tetapi perubahan yang Pemohon dan rakyat Indonesia inginkan adalah perubahan untuk menguatkan, bukan untuk melemahkan KPK;

Pemohon VI dan para sesepuh bangsa pernah diminta untuk menghadap Presiden Ir. H. Joko Widodo pada 26 September 2019 untuk memberikan masukan soal isu-isu mutakhir, termasuk mengenai Revisi Undang-Undang KPK ini. Pemohon bersama tokoh bangsa memanfaatkan kesempatan baik itu untuk menyampaikan aspirasi kami dengan harapan Bapak Presiden mau mendengarkan aspirasi untuk mengeluarkan Peraturan Presiden Pengganti Undang-Undang;

23. Pemohon VII (Ir. Betti S Alisjahbana, MBA) adalah Perorangan yang aktif berkampanye dan cukup lama terlibat dalam gerakan anti korupsi. Dari akun sosial medianya, Betti turut aktif dalam kampanye mendukung KPK. Beberapa kali menjadi ketua juri BHACA (Bung Hatta Anti Corruption Award). Pada 2015 ia merupakan salah satu anggota panitia seleksi Calon Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK);

Pemohon VII adalah ahli IT dan manajemen. Beliau adalah perempuan pertama se-Asia Pasifik yang menduduki jabatan Presiden Direktur IBM pada tahun 2000. Ia adalah alumni Jurusan Arsitektur Institut Teknologi Bandung. Ia juga menjadi Ketua Majelis Wali Amanat ITB sejak 2014 - 2019. Pada tanggal 17 Agustus Tahun 2013, Pemohon VII mendapat anugrah Satyalancana Wira Karya dari Presiden RI atas Kontribusi yang sangat berarti bagi Indonesia dalam memajukan Teknologi Informasi;

24. Pemohon VIII (Prof. Dr. Hariadi Kartodihardjo, M.S) adalah Guru Besar Kebijakan Kehutanan pada Fakultas Kehutanan dan Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor (IPB). Dalam lima belas tahun terakhir banyak melakukan perbaikan dan pelaksanaan kebijakan publik di bidang kehutanan dan

lingkungan hidup dengan memasukkan pertimbangan aspek ketidakadilan dan perbaikan tata kelola (governance) melalui buku, publikasi di media massa, advokasi dan penguatan peran masyarakat sipil, orientasi baru program studi kehutanan dan lingkungan di IPB, serta memfasilitasi dan supervisi proses perbaikan kebijakan secara langsung melalui Nota Kesepakatan Bersama - Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam (NKB/GNPSDA) yang dikoordinasikan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Di GNPSDA ini Pemohon juga tercatat sebagai Dewan Pakar. Ia terlibat aktif dalam Koalisi Guru Besar Anti Korupsi yang konsisten aktif dan terlibat dalam permasalahan dan perkembangan isu Anti Korupsi, bersama para Guru Besar Anti Korupsi ia konsisten menolak pelemahan KPK melalui Revisi UU KPK dalam beberapa periode;

Pemohon VIII adalah satu pendiri Lembaga Ekolabel Indonesia (LEI) yang juga menjabat Ketua Majelis Perwalian Anggota lembaga ini, periode 1998-2003 dan 2003-2008, kerap melakukan mediasi konflik sumber daya alam dan pembaruan kebijakan kehutanan melalui perannya sebagai Ketua Dewan Kehutanan Nasional (DKN) (periode 2006/ 2007, 2007/2008, 2011/2012 dan 2012/2013). Pemohon menulis banyak buku terkait tata kelola (governance) sumber daya alam, di antaranya Di Balik Krisis Ekosistem: Pemikiran tentang Kehutanan dan Lingkungan Hidup (2017), Analisis Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Alam: Diskursus-Politik-Aktor-Jaringan (2017), Kembali ke Jalan Lurus: Kritik Ilmu dan Praktek Kehutanan Indonesia (2013), Di Balik Kerusakan Hutan dan Bencana Alam: Masalah Transformasi Kebijakan Kehutanan (2008), Politik Lingkungan dan Kekuasaan di Indonesia (2006); dan lain-lain;

25. Pemohon IX (Prof. Dr. Mayling Oey), mengajar di Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia sejak 1971. Beliau adalah Guru Besar FEUI perempuan pertama yang dikukuhkan pada tahun 2001. Beliau adalah Ketua Senat Akademi dan Sekretaris Dewan Guru Besar FEUI untuk periode 2003-2007. Beliau adalah orang Indonesia pertama yang mencapai Ph.D. di bidang Demografi, yang diperolehnya dari Australian National University tahun 1982;

Pemohon IX terlibat aktif dalam Koalisi Guru Besar Anti Korupsi yang konsisten aktif dan terlibat dalam permasalahan dan perkembangan isu Anti

Korupsi. Pada 2016 Pemohon Bersama 130 Guru Besar Anti Korupsi menyuarakan penolakan Revisi UU KPK yang melemahkan KPK, Pada 2017, bersama Koalisi Guru Besar Anti Korupsi melakukan serangkaian kegiatan menolak pelemahan KPK melalui Hak Angket di DPR RI, mewakili 400 Guru Besar ia mendatangi Kantor Staf Presiden RI dan mendesak agar Hak Angket tidak diteruskan;

Meskipun purnatugas, Pemohon IX terus mengajar di Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Indonesia. Kegiatannya berkisar pada sektor-sektor seperti pendidikan dan tenaga kerja terkait dengan isu-isu perempuan serta aspek sosial dari pembangunan infrastruktur. Saat ini Pemohon IX banyak berperan di lembaga penelitian dan konsultasi Insan Hitawasana Sejahtera (IHS) yang berfokus pada masalah sosial, ekonomi, dan demografi, seperti: kemiskinan, jender, dan keterbatasan akses kaum marginal pada sarana dan prasarana sosial serta pelayanan publik. Tugas yang masih beliau emban adalah sebagai anggota DRN (Dewan Riset Nasional) dan AIPI (Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia). Pengabdian Pemohon IX pada masyarakat ditujukan oleh keterlibatannya dalam berbagai LSM dalam maupun Luar Negeri. Tulisan berbentuk artikel dan buku telah banyak dihasilkan, beberapa di antaranya *The Role of Manufacturing in Labour Absorption: Indonesia since the 1970s*, *Changing Works Patterns of Women in Indonesia during 1970*, serta buku berjudul *Demographic Factbook of Indonesia*. Buku-buku Mayling lainnya berjudul *Perempuan Indonesia: Dulu dan Kini* dan *Indonesian Women: The Journey Continues*;

26. Pemohon X (Suarhatini Hadad), adalah Perorangan Warga Negara Indonesia, adalah seorang aktivis Indonesia, ia merupakan Pegiat Anti Korupsi, Ia menjadi Juri Bung Hatta Anti Corruption Award (BHACA) Tahun 2003, Pada 2017 bersama dengan 15 Pegiat lainnya mendatangi KPK dan memberikan dukungan agar tetap berani mengungkap walaupun telah terjadi serangan terhadap penyidiknya Novel Baswedan, Sebagai Anggota Majelis Wali Amanat MCA-Indonesia (Millenium Challenge Account - Indonesia) melaksanakan pelatihan fasilitator gerakan “Saya, Perempuan Anti Korupsi” (SPAK) pada November 2016 di Lombok;
- Pemohon X pernah menjabat sebagai Ketua Dewan Pembina Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), Ketua Badan Perlindungan

Konsumen Nasional (BPKN), dan Ketua Yayasan Kesehatan Perempuan (YKP). Ia saat ini tercatat sebagai Pembina YAPPIKA dan Aktif di Perempuan Indonesia Anti Korupsi. *Legal Standing* Suhartini Hadad sebagai aktivis pernah diterima oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 20/PUU-XI/2013, tanggal 21 Maret 2014;

27. Pemohon XI (Abdul Fickar Hadjar, S.H., M.H.), Merupakan Perorangan Warga Negara Indonesia, Pemohon adalah Dosen Hukum Pidana dan Perdata di Universitas Trisakti. Pemohon adalah Pemimpin Redaksi Jurnal Hukum PRIORIS Fakultas Hukum USAKTI sejak Tahun 2012. Sebagai pengajar pemohon senantiasa memberikan penekanan tentang anti korupsi dalam proses pengajaran dan agenda akademik lainnya;

Pemohon XI sangat banyak melibatkan diri dalam agenda-agenda dan gerakan anti korupsi, pada tahun 2008 ia merupakan Anggota Tim Task Force Rancangan Undang-Undang Pengadilan Korupsi, 2009 Sebagai Tim Ahli Workshop Review (Kajian) Rekam Persidangan Kasus Tindak Pidana Korupsi. Ia juga beberapa kali dilibatkan sebagai Asesor/tenaga Ahli Hukum Profil Assesment Calon Pimpinan, Deputy Penindakan dan Deputy Pencegahan KPK;

Pemohon XI juga sangat aktif menulis di Jurnal, Media, serta publikasi lainnya berkenaan dengan Permasalahan Korupsi, termasuk melakukan Anotasi terhadap putusan-putusan pengadilan yang memutus Terdakwa Terpidana Korupsi. Pemohon sangat sering diminta pendapat dan diundang menjadi narasumber di berbagai talkshow televisi, seminar, diskusi publik dan lainnya dimana Intinya Pemohon sangat aktif terlibat dalam agenda-agenda dan gerakan anti korupsi di Indonesia. Pemohon juga aktif menyuarakan dan terlibat dalam agenda-agenda yang menolak pelemahan KPK;

28. Bahwa Pemohon XII (Abdillah Toha), adalah Perorangan Warga Negara Indonesia, Pengusaha, mantan politisi, pemerhati politik, ekonomi, sosial, dan keagamaan. Pendiri dan Komisaris Utama Grup Mizan. Ia merupakan Tokoh yang juga giat menyuarakan persoalan korupsi, dan aktif menolak pelemahan KPK. Tulisan-tulisannya tentang Anti Korupsi tersebar dalam berbagai Media. Pada tahun 1998 saat terjadi gerakan reformasi dan setelah turunnya Soeharto, bersama dengan Amien Rais, Abdillah

mendirikan Partai Amanat Nasional (PAN), dan menjadi salah seorang formatir pertama dan ketua DPP PAN. Sebagai anggota DPR Pada 1999-2014, Abdillah duduk di Komisi 1 DPR dan Ketua Fraksi PAN. Saat itu juga dia menjabat sebagai ketua Badan Kerjasama Antar Parlemen (BKSAP) DPR RI dan Vice President Executive Committee dari *Inter-Parliamentary Union* (IPU) yang berkantor pusat di Jenewa, Swiss;

29. Pemohon XIII (Ismid Hadad), adalah Perorangan Warga Negara Indonesia. Pemohon adalah seorang pemerhati lingkungan hidup, wartawan senior, dan salah seorang aktivis Indonesia, menerima penghargaan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) 2019 untuk kategori pengabdian seumur. Ia sangat peduli terhadap Gerakan Anti Korupsi, Demokrasi dan juga Negara Hukum. Saat ini Pemohon merupakan Dewan Pengawas Transparency International. Transparency International Indonesia (TI-Indonesia) merupakan salah satu chapter Transparency International, sebuah jaringan global NGO antikorupsi yang mempromosikan transparansi dan akuntabilitas kepada lembaga-lembaga negara, partai politik, bisnis, dan masyarakat sipil. Bersama lebih dari 90chapter lainnya, TI Indonesia berjuang membangun dunia yang bersih dari praktik dan dampak korupsi di seluruh dunia. TI Indonesia memadukan kerja-kerja think-tank dan gerakan sosial;

Mantan aktivis gerakan mahasiswa Angkatan 66 ini mengawali karier di bidang jurnalistik sebagai Redaktur Pelaksana *Harian KAMI*, kemudian mendirikan dan menjadi Pemimpin Redaksi pertama Jurnal *Prisma* (1971-1980); pendiri dan Direktur Eksekutif LP3ES (1975-1980); Ketua Pengurus Institut Indonesia untuk Ekonomi Energi (IIEE, 1992- 2005); Sekretaris Pengurus Lembaga Ekolabel Indonesia (LEI, 1998-2006); Ketua Pengurus Yayasan Pembangunan Berkelanjutan (2002- sekarang); Direktur Eksekutif Yayasan Kehati (1998-2007); dan Ketua Pengurus Yayasan Pelangi Indonesia (2005-sekarang). Pendiri dan Ketua Pengurus Perhimpunan Filantropi Indonesia (2005-sekarang);

Pemohon XIII kini bertugas sebagai Ketua Kelompok Kerja Mekanisme Pendanaan di Dewan Nasional Perubahan Iklim (DNPI); Wakil Ketua Dewan Pertimbangan Penghargaan Lingkungan Hidup “Kalpataru” dan Ketua Dewan Pembina Yayasan Keanekaragaman Hayati Indonesia;

30. Pemohon XIV (Natalia P.P. Subagjo, M.Sc.) adalah Perorangan yang aktif dan berjuang dalam isu Anti Korupsi sejak lama, ia anggota dewan Transparency International, Ketua Dewan Eksekutif Transparency International Indonesia. Transparency International Indonesia (TI-Indonesia) merupakan salah satu chapter Transparency International, sebuah jaringan global NGO antikorupsi yang mempromosikan transparansi dan akuntabilitas kepada lembaga-lembaga negara, partai politik, bisnis, dan masyarakat sipil. Bersama lebih dari 90chapter lainnya, TI Indonesia berjuang membangun dunia yang bersih dari praktik dan dampak korupsi di seluruh dunia. TI Indonesia memadukan kerja-kerja think-tank dan gerakan sosial;

Pada 2015, ia diangkat oleh Presiden RI menjadi Panitia seleksi Calon Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) tahun 2015. Pemohon yang merupakan Ahli tata kelola pemerintahan dan reformasi birokrasi merupakan Ketua Dewan Pengurus Harian BHACA (Bung Hatta Anti Corruption Award), pernah menjadi Sekretaris Tim Independen Reformasi Birokrasi Kemenpan-RB;

31. Bahwa dalam Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 dijamin hak konstitusional perorangan warga negara: "*Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya*". Proses pembentukan UU KPK yang serampangan menghalangi Para Pemohon IV - XIV untuk memperjuangkan dan mengkampanyekan pemerintahan Indonesia yang antikorupsi serta turut terlibat dalam memberikan masukan, baik kepada pemerintah maupun kepada DPR melalui proses rapat dengar pendapat umum dalam pembentukan undang-undang yang malah melemahkan KPK;

32. Bahwa dalam Pasal 28D UUD 1945 dijamin hak konstitusional perorangan warga negara: "*(1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum*". Para Pemohon IV - XIV tidak mendapatkan proses pembentukan undang-undang yang konstitusional padahal undang-undang berlaku secara umum dan dapat berdampak pada para Pemohon dalam mengupayakan dan mengkampanyekan pemberantasan korupsi;

33. Bahwa proses pembentukan Perubahan Kedua UU KPK yang telah

menabrak berbagai rambu-rambu prosedural mencerminkan adanya proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang inkonstitusional. Hal ini secara konkret melanggar hak konstitusional para Pemohon I - XIV bahwa "setiap pribadi warga negara berhak mendapatkan perlakuan sesuai dengan prinsip "perlindungan dari kesewenang-wenangan" sebagai konsekuensi dari dinyatakan Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945";

34. Bahwa persoalan yang menjadi objek pengujian formil *a quo* merupakan persoalan seluruh warga negara karena upaya pemberantasan korupsi dan penguatan lembaga antikorupsi bukan hanya menyangkut kepentingan Para Pemohon yang notabene langsung bersentuhan dengan persoalan tersebut, tetapi persoalan ini merupakan persoalan universal;
35. Bahwa dengan demikian, keberadaan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi secara faktual atau setidaknya potensial merugikan hak-hak konstitusional Para Pemohon dan juga warga negara. Kehadiran undang-undang *a quo* dengan cara langsung maupun tidak langsung telah merugikan berbagai macam upaya-upaya yang selama ini sudah digagas dalam rangka menghapus kejahatan korupsi di Indonesia. Sebab, instrumen hukum ini dikhawatirkan akan menghambat proses penegakan hukum korupsi di tanah air ini;
36. Bahwa dengan demikian Para Pemohon telah memenuhi kualitas maupun kapasitas sebagai Pemohon dalam Pengujian Formil atas Undang-Undang *a quo* terhadap Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana ditentukan dalam Pasal 51 huruf c UU No. 24 Tahun 2003 *juncto* UU No. 8 Tahun 2011, maupun sejumlah preseden putusan MK yang memberikan penjelasan mengenai syarat-syarat untuk menjadi Pemohon Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Dengan demikian, jelas pula bahwa Para Pemohon memiliki hak dan kepentingan hukum mewakili kepentingan publik untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap UUD 1945

sehingga dapat diperiksa, diadili dan diputus oleh MK;

III. TENGGANG WAKTU PENGAJUAN PERMOHONAN

37. Bahwa berdasarkan Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009, tanggal 16 Juni 2010, pengujian formil undang-undang hanya dapat diajukan dalam tenggat waktu 45 (empat puluh lima) hari setelah undang-undang dimuat dalam Lembaran Negara. Selengkapnya MK menyatakan:

[3.34] *...Sebuah undang-undang yang dibentuk tidak berdasarkan tata cara sebagaimana ditentukan oleh UUD 1945 akan dapat mudah diketahui dibandingkan dengan undang-undang yang substansinya bertentangan dengan UUD 1945. Untuk kepastian hukum, sebuah undang-undang perlu dapat lebih cepat diketahui statusnya apakah telah dibuat secara sah atau tidak, sebab pengujian secara formil akan menyebabkan undang-undang batal sejak awal. Mahkamah memandang bahwa tenggat 45 (empat puluh lima) hari setelah undang-undang dimuat dalam Lembaran Negara sebagai waktu yang cukup untuk mengajukan pengujian terhadap undang-undang.* (Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009, hlm. 92);

38. Bahwa Perubahan UU KPK dicatatkan di dalam Lembaga Negara pada 17 Oktober 2019, sehingga batas waktu pengajuan permohonan pengujian formil undang-undang *a quo* ialah tanggal 1 Desember 2019;

39. Bahwa permohonan *a quo* diajukan pada tanggal 20 November 2019 (berdasarkan akta penerimaan berkas);

40. Bahwa berdasarkan uraian di atas, pengajuan permohonan ini masih dalam tenggat waktu pengujian formil sebagaimana dipersyaratkan oleh Putusan MK;

IV. ALASAN-ALASAN PERMOHONAN PENGUJIAN FORMIL

41. Bahwa permohonan ini terlebih dulu menguraikan mengenai konsep pembentukan peraturan perundang-undangan dan tertib administrasi negara sebagai bagian dari gagasan konstitusional, terutama kaitannya dengan konsep negara hukum. Sunita Zalpuri menjelaskan bahwa *the Rule of Law* (salah satu gagasan yang selalu dikaitkan dengan konsep negara hukum) memiliki kaitan penting dengan ketertiban birokrasi dalam hukum administrasi [Sunita Zalpuri, *Training Package on Administrative Law*, tanpa tahun terbit]. Bahkan Friedman menjelaskan bahwa prosedur pembentukan undang-undang termasuk wilayah hukum administrasi. Dalam hukum

administrasi, tertib hukum yang ditentukan dalam prosedur-prosedur birokrasi merupakan sesuatu yang penting;

42. Bahwa ketidak-tertiban administrasi itu menciptakan ketidakpastian dalam ber hukum. Sesuatu yang hendak dicegah dalam hukum administrasi. Agar tertib administrasi itu dapat ditegakan maka gagasan lembaga-lembaga peradilan yang mengoreksi proses pembentukan peraturan perundang-undangan juga merupakan bagian penting dari konsep hukum administrasi. Itu sebabnya, peradilan tata usaha negara dan kewenangan judicial review yang dimiliki mahkamah agung dan mahkamah konstitusi merupakan bagian-bagian utama dalam bidang studi hukum administrasi negara, terutama dalam kaitannya dengan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan atau kebijakan pemerintah;
43. Bahwa dalam rangka melindungi prosedur pembentukan undang-undang yang taat hukum administratif, beberapa negara di dunia 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* [Todd Garvey, *A Brief Overview of Rulemaking and Judicial Review*, Congressional Research Service, 2017]." 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 formal pembentukan sebuah undang-undang, bahwa menurut mahkamah pemenuhan syarat formal tersebut sebagai satu-satunya syarat bahwa proses pembentukan undang-undang telah layak [Garvey, *Ibid*];
44. Bahwa Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. 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;

45. Bahwa Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 mengonstruksikan 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 materiil pembentukan legislasi untuk menghasilkan produk hukum yang konstitusional dan berkualitas sebagai kerangka pengaturan bernegara;
46. Bahwa tentang ciri negara hukum, para filsuf berpendapat, antara lain:
 - a. Friedrich Julius Stahl (1802-1861) mengemukakan ciri negara hukum (*rechtsstaat*) dengan konteks tradisi *Civil Law*, yang terdiri dari: penghargaan terhadap hak asasi manusia, pemisahan/pembagian kekuasaan, pemerintahan yang didasarkan pada peraturan dan penyelesaian perselisihan melalui peradilan.
 - b. Albert Venn Dicey (1835-1922) mengungkapkan ciri negara hukum (*the rule of law*) dengan latar tradisi Anglo Saxon, yang terdiri dari: larangan kesewenang-wenangan, persamaan di depan hukum, dan terjaminnya hak asasi manusia.
 - c. Franz Magnis Suseno menyampaikan lima ciri negara hukum, dengan latar Indonesia, yaitu: fungsi kenegaraan dijalankan oleh lembaga berdasarkan ketetapan UUD, jaminan terhadap hak asasi manusia, lembaga negara menjalankan kekuasaan berdasarkan hukum, masyarakat dapat mengadukan tindakan lembaga negara kepada pengadilan, dan lembaga kehakiman bebas dan tidak memihak;
47. Bahwa jika diringkas, esensi negara hukum adalah menjadikan aturan sebagai dasar dan rumah segala tindakan kenegaraan. Dengan mendasarkan pada hukum, maka pejabat negara atau pemerintah tidak akan bertindak sewenang-wenang;
48. Bahwa dalam hal pembentukan undang-undang, Pasal 20 UUD 1945 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;*

49. Bahwa 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;

50. 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;

51. Bahwa dalam konteks perumusan Perubahan Kedua UU KPK, DPR dan Presiden tidak bertindak sebagai negara yang berkewajiban mengakui dan menghormati HAM. DPR dan Presiden menggunakan instrumen konstitusional (membentuk undang-undang) untuk melanggar hak konstitusional warga negara, dengan tidak mengakomodasikan aspirasi publik terkait penolakan Perubahan Kedua UU KPK, tidak memberikan kepastian hukum yang adil terkait penyusunan undang-undang yang sesuai prosedur, serta mematikan upaya pemberantasan korupsi yang selama ini menjadi kanker bagi penyelenggaraan negara;
52. Bahwa objek pengujian dalam permohonan *a quo* ialah pengujian formil atau pengujian terhadap prosedur pembentukan Perubahan Kedua UU KPK. Berdasarkan Pasal 4 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, pengujian formil adalah pengujian UU yang berkenaan dengan proses pembentukan UU dan hal-hal lain yang tidak termasuk pengujian materiil. Jimly Asshiddiqie berdasarkan paham Hans Kelsen membagi dua jenis *judicial review* berdasarkan objek yang diuji secara umum (*toetsingrecht*), yaitu meliputi (a) *formele toetsingrecht* dan *materiele toetsingrecht*, sehingga dalam *judicial review* terdapat pula jenis formal *judicial review* dan materiil *judicial review*. Bila merujuk pada pendapat Sri Soematri terkait hak menguji formil, hal ini didefinisikan sebagai wewenang untuk menilai apakah suatu produk legislatif seperti undang-undang misalnya terbentuk melalui cara-cara (prosedur) sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku ataukah tidak. Jadi, dalam bahasa yang ringkas, *review* terhadap formalitas suatu produk perundang-undangan adalah pengujian terhadap suatu prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan;
53. Bahwa jika undang-undang yang diuji secara formil tersebut terbukti cacat formil yang kemudian berimplikasi kepada dikabulkannya suatu pengujian formil atas suatu undang-undang, maka secara hukum administrasi akan berdampak pada pembatalan sebuah undang-undang secara keseluruhan;

54. Bahwa UUD 1945 tidak memberikan pengaturan terperinci mengenai syarat-syarat prosedural pembentukan undang-undang. Namun demikian, Pasal 22A UUD 1945 memberikan atribusi pengaturan tata cara pembentukan undang-undang dalam suatu produk undang-undang yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut: *“Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang”*;

55. Bahwa sebagaimana dipertimbangkan MK dalam Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009, tanggal 16 Juni 2010, penilaian MK terhadap pengujian formil undang-undang didasarkan pada undang-undang, tata tertib produk lembaga negara, dan peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme atau formil-prosedural yang mengalir dari delegasi kewenangan menurut konstitusi. Selengkapnya, MK mengungkapkan:

“[3.19] Menimbang bahwa oleh karenanya sudah sejak Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, Mahkamah berpendapat Peraturan Tata Tertib DPR RI Nomor 08/DPR RI/I/2005.2006 (yang selanjutnya disebut Tatib DPR) adalah merupakan bagian yang sangat penting dalam perkara a quo untuk melakukan pengujian formil UU 3/2009 terhadap UUD 1945, karena hanya dengan berdasarkan Peraturan Tata Tertib tersebut dapat ditentukan apakah DPR telah memberikan persetujuan terhadap RUU yang dibahasnya sebagai syarat pembentukan undang-undang yang diharuskan oleh UUD 1945; Terkait dengan hal-hal tersebut, menurut Mahkamah jika tolok ukur pengujian formil harus selalu berdasarkan pasal-pasal UUD 1945 saja, maka hampir dapat dipastikan tidak akan pernah ada pengujian formil karena UUD 1945 hanya memuat hal-hal prinsip dan tidak mengatur secara jelas aspek formil-proseduralnya. Padahal dari logika tertib tata hukum sesuai dengan konstitusi, pengujian secara formil itu harus dapat dilakukan. Oleh sebab itu, sepanjang undang-undang, tata tertib produk lembaga negara, dan peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme atau formil-prosedural itu mengalir dari delegasi kewenangan menurut konstitusi, maka peraturan perundang-undangan itu dapat dipergunakan atau dipertimbangkan sebagai tolok ukur atau batu uji dalam pengujian formil”; (Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009, hlm. 83);

56. Bahwa selain itu, merujuk kepada Pasal 51A ayat (3) UU No. 8 Tahun 2011, *“Dalam hal permohonan pengujian berupa permohonan pengujian formil, pemeriksaan dan putusan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tata cara*

pembentukan peraturan perundang-undangan”;

57. Bahwa *in casu*, penyusunan Perubahan Kedua UU KPK telah melanggar rambu-rambu prosedural formil pembentukan undang-undang yang diatur dalam derivasi ketentuan Pasal 20 dan Pasal 22A UUD 1945, yaitu sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya, “UU No. 12 Tahun 2011”) *juncto* Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan UU No. 12 Tahun 2011 (selanjutnya, “UU No. 15 Tahun 2019”);
- b. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (selanjutnya, “UU No. 17 Tahun 2014”) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018, dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019;
- c. Peraturan DPR Nomor 01 Tahun 2014 tentang Tata Tertib (selanjutnya, “Tatib DPR No. 1 Tahun 2014”), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan DPR Nomor 3 Tahun 2016 dan Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2018;

58. Bahwa proses pembahasan RUU KPK berlangsung kilat dan terkesan terburu-buru untuk disetujui. Oleh karena itu, Para Pemohon berpandangan proses pembahasan dalam jangka waktu yang singkat inilah yang menjadi faktor banyaknya cacat formil dan ketidakjelasan yang terdapat di dalam batang tubung undang-undang *a quo* tersebut. Padahal, secara yuridis, Pasal 50 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011 menjelaskan bahwa *DPR mulai membahas Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat Presiden diterima*. Artinya, jika DPR dan Presiden mengharapkan hasil yang komprehensif dan responsif dari perubahan UU KPK tersebut, maka waktu 60 (enam puluh) hari dapat dimanfaatkan secara maksimal oleh pembentuk undang-undang, sebab setiap pembahasan rancangan undang-undang dapat dipastikan menuai perdebatan panjang antara DPR dengan Pemerintah. Akan tetapi, khusus RUU KPK, Presiden dan DPR saat ini terkesan terburu-buru dan bersifat kilat ketika undang-undang *a quo*

disetujui. Kebijakan ini tentu saja berseberangan dengan prinsip kehati-hatian dan kemanfaatan dalam mewujudkan perundang-undangan yang baik;

59. Bahwa kecacatan prosedural Perubahan UU KPK merupakan salah satu bagian dari upaya pelemahan KPK yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif. Upaya pelemahan tersebut dilakukan dengan mendegradasi kewenangan KPK secara perlahan melalui Perubahan UU KPK yang disahkan secara tergesa-gesa dan menabrak berbagai rambu-rambu prosedural. Upaya pelemahan ini dilakukan melalui penyalahgunaan legitimasi dan mekanisme legal-konstitusional oleh pembentuk undang-undang;
60. Bahwa dalam konteks perumusan Perubahan Kedua UU KPK, fakta-fakta tentang pelanggaran tata cara pembuatan peraturan perundangan sungguh bertolak belakang dengan makna negara hukum. Pemerintah dan DPR membuat UU secara sewenang-wenang dan melanggar UU. Maknanya, secara tersirat mereka telah merelokasi spirit negara hukum, lalu menggantinya dengan spirit negara kekuasaan (*machtstaat*);
61. Dalam konteks perumusan UU KPK, baik DPR maupun Presiden tidak berangkat dari spirit dan kemauan rakyat. Bahkan kedua pembentuk undang-undang menghadang suara rakyat dengan nalar kekuasaan. Suara yang meminta stop revisi UU KPK, yang disampaikan melalui semua jalur demokrasi, mulai petisi, demonstrasi, opini publik, audiensi, hingga karya seni hanya didengar sebagai dengungan. Pembentuk undang-undang memperlakukan suara rakyat bukan sebagai suara daulat, melainkan sekedar renekan, rajukan dan hiban sang *powerless*;
62. Bahwa kehadiran Perubahan Kedua UU KPK dipandang melanggar proses dalam Pasal 20 UUD 1945 yang didetailkan dalam UU No. 12 Tahun 2011 *juncto* UU No. 15 Tahun 2015 yang berisikan:
 - a. Perencanaan;
 - b. Penyusunan;
 - c. Pembahasan;
 - d. Persetujuan;
 - e. Pengesahan;

f. Pengundangan;

63. Bahwa dalil-dalil tentang Perubahan Kedua UU KPK yang bernilai cacat prosedural terutama pada bagian Perencanaan, Penyusunan, dan Pembahasan yang dilandasi oleh lima bangunan argumentasi, yaitu:

- a. Pembentuk UU Melakukan Penyelundupan Hukum dalam Proses Perencanaan dan Pembahasan Perubahan Kedua UU KPK;
- b. Pembentuk UU Melanggar Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik dalam Penyusunan Perubahan Kedua UU KPK;
- c. Pembentuk UU Tidak Partisipatif saat Melakukan Penyusunan dan Pembahasan Perubahan Kedua UU KPK;
- d. Sidang Paripurna Tidak Kuorum saat Pengambilan Keputusan Persetujuan Perubahan Kedua UU KPK;
- e. Pembentuk UU Menggunakan Naskah Akademik Fiktif dan Tidak Memenuhi Syarat Saat Penyusunan Perubahan Kedua UU KPK;

Kelima bangunan argumentasi tersebut dielaborasi pada bagian selanjutnya.

- **Pembentuk UU Melakukan Penyelundupan Hukum dalam Proses Perencanaan dan Pembahasan Perubahan Kedua UU KPK**

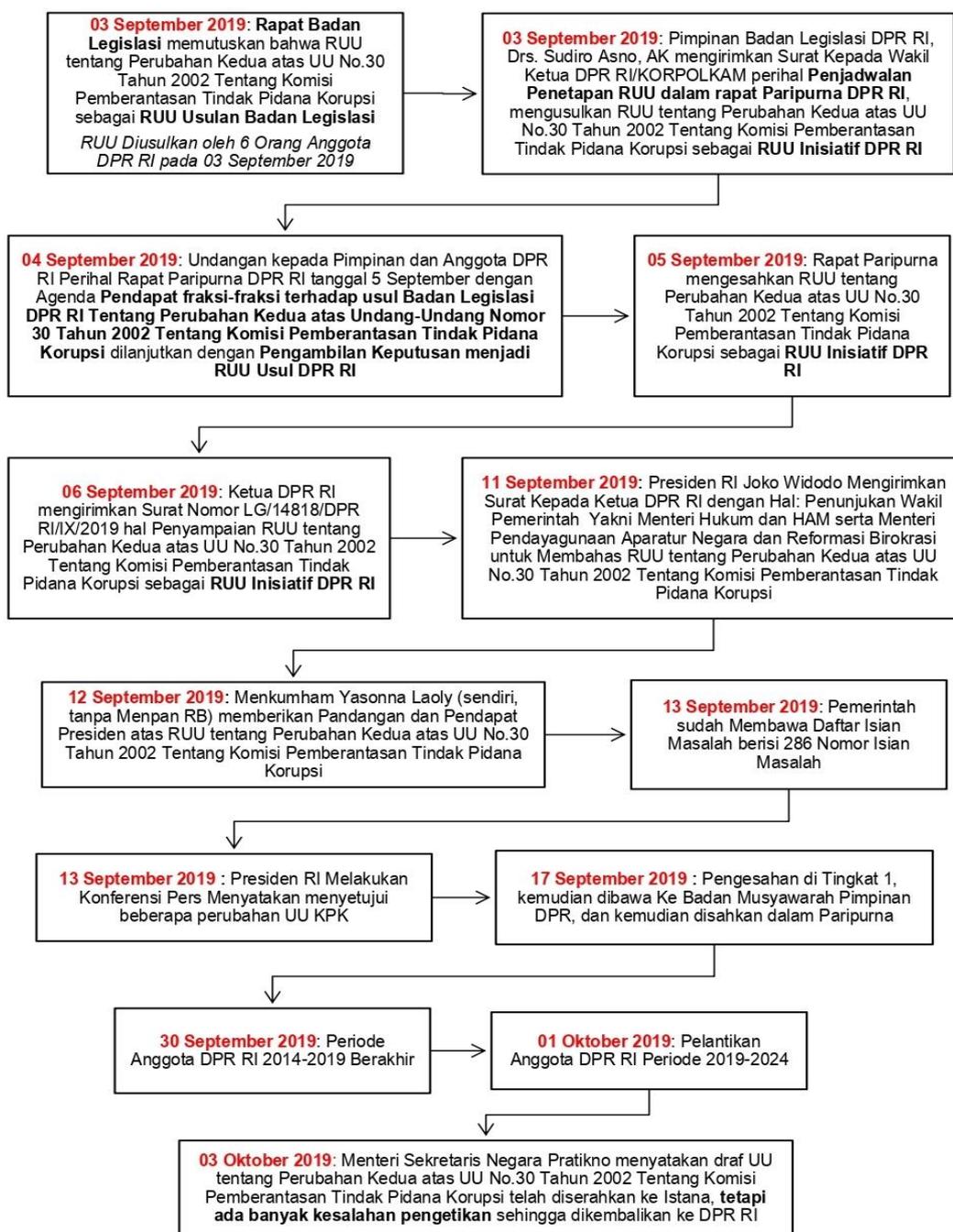
64. Bahwa Pasal 16 UU No. 12 Tahun 2011 *juncto* UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengamanatkan, perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam prolegnas. Selanjutnya, Pasal 17 UU No. 15 Tahun 2019 menegaskan, prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional;

65. Bahwa kemudian, Pasal 20 UU No. 12 Tahun 2011 *juncto* UU No. 15 Tahun 2019 mengatur tentang penyusunan, evaluasi, dan penetapan prolegnas. Pasal ini membagi prolegnas menjadi dua jenis, yaitu prolegnas jangka menengah atau 5 (lima) tahunan dan prolegnas tahunan. Selengkapnya ialah sebagai berikut:

(1) *Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah.*

- (2) *Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan undang-undang.*
 - (3) *Penyusunan dan penetapan prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai Prolegnas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun.*
 - (4) *Sebelum menyusun dan menetapkan prolegnas jangka menengah sebagaimana dimaksud pada ayat (3), DPR, DPD, dan Pemerintah melakukan evaluasi terhadap prolegnas jangka menengah masa keanggotaan DPR sebelumnya.*
 - (5) *Prolegnas jangka menengah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dievaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan prolegnas prioritas tahunan.*
 - (6) *Penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan sebagai pelaksanaan prolegnas jangka menengah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;*
66. Bahwa lebih lanjut, Pasal 45 UU No. 12 Tahun 2011 *juncto* UU No. 15 Tahun 2019 mengatur, rancangan undang-undang, baik yang berasal dari DPR maupun Presiden serta rancangan undang-undang yang diajukan DPD kepada DPR disusun berdasarkan prolegnas;
67. Bahwa pasal-pasal tersebut di atas menunjukkan, aspek perencanaan dalam prolegnas memiliki kedudukan yang vital dalam pembentukan dan pembaruan hukum nasional. Hal ini ditujukan agar pembentukan undang-undang berpedoman pada suatu desain perencanaan yang matang dan konseptual serta fokus untuk merealisasikan kebutuhan-kebutuhan hukum yang telah ditargetkan dalam dokumen prolegnas, bukan sekadar mengeluarkan produk hukum secara serampangan;
68. Bahwa dalam Pasal 23 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 *juncto* UU No. 15 Tahun 2019, dapat dimuat prolegnas daftar kumulatif terbuka yang berdasarkan kepada:
- a. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
 - b. akibat putusan Mahkamah Konstitusi;
 - c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;

- d. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah provinsi dan/atau kabupaten/kota; dan
 - e. penetapan/pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
69. Bahwa pembentukan Perubahan Kedua UU KPK yang merupakan RUU inisiatif DPR ini telah melanggar Pasal 22A UUD 1945 yang diderivasikan ke dalam Pasal 16, Pasal 20, Pasal 23 ayat (1), dan Pasal 45 UU No. 12 Tahun 2011 *juncto* No. 15 Tahun 2019, sebab penyusunannya tidak didahului dengan perencanaan dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2019. Merujuk pada Keputusan DPR Nomor: 19/DPR RI/I/2018-2019 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2019 dan Program Legislasi Nasional Perubahan Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019, dalam pembahasan RUU prioritas tahunan untuk tahun 2019 antara Badan Legislasi DPR (selanjutnya “Baleg DPR”) dan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (selanjutnya “Kemenkumham”), tidak pernah terdapat pembahasan mengenai revisi UU KPK;
70. Bahwa dalam proses pembentukan undang-undang Prioritas 2019, terdapat enam kali evaluasi penanganan RUU Prolegnas Prioritas, yaitu pada 28 Mei 2019, 4 Juli 2019, 25 Juli 2019, 01 Agustus 2019, 09 September 2019, dan 17 September 2019. Dalam evaluasi penanganan Prolegnas Prioritas per 09 September 2019, Rancangan Perubahan UU KPK secara serampangan “diselundupkan” ke dalam daftar RUU Akan Memasuki Tahap Pembicaraan Tingkat I sebagai RUU Kumulatif Terbuka yang selesai disusun Baleg pada 03 September 2019 dan disetujui menjadi RUU Usul DPR pada Rapat Paripurna tanggal 05 September 2019;
71. Bahwa berikut merupakan kronologi perencanaan, penyusunan, pembahasan, dan pengesahan Perubahan Kedua UU KPK yang dilakukan secara kilat:



72. Bahwa seluruh proses pembentukan Perubahan Kedua UU KPK dimulai pada tanggal 03 September 2019 dan disahkan pada tanggal 17 September 2019, artinya hanya dalam waktu 14 hari, DPR bersama pemerintah sangat terburu-buru dalam merencanakan, menyusun, membahas, dan mengesahkan UU KPK dalam jangka waktu yang sangat singkat di penghujung periode masa jabatan anggota DPR dan presiden yang akan selesai pada 30 September 2019. Dengan rentang waktu yang sangat

pendek, maka akan mustahil bagi DPR untuk menjalankan seluruh proses pembentukan undang-undang dengan sempurna, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan. Secara substantif pun, materi muatan Perubahan Kedua UU KPK berpotensi untuk menciptakan pelanggaran konstitusional lainnya;

73. Bahwa fakta ini bertolak belakang dari tahapan yang dipublikasikan dalam situs DPR. Dalam situsnya, DPR mengklaim bahwa tahap RUU Usulan Komisi dimulai pada 03 September 2019, tahap harmonisasi dilakukan pada 01 Februari 2016 – 10 Februari 2016, dan pembicaraan tingkat I pada 12 September 2019 – 16 September 2019. Linimasa yang tidak masuk akal akan ini membuktikan bahwa pembentuk undang-undang melakukan penyelundupan hukum, sebab tidak mungkin harmonisasi undang-undang dilakukan jauh 3 tahun sebelum RUU Usulan Komisi disetujui;
74. Bahwa pelanggaran konstitusional dan prosedural Perubahan Kedua UU KPK semakin terlihat ketika dimasukkannya Perubahan Kedua UU KPK dalam daftar kumulatif terbuka ialah sebagai tindak lanjut dari Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 yang menetapkan KPK sebagai lembaga di dalam domain eksekutif. Dilansir dari Katadata, menurut Anggota Komisi III DPR RI dari Fraksi Partai Nasional Demokrat Taufiqulhadi, KPK selama ini selalu menganggap dirinya di dalam jajaran peradilan;
75. Bahwa apabila undang-undang dibentuk sebagai tindak lanjut Putusan MK, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) huruf b UU No. 12 Tahun 2011 *juncto* UU No. 15 Tahun 2019, maka seyogianya perintah tersebut dicantumkan dalam bagian konsiderans dan dasar hukum pembentukan undang-undang. Namun demikian, Perubahan UU KPK tidak menyertakan *judicial order* dari MK sebagai dasar hukum pembentukannya;
76. Bahwa selain itu, materi muatan Perubahan UU KPK melebihi pokok-pokok permohonan dan pertimbangan hakim konstitusi dalam Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 yang merupakan pengujian konstitusionalitas hak angket, sehingga fakta hukum ini menafikkan alasan-alasan tindak lanjut Putusan MK dan tidak tepat jika digolongkan sebagai daftar kumulatif terbuka;

77. Bahwa sebagai perbandingan, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan merupakan bentuk pelaksanaan Putusan MK Nomor 22/PUU-XV/2017 dan secara eksplisit, dijelaskan dalam konsiderans undang-undang tersebut. Materi muatan undang-undang ini juga terfokus pada perintah MK dalam putusannya, pembentuk undang-undang tidak mengatur hal lain selain dari yang diperintahkan oleh MK;
78. Bahwa pada perubahan kedua UU KPK diketahui diusulkan oleh anggota DPR lintas fraksi, yakni:
- Masinton Pasaribu
 - Risa Mariska
 - Saiful Bahri
 - Taufiqulhadi
 - Ibnu Multazam
 - Ahmad Baidowi
79. Bahwa terhadap para pengusul tersebut berdasarkan Pasal 107 angka 8 Tatib DPR menghendaki agar usulan yang diajukan keenam anggota DPR tersebut di atas diajukan secara tertulis dengan menyebutkan judul rancangan undang-undang yang disertai dengan alasan yang memuat:
- a. urgensi dan tujuan penyusunan;
 - b. sasaran yang ingin diwujudkan;
 - c. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
 - d. jangkauan serta arah pengaturan.;
80. Bahwa usulan mengenai perubahan UU KPK itu tentu dapat menjadi alat ukur untuk mengetahui tujuan dan niat dilakukannya perubahan dari sebuah undang-undang. Itu sebabnya usulan tertulis tersebut dapat dijadikan acuan bagi Mahkamah Konstitusi membongkar niat perubahan UU KPK dengan tidak saja menghadirkan alat bukti usulan tertulis tersebut saja tapi juga dapat menghadirkan keenam pengusul untuk diperiksa satu per satu sebagai saksi di dalam persidangan Mahkamah;
81. Bahwa keterangan para pengusul di dalam persidangan Mahkamah penting untuk diperdengarkan untuk mengetahui apakah perubahan UU KPK telah sesuai dengan prolegnas prioritas tahunan 2019 dan dilakukan secara

terencana, terpadu, dan sistematis;

82. Bahwa selain itu, ditinjau dari Naskah Akademik penyusunan revisi UU KPK, pembentuk undang-undang sama sekali tidak pernah menyebutkan Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017 sebagai landasan revisi UU KPK, terutama pada bagian Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan. Hal ini menimbulkan pertanyaan bagi para Pemohon, Putusan MK yang selama ini digaungkan oleh pembentuk undang-undang hanya menjadi akal-akalan pembenaran yang pada dasarnya tidak dapat dipertanggungjawabkan secara akademis dan secara yudiris;
83. Bahwa kendati terdapat kecacatan formil dalam pembentukan undang-undang *a quo* yang mengesampingkan prosedur perencanaan dalam prolegnas prioritas, hal tersebut tidak menghentikan Presiden untuk mengirimkan wakil pemerintah, dalam hal ini Menkumham, untuk melakukan pembahasan revisi UU KPK berdasarkan Surat Presiden Republik Indonesia Nomor R-42/Pres/09/2019 perihal Penunjukan Wakil Pemerintah untuk Membahas Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tanggal 11 September 2019;
84. Bahwa perumusan undang-undang tanpa perencanaan yang matang dalam prolegnas dan terburu-buru tersebut 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;
85. Bahwa berdasarkan pemaparan di atas, Perubahan Kedua UU KPK secara terang telah melanggar salah satu aspek penting pembentukan undang-undang, yaitu perencanaan dalam prolegnas prioritas, sebagaimana diatur dalam Pasal 16, Pasal 20, Pasal 23 ayat (1), dan Pasal 45 UU No. 12 Tahun 2011 *juncto* UU No. 15 Tahun 2019 yang merupakan derivasi dari Pasal 20 dan Pasal 22A UUD 1945 serta tidak mencerminkan kepastian hukum yang adil sebagaimana dipersyaratkan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945;

- **Pembentuk UU Melanggar Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik dalam Pembahasan Perubahan Kedua UU KPK**

86. Bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, menurut Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 *juncto* UU No. 15 Tahun 2019 dan penjelasannya, hendaknya meliputi asas-asas sebagai berikut:

- 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.*

87. Bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik di atas penting untuk dicermati oleh pembentuk undang-undang, sebab, dengan mengutip pendapat Hamid S. Attamimi, 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.” (Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2009, hlm. 166);

88. Bahwa di sisi lain, Philipus M. Hadjon mengemukakan pendapat yang serupa dengan Hamid S. Attamimi, yang pada pokoknya menyatakan sebagai berikut:

“...pada hakikatnya 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.” (Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2009, hlm. 166);

89. Bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus sejalan dengan kehendak konstitusi sebagaimana yang diatur UUD 1945 dan doktrin-doktrin konstitusional yang diakui pemahamannya. Bahwa pembentukan sebuah undang-undang sekalipun tidak boleh menjadi kekuasaan yang diselenggarakan secara sewenang-wenang. A.V. Dicey menguraikan bahwa sebuah negara yang berjalan atas hukum harus terbebas dari kesewenang-wenangan hak prerogatif atau kewenangan diskresi penuh dari pemerintahan [A.W. Bradley dan K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 14th Edition, Pearson, 2007]. Termasuk pula tentu saja pembentukan undang-undang. Meskipun pembentukan undang-undang merupakan kewenangan konstitusional dari DPR, tidak berarti DPR dapat menjalankannya sesuka hati tanpa memenuhi rambu-rambu yang sudah ditentukan oleh UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya;
90. Bahwa menurut Alex Carroll dalam membentuk sebuah produk legislasi maka tindakan lembaga negara yang berwenang haruslah sesuai dengan prosedur yang ditentukan untuk kewenangan tersebut [Alex Carroll, *Constitutional and Administrative Law*, Pearson, 2007]. Pembentukan UU Nomor 19 Tahun 2019 tidak sesuai dengan prosedur yang ditentukan Pasal 22A UUD 1945 *juncto* Pasal 20 ayat (5) UU Nomor 12 Tahun 2011 *juncto* Tatib DPR;
91. Bahwa selain itu, dalam *dissenting opinion* Putusan MK Nomor 73/PUU-XII/2014, tanggal 29 September 2014, Hakim Konstitusi Arief Hidayat mengingatkan 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 ialah sebagai berikut:

“...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.” [Putusan MK Nomor 73/PUU-XII/2014, hlm. 224];

92. Bahwa dengan demikian, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik memiliki fungsi esensial sebagai rambu-rambu patokan substansi peraturan perundang-undangan supaya peraturan perundang-undangan dapat mengakomodasikan kebutuhan hukum di masyarakat dan sebagai dasar bagi MK untuk menguji keabsahan prosedural perancangan undang-undang;

93. Bahwa pembentukan Perubahan UU KPK setidaknya telah mengingkari lima dari tujuh asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana dimaksud Pasal 5 UU No. 15 Tahun 2019. Adapun asas-asas yang dilanggar, di antaranya: (i) asas kejelasan tujuan; (ii) asas kejelasan rumusan; (iii) kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; (iv) asas dapat dilaksanakan; (v) asas kedayagunaan dan kehasilgunaan; (vi) asas keterbukaan;

- **Asas Kejelasan Tujuan**

94. Bahwa berdasarkan penjelasan Pasal 5 huruf a UU No. 15 Tahun 2019 disebutkan 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 UU KPK baru sangat terlihat bahwa pembentuk undang-undang tidak memiliki tujuan sebagaimana dimandatkan dalam Pasal *a quo*;

Misalnya pada bagian konsiderans huruf a UU KPK baru, yang mana menyebutkan bahwa dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945, perlu penyelenggaraan negara yang bersih dari kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN). Hal yang dapat dipahami dari bagian tersebut adalah kelembagaan KPK hadir menjadi salah satu motor penggerak terciptanya penyelenggaraan negara yang bersih dan kolusi, korupsi, dan nepotisme. Namun faktanya berbeda, Pemerintah dan DPR kerap mengeluarkan kebijakan yang bertolak belakang dengan cita-cita agung tersebut, misalnya pada isu revisi UU KPK, Indonesia Corruption Watch mencatat niat untuk merubah regulasi kelembagaan KPK telah dimulai sejak 2010 dan selalu mendapatkan penolakan dari masyarakat;

Dalam Permohonan ini juga akan dijelaskan lebih lanjut pada bagian selanjutnya bagaimana isi dari *draft* revisi UU KPK selalu berisikan Pasal yang memperlemah kewenangan KPK. Mulai dari pembentukan Dewan Pengawas, pemberian kewenangan penerbitan Surat Perintah Penghentian Penyidikan, dan perubahan status kepegawaian KPK. Sehingga dengan hadirnya ketentuan tersebut dalam UU KPK baru diprediksi akan mengganggu independensi lembaga anti rasuah tersebut. Pada akhirnya nilai dari tujuan yang semestinya dicapai sebagaimana diatur dalam UU No. 15 Tahun 2019 saat ini justru tidak terlihat sama sekali;

- **Asas Kejelasan Rumusan**

95. Bahwa berdasarkan penjelasan Pasal 5 huruf f UU No. 15 Tahun 2019 disebutkan 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 muda dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;

Penting untuk ditegaskan dalam Permohonan ini bahwa pembentuk Undang-Undang banyak melakukan kekeliruan dalam merumuskan UU KPK baru. Pemohon dalam hal ini menyampaikan 2 (dua) Pasal yang kontroversial:

- **Pasal 29 huruf e Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019**

Bahwa ketentuan ini berbunyi untuk dapat diangkat sebagai Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi harus berusia paling rendah 50 (lima puluh) tahun dan paling tinggi 65 (enam puluh lima) tahun pada proses pemilihan. Sebagaimana diketahui bahwa sebelumnya sempat beredar *draft* pengesahan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 yang memuat bahwa "... berusia paling rendah 50 (empat puluh) tahun dan paling tinggi 65 (enam puluh lima) tahun pada proses pemilihan". Perbedaan penulisan sebagaimana digarisbawahi tersebut menimbulkan ketidakjelasan dalam penafsiran Pasal terkait berapa sebenarnya usia paling rendah jika seseorang ingin menjadi Pimpinan KPK.

Hal yang menyesatkan lagi bahwa dalam naskah akademik terkait Pasal *a quo* disebutkan usia paling rendah untuk menjadi Pimpinan KPK 40 (empat puluh) tahun. Secara sederhana pengesahan yang dikerjakan oleh pembentuk undang-undang melenceng dari naskah akademik. Sehingga Pemohon berkesimpulan bahwa pembentuk undang-undang telah melanggar asas kejelasan rumusan dalam produk yang dihasilkan yakni Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019.

- **Pasal 69D dan Pasal 70C Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019**

Pemohon juga menemukan adanya ketidakjelasan rumusan dalam dua Pasal di atas. Untuk Pasal 69 D berbunyi "Sebelum Dewan Pengawas terbentuk, pelaksanaan tugas dan kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi dilaksanakan berdasarkan ketentuan sebelum Undang-Undang ini diubah". Sedangkan di sisi lain Pasal 70 C berbunyi "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".

Dua Pasal di atas akan sangat bertentangan, Pasal 69 D Pemohon artikan bahwa sepanjang Dewan Pengawas belum terbentuk maka KPK bekerja mengikuti ketentuan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002, namun Pasal 70 C justru ingin menegaskan bahwa segala tindakan hukum yang dilakukan KPK harus mengacu

pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019. Ini akan menjadi persoalan jika dikaitkan juga dengan kewenangan Dewan Pengawas sebagaimana diatur dalam Pasal 37 B ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019. Kemudian pertanyaannya, bagaimana tindakan *pro justitia* KPK sejak Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 resmi berlaku dan Dewan Pengawas belum terbentuk?

Sehingga Pemohon berkesimpulan bahwa pembentuk undang-undang telah melanggar asas kejelasan rumusan dalam produk yang dihasilkan yakni Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019.

- **Asas Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan**

96. Bahwa berdasarkan penjelasan Pasal 5 huruf c Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 disebutkan bahwa Yang dimaksud dengan “**asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan**” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan;

Pemohon beranggapan bahwa hadirnya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 telah melanggar asas ini, sebab UU *a quo* tidak mengikuti bentuk, format, dan struktur undang-undang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019. Hal ini bisa dilihat dari batang tubuh Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 yang sama sekali tidak mencantumkan Ketentuan Peralihan. Padahal, undang-undang *a quo* merupakan perubahan dari ketentuan yang lama. Meskipun Ketentuan Peralihan di dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 bersifat “jika diperlukan”, dalam Perubahan Kedua UU KPK, Ketentuan Peralihan menjadi suatu hal yang penting, sebab Ketentuan Peralihan memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lama terhadap peraturan perundang-undangan yang baru, yang bertujuan untuk:

- a. menghindari terjadinya kekosongan hukum;
- b. menjamin kepastian hukum;
- c. memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan

mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara;

- **Asas Efektivitas Peraturan Perundang-Undangan**

97. Bahwa berdasarkan Pasal 5 huruf d Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 disebutkan bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan **efektivitas Peraturan Perundang-undangan** tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis. Tentu Asas ini jelas dilanggar dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019, sebab, bagaimana mungkin dapat dilaksanakan sedangkan antar Pasal saling bertentangan. Hal ini sebagaimana tercantum dalam bagian sebelumnya bahwa Pasal 69D dan Pasal 70C saling menegasikan. Satu sisi Pasal 69 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 “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”;

Dengan adanya dua Pasal tersebut tentu upaya penindakan KPK sepanjang Dewan Pengawas belum dilantik akan bermasalah. Selain dari itu Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 akan menjadi penghambat utama untuk pelantikan salah satu Pimpinan KPK terpilih, yakni Nurul Ghufron yang saat ini masih berusia 47 (empat puluh tujuh) tahun, sehingga tidak memenuhi syarat minimal administratif prosedural sebagai anggota Pimpinan KPK. Bahkan pelantikan calon anggota Pimpinan KPK baru akan dilantik pada bulan Desember 2019 mendatang. Artinya, sejak berlakunya undang-undang *a quo* ini, usia minimal 50 (lima puluh) tahun sudah mulai berlaku bagi anggota Pimpinan KPK yang akan dilantik pada bulan Desember 2019. Akibat penyusunan yang terburu-buru, seorang komisioner terpilih tidak dapat dilantik karena secara administratif tidak memenuhi ketentuan Pasal 29 huruf e undang-undang *a quo*;

Sehingga Pemohon berkesimpulan bahwa pembentuk undang-undang telah melanggar asas dapat dilaksanakan dalam produk yang dihasilkan yakni Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019;

- **Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan**

98. Bahwa berdasarkan Pasal 5 huruf e Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 menyebutkan bahwa Yang dimaksud dengan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentu sama sekali tidak mencerminkan nilai dari asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, sebab, perubahan undang-undang KPK tidak dibutuhkan saat ini. Terbukti dari Surat KPK bernomor: B/790/01-55/02/2016 tanggal 3 Februari 2016 yang menyatakan bahwa pembahasan undang-undang KPK belum dibutuhkan saat ini. Karena urgensi KPK lebih kepada revisi Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 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;

- **Asas Keterbukaan**

99. Bahwa berdasarkan Pasal 5 huruf g Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 menyebutkan 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 seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

Penting untuk Mahkamah ketahui bahwa proses pembentukan undang-undang *a quo* 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, dan pengundangan. Terlebih KPK sebagai *stakeholder* yang 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 dan dalam waktu yang sangat terbatas;

Sehingga Pemohon merasa bahwa Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 melanggar asas keterbukaan karena tidak mengakomodir masukan dari masyarakat;

100. Bahwa berdasarkan pemaparan di atas, penyusunan Perubahan Kedua UU KPK tidak mengindahkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu (i) asas kejelasan tujuan; (ii) asas kejelasan rumusan; (iii) kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; (iv) asas dapat dilaksanakan; (v) asas kedayagunaan dan kehasilgunaan; (vi) asas keterbukaan;

- **Pembentuk UU Tidak Partisipatif saat Melakukan Pembahasan Perubahan Kedua UU KPK**

101. Bahwa dalam setiap pembentukan undang-undang adalah kewajiban para pembentuk undang-undang untuk membuka pintu partisipasi publik dan mengakomodasikan aspirasi publik. Bentuk partisipasi dan akomodasi tersebut dapat dipandang berdasarkan dua aspek, yaitu aspek masyarakat dan aspek lembaga/institusi yang terkait dengan undang-undang yang dibentuk;

- **Tidak Melibatkan KPK dalam Proses Perencanaan dan Pembahasan**

102. Bahwa pada faktanya, KPK secara institusi tidak pernah dilibatkan dalam proses perencanaan dan pembahasan perubahan kedua UU KPK.

Komisioner KPK bahkan tidak mengetahui secara langsung materi muatan Perubahan UU KPK yang digodok oleh pembentuk undang-undang. Padahal, Komisioner KPK secara aktif mendesak pembentuk undang-undang untuk mengikutsertakan instansi tersebut dalam pembahasan, tetapi pembentuk undang-undang tidak mengindahkan permohonan KPK tersebut. Oleh karena itu, kata “dapat” dalam Pasal 68 ayat (6) UU Nomor 15 Tahun 2019 *juncto* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Pasal 138 Tatab DPR harus ditafsirkan menjadi kewajiban dan mengikat bagi pembentuk undang-undang ketika lembaga yang bersangkutan berupaya secara giat untuk dilibatkan dalam pembahasan undang-undang tentang kelembagaannya;

103. Bahwa 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 secara tegas menyebutkan beberapa poin, yakni:

1. 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;
2. 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;

104. 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:

- a. 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;

- b. Penyusunan Undang-Undang Perampasan Aset sebagai implementasi atau tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Ratifikasi UNCAC;
- c. Harmonisasi Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana;

105. Bahwa dua surat tersebut menegaskan bahwa KPK sebenarnya telah mempertegas sikap sembari melampirkan saran kepada Pembentuk UU bahwa perubahan kedua UU KPK belum dibutuhkan;

- **Tidak Melibatkan Masyarakat dalam Proses Perencanaan dan Pembahasan**

106. Bahwa Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 *juncto* UU No. 15 Tahun 2019 mewanti-wanti pembentuk undang-undang untuk menjamin partisipasi warga negara dengan memberikan pengaturan:

(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 tidak diberikan oleh pembentuk undang-undang dan seakan ditutupi, sehingga melanggar asas keterbukaan tersebut;

107. Bahwa pada praktiknya, pembahasan Perubahan Kedua UU KPK tidak melibatkan partisipasi masyarakat. Akses bagi masyarakat untuk menyampaikan pandangan dan pemikiran tentang revisi UU KPK telah ditutup sama sekali oleh pembentuk undang-undang. Bahkan pembentuk undang-undang langsung menyarankan kepada masyarakat yang tidak sepakat dengan Perubahan Kedua UU KPK untuk menguji konstitusionalitas Perubahan UU KPK ke MK;
108. Bahwa 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;
109. Bahwa partisipasi publik bukan hanya sebatas adanya formalitas keberadaan masyarakat dan instansi yang berkepentingan dalam pembahasan suatu produk hukum, melainkan harus dipandang secara paradigmatik, yaitu seberapa jauh pembentuk undang-undang mengakomodasikan kehendak, aspirasi, dan harapan masyarakat dan instansi yang berkepentingan dalam suatu produk legislasi;
110. Bahwa sejak tahun 2010 dimana pembahasan revisi UU KPK dimulai sudah banyak dilakukan aksi oleh berbagai elemen masyarakat yang menolak pengesahan perubahan kedua UU KPK;
111. Bahwa pada bulan September 2019 yang lalu terjadi aksi besar-besaran di berbagai wilayah di Indonesia dengan tagar #ReformasiDikorupsi yang mana salah satu tuntutan aksi tersebut menolak pengesahan perubahan kedua UU KPK. Bahkan dalam aksi tersebut diketahui lima orang peserta aksi tewas karena kekerasan aparat penegak hukum;
112. Bahwa pada tahun 2015 terdapat sebuah petisi pada laman [change.org](https://www.change.org) terkait penolakan atas perubahan kedua UU KPK yang ditandatangani oleh 62.103 orang;
113. Bahwa pada tahun 2015 sempat diadakan pertemuan antara Supratman Andi Agtas selaku Anggota Badan Legislasi DPR RI dengan Donal Fariz selaku Peneliti ICW. Yang mana pertemuan tersebut untuk menyerahkan petisi pada laman [change.org](https://www.change.org) terkait penolakan masyarakat atas

perubahan kedua UU KPK;

114. Bahwa pada bulan 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;
 115. Bahwa pada bulan September 2019 yang lalu setidaknya 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. Mereka berpandangan isi dari revisi UU KPK tersebut dipandang melemahkan institusi KPK;
 116. 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;
 117. Bahwa 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;
 118. Bahwa peristiwa di atas menunjukkan keaktifan masyarakat untuk menyuarakan penolakan perubahan kedua UU KPK;
 119. Bahwa berdasarkan argumentasi di atas, perumusan Perubahan Kedua UU KPK telah menyalahi ketentuan yang mengikat pembentuk undang-undang untuk menghimpun dan membuka luas partisipasi masyarakat umum dan lembaga terkait;
- **Sidang Paripurna Tidak Kuorum saat Pengambilan Keputusan Perubahan Kedua UU KPK**
 120. Bahwa setiap sidang DPR dapat mengambil keputusan apabila dalam sidang tersebut persyaratan kuorum peserta sidang terpenuhi. Jika tidak terpenuhi, maka hasil keputusan dalam sidang tidak memiliki legitimasi formil. Ketentuan demikian diatur dalam Pasal 232 UU No. 17 Tahun

2014, yaitu sebagai berikut:

- (1) Setiap rapat atau sidang DPR dapat mengambil keputusan apabila memenuhi kuorum.
- (2) Kuorum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terpenuhi apabila rapat dihadiri oleh lebih dari 1/2 (satu per dua) jumlah anggota rapat dan terdiri atas lebih dari 1/2 (satu per dua) jumlah fraksi, kecuali dalam rapat pengambilan keputusan terhadap pelaksanaan hak menyatakan pendapat.
- (3) Apabila kuorum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak terpenuhi, rapat ditunda paling banyak 2 (dua) kali dengan tenggang waktu masing-masing tidak lebih dari 24 (dua puluh empat) jam.
- (4) Setelah 2 (dua) kali penundaan, kuorum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) belum juga terpenuhi, cara penyelesaiannya diserahkan kepada pimpinan DPR.

121. Bahwa berdasarkan catatan Kesekretariatan Jenderal DPR, rapat paripurna persetujuan Perubahan 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 (*vide CNN Indonesia, Kursi Kosong Warnai Paripurna DPR Pengesahan Revisi UU KPK*, <<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190917115537-32-431177/kursi-kosong-warnai-paripurna-dpr-pengesahan-revisi-uu-kpk>>, 2019, [17/10/2019]; Tirta.id, *Pengesahan Revisi UU KPK: Hanya 102 Anggota DPR yang Hadir*, <<https://tirta.id/pengesahan-revisi-uu-kpk-hanya-102-anggota-dpr-yang-hadir-eieB>>, 2019, [17/10/2019]);
122. Bahwa berdasarkan video yang diperoleh dari Kompas TV memperlihatkan secara jelas rapat paripurna pada 17 September 2019 tidak dihadiri oleh keseluruhan anggota DPR. Bahkan sebagaimana disebutkan di atas hanya sekitar 102 anggota DPR yang mengikuti forum tersebut;

123. Bahwa 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 pengambilan keputusan
124. Bahwa selain itu, 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, tetap saja dilanjutkan dan disetujui oleh seluruh anggota parlemen untuk dijadikan undang-undang;
125. Bahwa dalil kewajiban kehadiran secara fisik ini diperkuat dengan pemikiran Hakim Konstitusi Saldi Isra yang berkapasitas sebagai ahli dalam Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/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.*" (Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009, hlm. 28);*

126. Bahwa menurut pandangan para Pemohon, secara prosedur administratif, jika pembentuk undang-undang melanggar ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam tata tertib khususnya dalam hal persetujuan pembentukan undang-undang maka menurut pandangan pemohon sudah 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 *a quo* harus dikatakan cacat secara politik karena tidak memenuhi dua prinsip keterwakilan, yaitu keterwakilan dalam ide atau gagasan dan keterwakilan dalam kehadiran;

127. Bahwa dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yang diterbitkan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI (1988) dinyatakan, kuorum adalah jumlah minimum anggota yang harus hadir (dalam rapat, majelis, dewan, dsb). 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*;
128. Bahwa 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;
- **Pembentuk UU Menggunakan Naskah Akademik Fiktif dan Tidak Memenuhi Syarat Saat Perencanaan Perubahan Kedua UU KPK**
129. Bahwa setiap rancangan undang-undang harus disertai dengan naskah akademik. Hal ini diatur dalam Pasal 43 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011 *juncto* UU No. 15 Tahun 2019 yang berbunyi: "*Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik*";
130. Bahwa naskah akademik merupakan prasyarat penting pembentuk undang-undang, sebab naskah akademik menguraikan naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah dalam suatu rancangan undang-undang. Naskah akademik meliputi pula solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Itu sebabnya, naskah akademik merupakan suatu dokumen yang penting dalam menunjukkan maksud, tujuan, rincian pasal-pasal yang akan diubah atau dibentuk, serta

implikasinya;

131. Bahwa naskah akademik yang disusun oleh pembentuk undang-undang tidak memadai dan bernilai buruk. Naskah akademik tidak menjabarkan analisis- analisis secara komprehensif tentang setiap perubahan pasal dalam UU KPK dan tidak menggambarkan kebutuhan hukum terkait perubahan dalam UU KPK;
132. Bahwa kecacatan naskah akademik Perubahan UU KPK dimulai dari ketidakjelasan peruntukan naskah akademik. Naskah akademik dikatakan disajikan untuk revisi UU KPK pada September 2019. Namun demikian, pada Bab I Poin C Tujuan dan Kegunaan, disampaikan bahwa naskah akademik merupakan landasan pembentukan UU KPK untuk Prolegnas Prioritas Tahun 2011. Selengkapnyalah sebagai berikut:

“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”.

Pada pokoknya, penyusunan undang-undang ini tidak memiliki naskah akademik dan hanya sekadar mengganti *cover* halaman depan saja. Para Pemohon meyakini bahwa naskah akademik yang dibentuk adalah fiktif semata;

133. Bahwa kemudian, secara substantif, analisis yang tidak komprehensif dapat ditemukan pada pembahasan tentang Penghentian penyidikan, penyadapan, penggeledahan, dan penyitaan, Pemberhentian dan Masa Jabatan Pimpinan, Larangan bagi Pimpinan KPK dan Anggota Dewan Pengawas yang Mengundurkan Diri dari Jabatannya dalam Rangka untuk Menduduki Jabatan Publik Lainnya, dan Penyidik dan Penyelidik. Pembentuk undang-undang tidak menguraikan secara mendalam tentang landasan teori, evaluasi secara praktis, evaluasi secara yuridis, dan implikasi perubahan pengaturan terkait dengan persoalan di atas;
134. Bahwa tidak jelasnya kebutuhan hukum yang hendak ditawarkan oleh pembentuk undang-undang tecermin pada bagian Evaluasi Peraturan

Perundang-Undangan terkait. Pada bagian tersebut, pembentuk undang-undang sekadar menjelaskan secara deskriptif aturan terkait saja, tidak benar-benar menguraikan persoalan apa yang menjadi evaluasi yuridis dari kelembagaan serta penyelenggaraan tugas, fungsi, dan kewenangan KPK selama ini;

135. Bahwa dalam naskah akademik, terdapat beberapa klausul yang diperbarui atau diubah, tetapi pembentuk undang-undang sama sekali tidak memaparkan argumentasi tentang pentingnya perubahan terhadap klausul tersebut. Pembentuk undang-undang pun sama sekali tidak menyebutkan adanya maksud perubahan tentang beberapa klausul tersebut. Adapun klausul yang tidak diargumentasikan dalam naskah akademik, di antaranya tentang KPK:
- a. KPK sebagai bagian dari rumpun kekuasaan eksekutif;
 - b. Dewan Pengawas KPK;
 - c. Penghapusan aturan KPK dapat membentuk perwakilan di daerah provinsi;
 - d. Penghapusan tim penasihat KPK;
 - e. Pegawai KPK sebagai anggota ASN;
 - f. Usia minimal komisioner KPK.
136. Bahwa berkaitan dengan tidak dibahasnya suatu materi perubahan undang-undang dalam naskah akademik, Hakim Konstitusi Maria Farida Indrati berpendapat bahwa secara formil, pembentukan undang-undang yang demikian bernilai cacat hukum dalam proses pembentukannya. Selengkapannya, Hakim Konstitusi Maria Farida Indrati mengungkapkan sebagai berikut:
- “Tidak pernah masuk dalam Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) sebelumnya, namun tiba-tiba masuk dalam DIM perubahan pada tanggal 30 Juni 2014 setelah diketahui komposisi hasil Pemilu, dengan demikian jika dikaitkan dengan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 maka produk hukum tersebut dibentuk tidak berdasarkan hukum akan tetapi karena kepentingan politis semata. Memperhatikan bukti dan fakta persidangan bahwa tidak terdapat keperluan mendesak akan perlunya perubahan terhadap norma Pasal 82 Undang-Undang*

Nomor 27 Tahun 2009 dan apalagi dalam DIM sebelumnya serta dalam Naskah Akademik tidak pernah ada pembahasan mengenai hal tersebut, oleh karena itu menurut saya pembentukan UU MD3 a quo, jelas melanggar UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang merupakan derivasi dari Pasal 22A UUD 1945. Sehingga secara formil UU MD3 tersebut cacat hukum dalam proses pembentukannya.” [Putusan MK Nomor 73/PUU-XII/2014, hlm. 229] (digarisbawahi oleh penulis);

137. Bahwa berdasarkan fakta-fakta hukum dan argumentasi-argumentasi hukum yang para Pemohon elaborasikan di atas, proses pembentukan Perubahan Kedua UU KPK inkonstitusional dan cacat hukum karena melanggar prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana terkandung dalam Pasal 1 ayat (2), Pasal 1 ayat (3), Pasal 20, dan Pasal 22A UUD 1945 yang kemudian diatur secara lebih terperinci dalam UU No. 12 Tahun 2011 *juncto* UU No. 15 Tahun 2019, UU No. 17 Tahun 2014, dan Tatib DPR. Dengan demikian, konsekuensinya undang-undang *a quo* harus dibatalkan secara keseluruhan oleh Mahkamah;
138. Bahwa dibatalkannya undang-undang *a quo* berpotensi memunculkan kekosongan hukum bagi kelembagaan dan pelaksanaan tugas, fungsi, dan wewenang KPK. Memberikan alternatif yang proporsional dan rasional untuk mencegah kekosongan hukum tersebut adalah suatu hal yang esensial. Oleh karena itu, penting bagi Mahkamah untuk memberlakukan kembali Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagai landasan konstitusional bagi KPK agar dapat melaksanakan tugas, fungsi, dan kewenangannya sebagaimana mestinya;

Pentingnya Menunda Keberlakuan Perubahan Kedua UU KPK

139. Bahwa sebagaimana telah diuraikan, pembentukan Perubahan Kedua UU KPK tidak memenuhi ketentuan formil pembentukan undang-undang. Pelanggaran itu terjadi mulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, persetujuan, hingga pengesahan. Di antaranya tidak melalui proses perencanaan dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2019, penyusunan tidak didasarkan pada naskah akademik yang memadai, pembentukan

melanggar asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, pembahasan tidak dilakukan secara partisipatif, dan pengambilan keputusan di Sidang Paripurna DPR tidak kuorum;

140. Bahwa pelanggaran terhadap ketentuan formil pembentukan undang-undang dalam Perubahan Kedua UU KPK tersebut telah menimbulkan implikasi serius terhadap keberlangsungan KPK di antaranya: (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 justitia* padahal konsep lembaga negara independen pada dasarnya tidak mengenal kelembagaan pengawas apalagi dengan kewenangan *pro justitia*. 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;

141. Bahwa tidak hanya sepuluh poin yang disampaikan di atas, pada saat Perubahan Kedua UU KPK tersebut berlaku pada 17 September 2019 maka, sebenarnya pada saat itu juga telah terjadi kekosongan hukum akibat kontradiksi pasal-pasal di dalamnya. Pasal 69D menyatakan “Sebelum Dewan Pengawas terbentuk, pelaksanaan tugas dan kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi dilaksanakan berdasarkan ketentuan sebelum Undang-Undang ini diubah” yakni Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. 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. Artinya harus menggunakan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dengan kontradiksi itu, sejak 17 September 2019 itu pula penyidik dan penuntut KPK tidak bisa lagi melaksanakan kewenangan *pro justicia* nya karena terjadi kontradiksi hukum, termasuk tidak bisa lagi melakukan Operasi Tangkap Tangan (OTT) yang selama ini menjadi salah satu tumpuan KPK memberantas korupsi;
142. Bahwa segala hal yang menjadi implikasi tersebut telah berdampak buruk bagi KPK pada umumnya dan pemberantasan korupsi pada khususnya apabila Perubahan Kedua UU KPK tetap diberlakukan karena KPK secara kelembagaan terancam lumpuh. Untuk itu agar kerja pemberantasan korupsi tetap bisa berjalan di KPK, para Pemohon memohon kepada Mahkamah untuk menunda pemberlakuan Perubahan Kedua UU KPK tersebut melalui putusan sela sampai ada putusan Mahkamah dalam perkara *a quo*. Selama penundaan tersebut, undang-undang yang digunakan adalah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang

Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Menjadi Undang-Undang. Penggunaan instrumen ini agar keberlangsungan kerja-kerja pemberantasan korupsi oleh KPK tidak terganggu dan dilandasi dasar hukum yang memadai;

143. Bahwa memang Pasal 58 UU MK menyatakan “Undang-undang yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi tetap berlaku, sebelum ada putusan yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Namun menurut pemohon pasal tersebut hanya berlaku untuk pengujian materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang (pengujian materiil) karena jika seluruh undang-undang yang diuji ditunda pemberlakuannya maka akan berdampak pada pasal lain yang tidak diuji, sehingga penundaan tersebut tidak dimungkinkan. Sementara itu, permohonan ini adalah permohonan pengujian formil yang apabila dikabulkan oleh MK berkonsekuensi pada dibatalkannya keseluruhan undang-undang yang menjadi objek pengujian dalam perkara *a quo*. Maka, untuk mencegah terus terjadinya pelanggaran hak konstitusional pemohon akibat diberlakukannya keseluruhan Perubahan Kedua UU KPK tersebut terlebih putusan MK tidak bisa berlaku surut maka, pemohon meminta Mahkamah untuk menunda pemberlakuan Perubahan Kedua UU KPK tersebut sebelum ada putusan Mahkamah dalam perkara *a quo*;
144. Bahwa meski menurut para Pemohon Pasal 58 UU MK tersebut hanya berlaku untuk uji materiil (terbatas pada materi ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang yang diuji) sesungguhnya dalam pengujian materiil pula Mahkamah pernah mengabulkan putusan sela dalam perkara Nomor 133/PUU-VII/2009 terkait pengujian UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam proses persidangan perkara tersebut atas permohonan pemohon, MK memberikan putusan sela yang pada intinya menyatakan bahwa ketentuan Pasal 30 UU KPK mengenai pemberhentian pimpinan KPK yang menjadi terdakwa tidak dapat dilaksanakan terlebih dahulu sebelum ada putusan MK mengenai pengujian pasal dimaksud. Dengan

pertimbangan bahwa *“Mahkamah tidak hanya bertugas menegakkan hukum dan keadilan tetapi secara preventif juga berfungsi melindungi dan menjaga hak-hak konstitusional warga negara agar tidak terjadi kerugian konstitusional yang disebabkan oleh praktik penyelenggaraan negara yang tidak sesuai dengan UUD 1945”*. Oleh karena itu, sesungguhnya putusan sela sebenarnya berlaku juga untuk pengujian materiil (terbatas pada materi ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang yang diuji) dan juga pengujian formil;

145. Bahwa masih dalam Putusan Perkara Nomor 133/PUU-VII/2009 tersebut Mahkamah juga berpendapat bahwa *“Mahkamah secara terus menerus mengikuti perkembangan kesadaran hukum dan rasa keadilan yang tumbuh di masyarakat yang menjadi dasar agar Mahkamah tidak berdiam diri atau membiarkan terjadinya pelanggaran hak konstitusional warga negara. Oleh karenanya, meskipun dalam UU MK tidak dikenal putusan provisi dalam perkara pengujian undang-undang, seiring dengan perkembangan kesadaran hukum, kebutuhan praktik dan tuntutan rasa keadilan masyarakat serta dalam rangka memberikan perlindungan dan kepastian hukum yang adil, Mahkamah memandang perlu menjatuhkan putusan provisi dalam perkara a quo dengan mendasarkan pada aspek keadilan, keseimbangan, kehati-hatian, kejelasan tujuan, dan penafsiran yang dianut dan telah berlaku tentang kewenangan Mahkamah dalam menetapkan putusan sela”*;

146. Bahwa berdasarkan argumen di atas telah nyata bahwa Mahkamah berwenang mengeluarkan putusan provisi (putusan sela) meskipun UU MK tidak mengatur secara spesifik mengenai putusan provisi. Hal ini perlu dilakukan untuk mencegah terjadinya pelanggaran atas UUD 1945 yang paling tidak ketika pemeriksaan pendahuluan dilakukan, potensi pelanggaran tersebut telah terdeteksi oleh Mahkamah Konstitusi;

Bahwa berdasarkan uraian argumentasi di atas, sangat beralasan bagi para Pemohon untuk memohon kepada Mahkamah agar Mahkamah mengabulkan permintaan provisi yang diajukan dalam perkara a quo;

V. PETITUM

Berdasarkan alasan-alasan yang telah dipaparkan di atas, para Pemohon memohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi dapat mengabulkan permohonan para Pemohon sebagai berikut:

DALAM PROVISI

1. Mengabulkan permohonan provisi para Pemohon;
2. Menyatakan menunda keberlakuan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 197 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6409) sampai ada putusan Mahkamah dalam perkara *a quo*. Selama penundaan tersebut, undang-undang yang digunakan adalah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 137 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4250) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 107 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5698).

DALAM POKOK PERMOHONAN

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan pembentukan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 197 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6409) mengalami cacat formil, sehingga aturan dimaksud tidak dapat diberlakukan dan batal demi hukum;
3. Menyatakan pembentukan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 197 Tambahan Lembaran Negara Republik

Indonesia Nomor 6409) tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

4. Menyatakan diberlakukannya kembali Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 137 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4250) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 107 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5698);
5. Memerintahkan amar Putusan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia untuk dimuat dalam Berita Negara;
Atau apabila Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, kami memohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalilnya, para Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-42F, kecuali P-4, P-5, P-23, P-35, P-37E, P-37G, P-40D, P-41B, P-42B yang telah disahkan dalam persidangan, dan bukti tambahan P-43 sampai dengan P-45 yang tidak disahkan dalam persidangan sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Salinan Kartu Tanda Penduduk Pemohon I – Pemohon XIII atas nama:
 1. Agus Rahardjo;
 2. Laode Muhamad Syarif;
 3. Saut Situmorang;
 4. Erry Riyana Hardjapamekas;

5. Dr. Moch Jasin;
 6. Omi Komaria Madjid;
 7. Ir. Betti S Alisjahbana;
 8. Dr. Ir. Hariadi Kartodihardjo, M.S.;
 9. Dr. Mayling Oey;
 10. Suarhatini Hadad;
 11. Abdul Ficar Hadjar, S.H., M.H.;
 12. Abdillah Toha;
 13. Ismid Hadad;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Dokumen Evaluasi Penanganan RUU Prolegnas Prioritas per tanggal 28 Mei 2019, 4 Juli 2019, 25 Juli 2019, 1 Agustus 2019, dan 9 September 2019;
 4. Bukti P-6 : Fotokopi Salinan Surat Presiden Republik Indonesia Nomor R-42/Pres/09/2019 perihal Penunjukan Wakil Pemerintah untuk Membahas Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tanggal 11 September 2019;
 5. Bukti P-7 : Fotokopi *Print Out* Berita Landasan Pembentukan RUU KPK:
Katadata, *Anggota DPR Sebut Revisi UU KPK Mengacu kepada Pidato Jokowi*,
<<https://katadata.co.id/berita/2019/09/05/anggota-dpr-sebut-revisi-uu-kpk-mengacu-kepada-pidato-jokowi>>, 2019, [17/10/2019];
 6. Bukti P-8 : Fotokopi Salinan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, September 2019;
 7. Bukti P-9 : Fotokopi *Print Out* Berita Penolakan Masyarakat terhadap Revisi UU KPK, di antaranya:

1. Tempo.co, *82,61 Persen Masyarakat Minta Jokowi Tolak Revisi UU KPK*, <<https://nasional.tempo.co/read/1248277/8261-persen-masyarakat-minta-jokowi-tolak-revisi-uu-kpk>>, 2019, [02/11/2019];
 2. Detik News, *Tolak RUU KUHP-Revisi UU KPK, Mahasiswa Demo DPR*, <<https://news.detik.com/berita/d-4712960/tolak-ruu-kuhp-revisi-uu-kpk-mahasiswa-demo-dpr>>, 2019, [02/11/2019];
 3. CNN Indonesia, *Persatuan Guru Besar Tolak Revisi UU KPK*, <<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190913131953-20-430224/persatuan-guru-besar-tolak-revisi-uu-kpk>>, 2019, [02/11/2019];
 4. CNN Indonesia, *Tokoh Lintas Agama: Umat Harus Tolak Revisi UU KPK*, <<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190910131854-12-429091/tokoh-lintas-agama-umat-harus-tolak-revisi-uu-kpk>>, 2019, [02/11/2019];
 5. Tempo.co, *Tokoh dan Pegiat Antikorupsi Bakal Gugat UU KPK Hasil Revisi*, <<https://nasional.tempo.co/read/1266265/tokoh-dan-pegiat-antikorupsi-bakal-gugat-uu-kpk-hasil-revisi/full&view=ok>>, 2019, [02/11/2019];
8. Bukti P-10 : Fotokopi *Print Out* Berita Revisi UU KPK Tidak Melibatkan Masyarakat dan KPK:
Kompas.com, *Mulusnya Pengesahan Revisi UU KPK, Abai Kritik Hingga Tidak Libatkan KPK*, <<https://nasional.kompas.com/read/2019/09/18/11032741/mulusnya-pengesahan-revisi-uu-kpk-abai-kritik-hingga-tak-libatkan-kpk?page=all>>, 2019, [02/11/2019]
9. Bukti P-11 : Fotokopi *Print Out* Berita Kuorum Persetujuan Revisi UU

KPK yang Tidak Terpenuhi, di antaranya:

CNN Indonesia, *Kursi Kosong Warnai Paripurna DPR Pengesahan Revisi UU KPK*, <<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190917115537-32-431177/kursi-kosong-warnai-paripurna-dpr-pengesahan-revisi-uu-kpk>>, 2019, [17/10/2019];

10. Bukti P-12 : Fotokopi Salinan Daftar Rancangan Undang-Undang Program Legislasi Nasional Tahun 2015-2019;
11. Bukti P-13 : Fotokopi Salinan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2015;
12. Bukti P-14 : Fotokopi Salinan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor: 4/DPR RI/III/2015-2016 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2016 dan Perubahan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019;
13. Bukti P-15 : Fotokopi Salinan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor: 7/DPR RI/II/2016-2017 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2017 dan Program Legislasi Nasional Perubahan Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019;
14. Bukti P-16 : Fotokopi Salinan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor: 1/DPR RI/II/2017-2018 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2018 dan Program Legislasi Nasional Perubahan Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019;
15. Bukti P-17 : Fotokopi Salinan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 19/DPR RI/I/2018-2019 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2019 dan Perubahan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019;
16. Bukti P-18 : Fotokopi Salinan Surat Nomor DP/21465/SETJEN DAN BK-DPRRI/BP.02/01/2020, tanggal 9 Januari 2020 perihal Jawaban Atas Permintaan Informasi terkait

permohonan informasi Salinan Keputusan Rapat Pimpinan Badan Legislasi DPR RI tanggal 19 Agustus 2020,

<https://cloud.dpr.go.id/index.php/s/jw7bBDSJi3EfCek#pdfviewer>;

17. Bukti P-19 : Fotokopi Salinan Surat Nomor 057/KIP/XII/2019 terkait Permohonan Risalah siang Paripurna Pengesahan UU No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
18. Bukti P-20 : Fotokopi Salinan Surat Nomor DP/21459/SETJEN DAN BK-DPRRI/BP.02/01/2020 terkait Permohonan Dokumen Risalah Rapat Dengar Pendapat Umum UU No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi selama Tahun 2019;
19. Bukti P-21 : Fotokopi Surat Nomor R/3514/HK.01.00/01-50/09/2019, tanggal 16 September 2019 (Pembahasan Revisi UU KPK);
20. Bukti P-22 : Fotokopi Surat Nomor B-790/01-55/02/2016 tanggal 3 Februari 2016;
21. Bukti P-24 : Fotokopi Foto suasana rapat paripurna DPR saat pengesahan UU KPK, <https://www.youtube.com/watch?v=IdSvWmrGYJI>, [27/01/2020];
22. Bukti P-25 : Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009, tanggal 16 Juni 2010 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, https://anggara.files.wordpress.com/2011/04/putusan_sidang_putusan-no-27-puu-vii-2009.pdf, [30/01/2020];

23. Bukti P-26 : Fotokopi salinan surat informasi penolakan DPR RI terkait permintaan daftar hadir anggota DPR RI dalam paripurna pengesahan UU KPK pada tanggal 17 September 2019;
24. Bukti P-27 : Fotokopi Foto absensi pengusul revisi UU KPK;
25. Bukti P-28 : Fotokopi hukumonline.com, RUU Kejaksaan Diusulkan Dirombak Total,
<https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol9644/ruu-kejaksaan-diusulkan-dirombak-total/>, [01/02/2020];
26. Bukti P-29 : Fotokopi Risalah Rapat Panja Komisi III DPR RI dengan Pemerintah tentang Revisi UU LPSK;
27. Bukti P-30 : Fotokopi Tempo.co, Laode Syarif Minta Yasonna Laoly Tak Kaburkan Fakta Revisi UU KPK,
<https://nasional.tempo.co/read/1249188/laode-syarif-minta-yasonna-laoly-tak-kaburkan-fakta-revisi-uu-kpk/full&view=ok>, [05/01/2020];
28. Bukti P-31 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 186, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6401);
29. Bukti P-32 : Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017, tanggal 8 Februari 2018 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah,
<https://mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_sidang_2754_20180209151027_36%20PUU%202017_UU_MD3-TOLAK.qrqr-%20wmActionWiz.pdf>, [30/01/2020];
30. Bukti P-33 : Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 133/PUU-VII/2009, tanggal 29 Oktober 2009 tentang

- putusan sela (provisi) dalam perkara permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasa Tindak Pidana Korupsi, https://mkri.id/public/content/persidangan/putusan/Putusan%20Provinsi%20Perkara%20133_RPH%2028%20Oktober%202009_telah%20baca_29%20Oktober%202009.pdf, [30/01/2020];
31. Bukti P-34 : Fotokopi keterangan dari DPR tentang Daftar Inventaris Masalah Revisi UU KPK, <https://cloud.dpr.go.id/index.php/s/DYdeR4s4Pdmjykw>, [30/01/2020];
32. Bukti P-36A : Fotokopi Tempo.co, Ombudsman Menduga Ada Maladministrasi dalam Revisi UU KPK, <https://nasional.tempo.co/read/1289706/ombudsman-menduga-ada-maladministrasi-dalam-revisi-uu-kpk/full&view=ok>, [05/01/2020], 2019;
33. Bukti P-36B : Fotokopi Ombudsman.go.id, Surpres Jokowi Soal Revisi UU KPK: Ombudsman Sebut Ada yang Ganjil, <https://www.ombudsman.go.id/pengumuman/r/surpres-jokowi-soal-revisi-uu-kpk-ombudsman-sebut-ada-yang-ganjil>, [05/01/2020], 2019;
34. Bukti P-36C : Fotokopi Ombudsman.go.id, Ombudsman: Hati-Hati, Ada Keanehan Dalam Surpres Revisi UU KPK, <https://www.ombudsman.go.id/pengumuman/r/ombudsman-hati-hati-ada-keanehan-dalam-surpres-revisi-uu-kpk>, [14/01/2020], 2019;
35. Bukti P-37A : Fotokopi KPK.go.id, KPK Tolak Revisi UU KPK, <https://www.kpk.go.id/id/berita/siaran-pers/1211-kpk-tolak-revisi-uu-kpk>, [05/01/2020], 2019;
36. Bukti P-37B : Fotokopi Politik.lipi.go.id, Civitas Lipi Tolak Revisi UU KPK, <https://www.politik.lipi.go.id/kegiatan/1323-konferensi-pers-civitas-lipi-tolak-revisi-uu-kpk>, [05/01/2020], 2019;

37. Bukti P-37C : Fotokopi Kiara.or.id, Reformasi Dikorupsi Masyarakat Bahari Turun Melawan, <https://www.kiara.ot.id/2019/10/02/reformasi-dikorupsi-masyarakat-bahari-turun-melawan>, [05/01/2020], 2019;
38. Bukti P-37D : Fotokopi VIVAnews, Lima Pimpinan Melawan Revisi UU KPK, <https://www.vivanews.com/berita/nasional/5739-lima-pimpinan-melawan-revisi-uu-kpk?medium=autonext>, [14/01/2020], 2019;
39. Bukti P-37F : Fotokopi Detik News, Isi Lengkap Petisi 151 Dosen UGM Menolak Revisi UU KPK, <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-4698305/isi-lengkap-petisi-151-dosen-ugm-menolak-revisi-uu-kpk>, [14/01/2020], 2019;
40. Bukti P-37H : Fotokopi Detik News, 40 Perguruan Tinggi Muhammadiyah se-Indonesia Tolak revisi UU KPK, https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-4700213/40-perguruan-tinggi-muhammadiyah-se-indonesia-tolak-revisi-uu-kpk?_ga=2.166295550.1931437525.1578995824-743780920.1578995818, [14/01/2020], 2019;
41. Bukti P-38A : Fotokopi Katadata.co.id, Rapat Tertutup DPR Enggan Sampaikan Kemajuan Pembahasan RUU KPK, <https://katadata.co.id/berita/2019/09/13/rapat-tertutup-dpr-enggan-sampaikan-progres-pembahasan-ruu-kpk>, [05/01/2020], 2019;
42. Bukti P-38B : Fotokopi Kompas.id, Revisi UU KPK Baleg DPR: Masukan Publik Tak Lagi Diperlukan, <https://kompas.id/baca/utama/2019/09/13/baleg-dpr-masukan-publik-tak-lagi-diperlukan/>, [14/01/2020], 2019;
43. Bukti P-38C : Fotokopi Kompas.com, Presiden dan DPR Dinilai Tak Pedulikan Masukan Publik soal Revisi UU KPK, <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/18/10023701/presiden-dan-dpr-dinilai-tak-pedulikan-masukan-publik-soal-revisi-uu-kpk?page=all.>, [16/01/2020], 2019;

44. Bukti P-38D : Fotokopi Kompas.com, Pembahasan dan Pengesahan Revisi UU KPK yang hanya butuh 12 hari..., <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/17/15101411/pembahasan-dan-pengesahan-revisi-uu-kpk-yang-hanya-butuh-12-hari?page=all>, [16/01/2020], 2019;
45. Bukti P-38E : Fotokopi KumparanNews, KPK Soroti Tipo di Revisi UU KPK: Karena Dibuat Buru-buru dan Tertutup, <https://kumparan.com/kumparannews/kpk-soroti-tipo-di-revisi-uu-kpk-karena-dibuat-buru-buru-dan-tertutup-1s3L9Ln3TYp>, [14/01/2020], 2019;
46. Bukti P-38F : Fotokopi Kompas TV, Banyak Salah Ketik, Presiden Kembalikan UU KPK Ke DPR, <https://www.kompas.tv/article/56006/banyak-salah-ketik-presiden-kembalikan-uu-kpk-ke-dpr>, [14/01/2020], 2019;
47. Bukti P-39A : Fotokopi Tirto.id, Aksi Reformasi Dikorupsi 1489 Orang Ditangkap, 380 Jadi Tersangka, <https://tirto.id/aksi-reformasi-dikorupsi-1489-orang-ditangkap-380-jadi-tersangka-ejaY>, [05/01/2020], 2019;
- P Bukti P-39B : Fotokopi Kumparan.com, Demo Mahasiswa di Berbagai Daerah Menolak UU KPK dan RKUHP, <https://kumparan.com/kumparannews/demo-mahasiswa-di-berbagai-daerah-menolak-uu-kpk-dan-rkuhp-1rvTlc4mloW>, [05/01/2020], 2019;
49. Bukti P-39C : Fotokopi Detik News, Kalangan Advokat Yogya Turun Jalan Menolak Revisi UU KPK, https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-4708218/kalangan-advokat-yogya-turun-jalan-menolak-revisi-uu-kpk?_ga=2.138632947.1931437525.1578995824-743780920.1578995818, [14/01/2020], 2019;
50. Bukti P-39D : Fotokopi Detik News, Tolak Revisi UU KPK, Dosen dan Mahasiswa Yogya Turun Ke Jalan, <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d->

- 4703770/tolak-revisi-uu-kpk-dosen-dan-mahasiswa-yogya-turun-ke-jalan?_ga=2.163215100.1931437525.1578995824-743780920.1578995818, [14/01/2020], 2019;
51. Bukti P-40A : Fotokopi Kompas.com, *Demo UU KPK dan RKUHP, 232 Orang Jadi Korban, 3 Dikabarkan Kritis* <https://www.kompas.com/tren/read/2019/09/25/072855665/demo-uu-kpk-dan-rkuhp-232-orang-jadi-korban-3-dikabarkan-kritis?page=all>, [14/01/2020], 2019;
52. Bukti P-40B : Fotokopi Merdeka.com, *Mencari Keadilan Buat Korban Gugur dan Luka Demonstrasi RUU KUHP & UU KPK*, <https://www.merdeka.com/peristiwa/mencari-keadilan-buat-korban-gugur-luka-demonstrasi-ruu-kuhp-uu-kpk.html> [14/01/2020], 2019;
53. Bukti P-40C : Fotokopi Liputan6, *Aksi Malam Renungan dan Doa Untuk 5 Korban Meninggal Demo DPR*, <https://www.liputan6.com/news/read/4084445/aksi-mala-renungan-doa-untuk-5-korban-meninggal-demo-dpr>, [14/01/2020], 2019;
54. Bukti P-40E : Fotokopi Tempo.co, *Demo Revisi UU KPK Berujung Rusuh, Ada 1.365 Orang Ditangkap*, <https://grafis.tempo.co/read/1851/demo-revisi-uu-kpk-berujung-rusuh-ada-1.365-orang-ditangkap> [14/01/2020], 2019;
55. Bukti P-41A : Fotokopi PSHK.or.id, *Mengatasi Kebuntuan, Presiden Sebaiknya Tarik Surpres Pembahasan RUU Revisi UU KPK*, <https://pshk.or.id/publikasi/siaran-pers/mengatasi-kebuntuan-presiden-sebaiknya-tarik-surpres-pembahasan-ruu-revisi-uu-kpk/>, [14/01/2020], 2019;
56. Bukti P-41C : Fotokopi Detik News, *Ini 5 Cacat Formil di Revisi UU KPK, Hentikan Pembahasannya Segera*, <https://news.detik.com/berita/d-4709112/ini-5-cacat-formil-di-revisi-uu-kpk-hentikan-pembahasannya>

- segera?_ga=2.65705710.1931437525.1578995824-743780920.1578995818, [14/01/2020], 2019;
57. Bukti P-41D : Fotokopi CNN Indonesia, *Revisi UU KPK Diduga Sarat Konflik Kepentingan*, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190916035627-12-430725/revisi-uu-kpk-diduga-sarat-konflik-kepentingan>, [16/01/2020], 2019;
58. Bukti P-41E : Fotokopi PSHK.or.id, *Revisi UU KPK menyalahi prosedur hukum dan bisa digugat ke MK*, <https://pshk.or.id/blog-id/revisi-uu-kpk-menyalahi-prosedur-hukum-dan-bisa-digugat-ke-mk>, [14/01/2020], 2019;
59. Bukti P-42A : Fotokopi CNN Indonesia, *Pengamat Anggap Ada Celah Blunder OTT KPK*, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/2020011202222-12-464544/pengamat-anggap-ada-celah-blunder-ott-kpk>, [16/01/2020], 2020;
60. Bukti P-42C : Fotokopi IndoPos, *Penyadapan dan Penggeledahan Dua OTT KPK Tuai Polemik*, <https://indopos.co.id/read/2020/01/14/215912/penyadapan-dan-pengeledahan-dua-ott-kpk-tuai-polemik/>, [16/01/2020], 2020;
61. Bukti P-42D : Fotokopi Balipuspanews.com, *Polemik OTT, Prof. Indriyanto: KPK Perlu Hati-Hati Dalam Penggeledahan dan Penistaan*, <https://www.balipuspanews.com/polemik-ott-prof-indriyanto-kpk-perlu-hati-hati-dalam-pengeledahan-dan-penistaan.html>, [16/01/2020], 2020;
62. Bukti P-42E : Fotokopi CNN Indonesia, *Polemik Izin Geledah dari Dewas, Era Baru KPK Rasa Birokrat*, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200114215924-12-465397/polemik-izin-geledah-dari-dewas-era-baru-kpk-rasa-birokrat>, [16/01/2020], 2020;
63. Bukti P-42F : Fotokopi Katadata.co.id, *Revisi UU KPK dinilai Memicu*

Ketidakpastian

Investasi,

<https://katadata.co.id/berita/2019/10/10/revisi-uu-kpk-dinilai-memicu-ketidakpastian-investasi>, [16/01/2020], 2020;

64. Bukti P-43 : Fotokopi *screenshot* situs DPR tentang rekam jejak pembentukan RUU tentang perubahan kedua atas undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, diakses melalui <http://dpr.go.id/uu/detail/id/88> pada 22 Desember 2019, pukul 16.54 WIB;
65. Bukti P-44 : Fotokopi Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2019 tentang Organ Pelaksana Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
66. Bukti P-45 : Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2020 tentang Pengalihan Pegawai Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menjadi Pegawai Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 181).

Selain itu, para Pemohon dalam persidangan tanggal 19 Februari 2020 mengajukan 2 (dua) orang ahli yakni **Bivitri Susanti, S.H., L.L.M.** dan **Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., L.L.M.**, yang menyampaikan keterangan lisan di bawah sumpah/janji dan dilengkapi keterangan tertulis yang diterima oleh Kepaniteraan Mahkamah tanggal 17 Februari 2020. Pada persidangan tanggal 4 Maret 2020 mengajukan 2 (dua) orang ahli yakni **Prof. Susi Dwi Harijanti, S.H., L.L.M., Ph.D.** dan **Bernardinus Herry Priyono**, yang menyampaikan keterangan lisan di bawah sumpah/janji dan dilengkapi keterangan tertulis yang diterima oleh Kepaniteraan Mahkamah tanggal 2 Maret 2020. Pada persidangan tanggal 24 Juni 2020 mengajukan 2 (dua) orang ahli yakni **Dr. Aan Eko Widiarto, S.H., M.Hum.**, yang menyampaikan keterangan lisan di bawah sumpah/janji dan dilengkapi keterangan tertulis yang diterima oleh Kepaniteraan Mahkamah tanggal 13 Maret 2020 dan **Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., M.C.L.**, yang menyampaikan keterangan lisan di bawah sumpah/janji dan dilengkapi keterangan tertulis yang diterima oleh Kepaniteraan Mahkamah tanggal 22 Juni 2020, serta pada persidangan tanggal 14

Juli 2020 mengajukan 1 (satu) orang saksi yakni **Rimawan Pradiptyo, Ph.D** yang menyampaikan keterangan lisan di bawah sumpah/janji. Pada persidangan tanggal 24 Agustus 2020 mengajukan 2 (dua) orang saksi yakni **Budi Santoso** dan **Manik Marganama Hendra** yang menyampaikan keterangan lisan di bawah sumpah/janji, dan pada persidangan tanggal 9 September 2020 mengajukan 1 (satu) orang ahli yakni **Rasamala Aritonang**, pada pokoknya sebagai berikut:

Ahli para Pemohon

1. Bivitri Susanti, S.H., L.L.M.

Tidak berlebihan jika dikatakan bahwa revisi UU KPK telah mengguncang moralitas para *jurists* di Indonesia. Di satu sisi, ada sebuah proses legislasi yang dibuat oleh lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan konstitusional untuk membuat undang-undang, sehingga apapun yang dihasilkan dalam proses politik itu, dalam pandangan yang didasarkan hanya pada peraturan perundang-undangan, patut dianggap sah. Di sisi lainnya, ada hal-hal yang 'terasa' jauh dari nalar hukum yang patut dan etik yang dipertontonkan, sehingga ada 'rasa' keadilan yang terusik dan kemudian mempertanyakan 'patutkah sebuah undang-undang dibuat dengan cara seperti itu?' Hal-hal yang dapat dilihat dengan nyata itu antara lain kehadiran fisik yang sangat minimal dalam rapat yang dapat dilihat secara kasat mata dan besarnya penolakan dari berbagai kalangan yang kemudian diabaikan atas nama kewenangan, meski asas partisipasi jelas telah diabaikan. Bahkan, DPR dan Pemerintah bergeming meski ada penolakan besar yang berujung pada kematian 5 mahasiswa.

Dilema itulah yang kemudian diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi untuk diurai dan diputus. Karena itu, sesungguhnya persoalan terberat dalam pengujian undang-undang kali ini tidak semata terletak pada dalil-dalil hukum. Perkara pengujian ini akan membawa kita pada cara pandang kita tentang hukum. Tidak hanya teks yang perlu dibongkar dan ditelaah, tetapi juga soal-soal non-hukum yang sangat terkait dengan teks hukum yang dihasilkan.

Namun demikian, tentu saja sebagai sebuah perkara pada Mahkamah Konstitusi sebagai *court of law* sekaligus *court of justice* -dan bukan forum diskusi akademik biasa- soal-soal non-hukum yang Ahli maksud bukan sekadar narasi advokasi, melainkan hal-hal yang memang seharusnya dilihat oleh para

jurists untuk dapat memahami bagaimana sebuah konteks mengenai hukum hadir (“*an interface with a context within which law exists*”).

Setelah membaca berbagai soal di media massa, media sosial, forum diskusi, maupun perkara-perkara di Mahkamah Konstitusi RI terkait dengan proses revisi UU No. 30/2002 tentang KPK ini, Ahli memahami pentingnya pilihan para Pemohon Perkara Nomor 79/PUU-XV11/2019 ini untuk mengajukan pengujian formil. Sebab, persoalannya bukan sekadar bagaimana revisi undang-undang ini punya dampak menghancurkan (*destructive effect*) bagi penegakan hukum tindak pidana korupsi dan upaya pemberantasan korupsi secara umum, tetapi juga bagaimana proses pembentukan yang sangat bertentangan dengan aturan main membuat UU 19/2019 ini mempunyai masalah fundamental dalam hal validitasnya sehingga perlu dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Bahkan kemudian, masalah validitas ini nyata-nyata menyebabkan kerusakan dalam desain institusional KPK.

ISU

Pokok opini yang Ahli ajukan adalah: **proses pembentukan yang sangat bertentangan dengan aturan main membuat UU 19/2019 ini mempunyai masalah fundamental dalam hal daya laku (validitas atau *geltung*) sehingga Mahkamah Konstitusi perlu memutus sebaik-baiknya untuk memastikan tujuan-tujuan konstitusional terpenuhi.**

Sesuai dengan perkara *a quo* yang ditugaskan kepada Ahli, Ahli akan membatasi pandangan ini pada hal-hal yang terkait dengan ‘uji formil’ UU 19/2019. Lebih khusus, Ahli tidak akan mengulang kembali rincian alasan uji formil yang sudah didalilkan dengan baik oleh para Pemohon, melainkan berfokus pada isu-isu yang Ahli pandang penting untuk dipikirkan oleh sidang Mahkamah yang cendekia ini. Karena itu, Ahli akan berfokus pada tiga isu:

1. Bagaimana penjelasan metanaratif mengenai fenomena pelanggaran aturan bernegara yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang secara kasat mata ini? Penjelasan ini penting untuk mendapatkan gambaran mengenai intensi dalam proses, yang menguatkan argumen mengenai pentingnya Mahkamah untuk menyatakan undang-undang ini tidak valid.

2. Secara khusus, mengapa pelanggaran terhadap kuorum fisik Sidang Paripurna DPR RI menjadi alasan fundamental bagi tidak validnya UU 19/2019.
3. Bagaimana pelanggaran asas dan prosedur dalam proses pembentukan UU No. 19/2019 menjadikan undang-undang ini tidak mempunyai daya laku (validitas atau *geltung*).

Peraturan Terkait

1. UUD 1945
2. Ketetapan No. XI/MPR/1998 tentang penyelenggaraan negara yang bersih bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).
3. Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2001 tentang arah kebijakan pemberantasan dan pencegahan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).
4. Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi.
5. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
6. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Analisis

1. Mengenai Pengujian Undang-Undang Secara Formil

Uji Formil merupakan sebuah bentuk pengujian yang unik karena dia nyata ada dan diatur dengan jelas, namun tidak banyak berkembang dalam praktik. Dalam konteks kerangka hukum, keberadaan uji formil ini diatur dalam Pasal 51A ayat (3) UU No. 8 Tahun 2011,

“Dalam hal permohonan pengujian berupa permohonan pengujian formil, pemeriksaan dan putusan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi didasarkan pada peraturan perundangundangan yang mengatur tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan”

Secara teknis, hal ihwal mengenai uji formil diatur dalam Pasal 4 Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 6/PMK/2005, yang mengatakan:

(1) Permohonan pengujian undang-undang meliputi pengujian formil dan/atau pengujian materiil.

- (2) Pengujian materiil adalah pengujian undang-undang yang berkenaan dengan materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang yang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (3) Pengujian formil adalah pengujian undang-undang yang berkenaan dengan proses pembentukan undang-undang dan hal-hal lain yang tidak termasuk pengujian materiil sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

Namun demikian, belum pernah ada peraturan yang dibatalkan atas dasar uji formil, meskipun dalam pengujian secara formil, Mahkamah Konstitusi telah menemukan dasar untuk menyatakan inkonstitusionalitasnya.

Sebagaimana dinyatakan oleh Mahkamah Konstitusi:

“Menimbang bahwa oleh karenanya sudah sejak Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, Mahkamah berpendapat Peraturan Tata Tertib DPR RI Nomor 08/DPR RI/I/2005.2006 (yang selanjutnya disebut Tatib DPR) adalah merupakan bagian yang sangat penting dalam perkara *a quo* untuk melakukan pengujian formil UU 3/2009 terhadap UUD 1945, karena hanya dengan berdasarkan Peraturan Tata Tertib tersebut dapat ditentukan apakah DPR telah memberikan persetujuan terhadap RUU yang dibahasnya sebagai syarat pembentukan undang-undang yang diharuskan oleh UUD 1945; Terkait dengan hal-hal tersebut, menurut Mahkamah jika tolok ukur pengujian formil harus selalu berdasarkan pasal-pasal UUD 1945 saja, maka hampir dapat dipastikan tidak akan pernah ada pengujian formil karena UUD 1945 hanya memuat hal-hal prinsip dan tidak mengatur secara jelas aspek formil-proseduralnya. Padahal dari logika tertib tata hukum sesuai dengan konstitusi, pengujian secara formil itu harus dapat dilakukan. Oleh sebab itu, sepanjang undang-undang, tata tertib produk lembaga negara, dan peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme atau formil-prosedural itu mengalir dari delegasi kewenangan menurut konstitusi, maka peraturan perundang-undangan itu dapat dipergunakan atau dipertimbangkan sebagai tolok ukur atau batu uji dalam pengujian formil”.

Meski dalam perkara di atas, Mahkamah telah meletakkan dasar yang sangat penting dalam pengujian formil, argumen uji formil dalam perkara itu sendiri ditolak demi asas kemanfaatan hukum. Hingga saat ini, belum pernah ada pengujian formil yang dikabulkan tersendiri.

Soal ini memang telah diulas secara mendalam, baik dalam Permohonan perkara *a quo* maupun dalam perkara lainnya, seperti dalam Perkara Nomor 79/PUU-XII/2014. Namun Ahli merasa perlu mengulasnya kembali untuk menegaskan perlunya Mahkamah untuk menelaah kembali hal ihwal pengujian formil secara mendalam. Sebab, masuknya perkara-perkara

pengujian formil ke Mahkamah Konstitusi menggambarkan bagaimana proses legislasi kelihatan semakin menjauh dari apa yang seharusnya dilakukan oleh para pembuat undang-undang. Dalam berbagai kajian mengenai proses legislasi, telah diungkap hal-hal dalam praktik yang semakin menjauh dari bagaimana seharusnya proses ini dijalankan.

Media massa juga kerap memberitakan dan memotret Sidang Paripurna yang kerap sepi pengunjung. Bahkan beberapa kali muncul kontroversi karena adanya fraksi yang *walk out* karena aspirasinya tidak terpenuhi, namun bagaimanapun proses legislasi dianggap telah terpenuhi. Ada ‘rasa’ manusiawi yang muncul: benarkah ini proses yang bisa diterima oleh akal budi manusia? Politisi kerap berdalih mengenai alasan formil mengenai kuorum tanda tangan dan proses politik yang harus dimaklumi. Namun akal sehat dari manusia yang beretik kerap terusik.

Karena itulah, penting bagi Mahkamah untuk bisa memberikan kerangka ukur yang lebih jelas, agar persoalan ‘rasa’, etik, dan politik ini bisa diuji secara objektif.

Karena itu pula, muncul pertanyaan-pertanyaan yang bersifat ‘membongkar’ di benak Ahli: *jangan-jangan*, selama ini kita terpenjara oleh sebuah kesalahpahaman mengenai uji formil – bisa saja selama ini sudah benar, tapi tidakkah perlu dibongkar dulu sebelum jauh melangkah? Jadi, apa sebenarnya dasar uji formil secara konseptual? Mengapa dia ada dan dibedakan dengan uji material?

Untuk membongkarnya secara konseptual, kita perlu mundur kembali ke pemahaman yang selama ini kita gunakan, sampai pada pengaturannya dalam teks Pasal 4 Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 6/PMK/2005. Konsep yang sering dipakai adalah pembagian dalam Bahasa Belanda: “*materiele toetsingsrecht*” dan “*formele toetsingsrecht*” karena sejarah hukum Indonesia yang sangat terkait dengan Belanda. Padahal bila dicari lebih seksama dalam literatur Belanda terkini, tidak mudah untuk menggali bahan bacaan yang terkait dengan pembagian secara kaku seperti itu. Dengan keterbatasan berbahasa Belanda yang Ahli miliki, dalam praktik di Belanda, yang lazim dibahas adalah inisiatif dari anggota parlemen bernama Femke Halsema, sehingga diistilahkan dengan “Halsema Bill on

Constitutional Review” yang mengizinkan adanya pengujian konstitusional untuk pasal-pasal tertentu.

Ini adalah perkembangan dalam praktik, tetapi tentu saja pembagian secara konseptual memang ada dalam literatur klasik. Namun perlu diselidiki lebih lanjut relevansi pengkotakkan secara kaku antara formil dan materiil. Ada beberapa penjelasan mengenai uji konstitusional ini, namun tidak ada penjelasan yang memadai bagaimana uji formil itu dengan tegas dibedakan dengan uji materiil.

Yang lazim dipraktikkan dan berkembang secara konseptual, baik di negara-negara *common law* maupun *civil law*, adalah adanya pengujian konstitusional oleh pengadilan. Namun pengujian itu tidak pernah dibatasi secara kaku antara formil dan material. Karena pada hakekatnya, adanya pengujian yang dilakukan oleh lembaga peradilan adalah salah satu bentuk nyata negara hukum, di mana kekuasaan tidak boleh tidak diawasi. Maka, kekuasaan membentuk undang-undang oleh lembaga legislatif-pun, harus bisa diuji oleh cabang ketiga yang memiliki kekuasaan di bidang hukum.

Jadi, penempatan pengujian material dan formil secara berhadap-hadapan dapat mengaburkan pertanyaan konstitusional yang sesungguhnya, yaitu apakah suatu undang-undang itu telah melanggar konstitusi dan konstitusionalisme atau tidak?

Pembagian antara material dan formil yang telah lama dibahas oleh para pakar hukum Indonesia tersebut adalah *cara* atau *metode*, bukan *tujuan* dari pengujian itu sendiri.

Pelanggaran konstitusi ini yang kemudian perlu kita telaah lebih jauh, apakah teks konstitusinya belaka, ataukah prinsip-prinsip dalam konstitusi, di mana di dalamnya termasuk bagaimana suatu undang-undang dibuat. Dalam konteks inilah, Putusan Mahkamah Nomor 27/PUU-VII/2009 telah secara tepat meluaskan pemahaman ini, meski dalam kerangka pikir yang berbeda.

2. Masalah dalam Praktik Pembentukan Undang-Undang Membutuhkan Penguatan dan Kejelasan Argumentasi Mengenai Uji Formil

Bagian ini berupaya menjelaskan bagaimana penjelasan metanaratif mengenai fenomena pelanggaran aturan bernegara yang dilakukan oleh

pembentuk undang-undang secara kasat mata ini? Penjelasan ini penting untuk mendapatkan gambaran mengenai intensi dalam proses, yang menguatkan argumen mengenai pentingnya Mahkamah untuk menyatakan undang-undang ini tidak valid.

Merujuk pada Permohonan perkara *a quo*, pelanggaran formil yang didalilkan para Pemohon adalah:

- a. Pembentuk UU Melakukan Penyelundupan Hukum dalam Proses Perencanaan dan Pembahasan Perubahan Kedua UU KPK;
- b. Pembentuk UU Melanggar Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik dalam Penyusunan Perubahan Kedua UU KPK
- c. Pembentuk UU Tidak Partisipatif saat Melakukan Penyusunan dan Pembahasan Perubahan Kedua UU KPK;
- d. Pembentuk UU Menggunakan Naskah Akademik Fiktif dan Tidak Memenuhi Syarat Saat Penyusunan Perubahan Kedua UU KPK, yang membuktikan ketiadaan NA, khususnya BAB V mengenai Materi Muatan;
- e. Sidang Paripurna Tidak Kuorum saat Pengambilan Keputusan Persetujuan Perubahan Kedua UU KPK.

Ahli tidak ingin mengulang lagi hal-hal yang telah didalilkan oleh para Pemohon, namun ingin 'membacanya' dalam konteks yang lebih luas.

Dengan adanya aturan main yang jelas dalam UU 12/2011 maupun Tata Tertib DPR, pertanyaan besar yang muncul di benak banyak orang adalah: *mengapa* pembuat undang-undang menabrak aturan main yang telah dibuatnya sendiri?

Jawabannya terletak pada soal kepentingan. Dalam konteks ini, menarik untuk dilihat, tiga ciri hukum yang penting menurut Al. Andang L. Binawan. *Pertama*, ciri relasional, yaitu peran hukum dalam menghubungkan dan menyatukan masyarakat. *Kedua*, ciri kompromis. Kompromi dalam hukum disebabkan karena keragaman pemahaman masyarakat tentang banyak hal, khususnya tentang keadilan. *Ketiga*, terkait erat dengan ciri yang kedua, hukum juga berciri minimal. Minimal yang dimaksud di sini adalah minimal

dalam kandungan konsep 'keadilan,' karena adanya banyak kompromi dalam hukum.

Terkait dengan kuatnya 'pertarungan gagasan' dalam pembentukan hukum, Colin Sumner menyebutkan adanya soal-soal penting dalam asal mula hukum, yang berkaitan dengan: (1) kelompok kekuasaan di balik suatu legislasi, (2) masalah-masalah yang ingin dipecahkan oleh kelompok tersebut, (3) ideologi di mana masalah ini dipahami, dan (4) pandangan oposisi terhadap legislasi tersebut. Dari sini terlihat bahwa hukum adalah fenomena ciptaan dari politik dan ideologi. Hukum pun disebutnya sebagai "*site of struggle*" atau wilayah perjuangan (gagasan). Soal-soal yang dinyatakan Sumner terletak dalam wilayah ideologis, namun kerangka analisisnya yang berpusat pada kelompok-kelompok aktor dalam proses legislasi, sangat relevan untuk digunakan dalam konteks pembicaraan kita.

Analisis aktor dalam proses legislasi menjadi penting. Siapa saja aktor-aktor yang terlibat, bagaimana peran masing-masing aktor itu dalam pembentukan undang-undang, dan dampak dari keterlibatan aktor-aktor itu dalam undang-undang yang dihasilkan. Sama halnya ketika kita berbicara soal politik hukum, seperti didalilkan oleh Mahfud MD, penting untuk melihat konfigurasi politik.

Karena keterbatasan waktu dalam membuat makalah, Ahli tidak bisa menelaah secara akademik mengenai analisis jaringan aktor secara terperinci, namun yang ingin Ahli tekankan dalam bagian ini adalah pentingnya untuk melihat bagaimana kepentingan aktor berkelindan. Karena adanya kepentingan-kepentingan yang kemudian menabrak sistem yang telah digariskan inilah, maka akan lahir undang-undang yang lebih mengedepankan kepentingan kelompok daripada kepentingan bangsa dan prinsip-prinsip konstitusionalisme. Oleh sebab itu pula, ada teori yang mengatakan soal "*regulatory capture*," yang menggambarkan kegagalan pemerintah ketika suatu badan atau lembaga yang sebenarnya diamanatkan untuk memperjuangkan kepentingan publik, justru bertindak menguntungkan kelompok tertentu.

Dengan kondisi yang demikian, penting bagi Mahkamah untuk memperjelas kerangka uji formil sebagai cara atau metode untuk menguji undang-undang.

3. Proses Legislasi, Demokrasi, dan Negara Hukum

Bagian ini menyoal kuorum dalam konteks kehadiran fisik anggota DPR. Pelanggaran terhadap kuorum fisik Sidang Paripurna DPR RI menjadi alasan fundamental bagi tidak validnya UU 19/2019.

DPR selama ini membuat dua argumen terkait dengan kuorum pengambilan keputusan. Pertama, ada perbedaan antara kehadiran fisik dan daftar hadir. Kedua, fraksi merupakan pengambil keputusan dalam demokrasi Indonesia berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat.

Mengenai kehadiran secara fisik, yang harus disadari oleh para politisi adalah prinsip dalam demokrasi keterwakilan itu sendiri, yang maknanya tidak bisa disamakan dengan kerja profesional berdasarkan *performance indicators*. Dalam kerja-kerja biasa, sebagai dosen, peneliti, atau karyawan sebuah kantor, seringkali yang dicari adalah performance dalam bentuk *output* ataupun indikator-indikator tersendiri, yang kadang tidak mensyaratkan kehadiran secara fisik. Sedangkan dalam konteks demokrasi perwakilan, *kehadiran fisik* untuk berbicara dan berpendapat merupakan suatu hal yang sangat penting. Kehadiran dan berbicara adalah bentuk nyata dari peran sebagai seseorang yang mewakili sejumlah rakyat tertentu. Di situlah 'logika demokrasi' dapat dilihat. Karena itu juga, asal kata 'parlemen' adalah 'parle', yang artinya 'berbicara', bukan 'menandatangani daftar hadir.

Sebagai wakil rakyat, ada "*the power of speech*" yang sesungguhnya dimiliki oleh anggota DPR, yang harusnya dieksekusi dan menggambarkan kepekaan politik anggota DPR.

Kehadiran dalam bentuk daftar hadir bukanlah tujuan dari kuasa bersuara (*the power of speech*) itu sendiri, namun hanya alat administratif. Pada akhirnya kehadiran fisiklah yang seharusnya dijadikan ukuran oleh Mahkamah untuk menilai apakah tindakan mewakili telah dilakukan oleh anggota DPR.

Mengenai kuorum yang diwakili fraksi, konsep pengelompokan politik di DPR melalui fraksi ini juga perlu ditelaah secara kritis.

Ketentuan dasar mengenai fraksi dimuat dalam UU MD3 dan Tata Tertib DPR. Pada dasarnya diatur bahwa fraksi adalah pengelompokan anggota berdasarkan konfigurasi partai politik hasil Pemilu, dibentuk minimal oleh

sejumlah anggota dan difungsikan untuk mengkoordinasikan anggotanya dalam melaksanakan tugas dan wewenang mereka dan meningkatkan kemampuan, disiplin, efektivitas dan efisiensi kerja anggota.

Meski ketentuan dalam Tata Tertib tersebut terkesan baik dan penting, dalam kenyataannya adanya fraksi telah meminggirkan secara signifikan kedaulatan anggota DPR dalam menyuarakan aspirasinya, yang seharusnya didasarkan pada aspirasi konstituennya. Dalam pelaksanaan fungsi legislasi, pengawasan, maupun anggaran di DPR, suara fraksi-lah yang menentukan. Ini tercermin antara lain dengan prosedur standar rapat-rapat paripurna di DPR yang selalu memasukkan agenda didengarnya "Pendapat Fraksi". Walaupun pada saat pembahasan memang tiap anggota biasanya mengemukakan pendapatnya secara perorangan, biasanya sudah ada arahan dari pimpinan fraksi, yang *notabene* adalah pandangan partai politik (Parpol) yang bersangkutan.

Bahkan, adanya fraksi juga telah meminggirkan mekanisme demokrasi. Dalam soal mekanisme uji kepatutan dan kelayakan misalnya, biasanya sudah ada keputusan dari fraksi, yang biasanya juga merupakan kesepakatan atau "instruksi" dari Dewan Pimpinan Pusat Parpol. Padahal, kesepakatan Parpol tidaklah selalu mencerminkan keinginan rakyat. Seringkali terjadi tawar-menawar dan perhitungan politik dalam keputusan Parpol yang bertujuan menguatkan secara politik Parpol yang bersangkutan.

Memang dalam Pasal 13 ayat (2) Tata Tertib DPR disebutkan bahwa fraksi bersifat mandiri. Pertanyaannya: mandiri dari siapa? Kalau pembentukannya saja harus berdasarkan konfigurasi partai politik di DPR, ketentuan ini jelas hanya merupakan cangkang kosong, karena dapat dipastikan bahwa ia akan menyuarakan kepentingan Parpol tempat di mana mereka berasal.

Memang dalam kekhasannya sebagai lembaga politik, anggota parlemen dipastikan akan membawa pandangan Parpol asalnya. Namun adanya fraksi yang dilembagakan secara baku dengan dukungan kewenangan dan infrastruktur, ditambah dengan konvensi ketatanegaraan mengenai pandangan akhir fraksi dalam pembahasan legislasi, pada akhirnya berujung pada suatu sistem yang meminggirkan mekanisme demokrasi.

4. Validitas Undang-Undang tergantung pada Proses yang Benar

Bagaimana pelanggaran asas dan prosedur dalam proses pembentukan UU No. 19/2019 menjadikan undang-undang ini tidak mempunyai daya laku (validitas atau *geltung*)?

Ada tiga isu yang diulas pada bagian ini. Pertama, mengenai validitas suatu undang-undang. Kedua, nilai-nilai konstitusi lain yang terlanggar oleh proses legislasi yang salah tersebut, misalnya nilai negara hukum, demokrasi, republik, HAM. Ketiga, pentingnya untuk tidak bertumpu hanya pada asas manfaat dalam menilai konstitusionalitas undang-undang.

4.1. Validitas Undang-Undang

Secara konseptual, setiap pelaksanaan wewenang harus diikuti dengan prosedur tertentu yang tetap, guna mengukur validitas pelaksanaan wewenang tersebut. Pada akhirnya, pengukuran ini diperlukan dalam konteks kepastian hukum. Seperti dikatakan oleh Prof. Maria Farida dkk dalam Laporan Kompendium Bidang Hukum Perundang-Undangan yang diterbitkan oleh BPHN pada 2008, dalam pembentukan undang-undang, ada tiga komponen utama yang saling terkait dan tidak dapat dipisah-pisahkan, yaitu (1) lembaga pembentuk undang-undang; (2) prosedur atau tata cara pembentukannya; dan (3) substansi yang akan diatur dalam undang-undang. Jika salah satu komponen utama pembentukan undang-undang tersebut tidak berjalan dengan baik maka hasilnya adalah suatu produk hukum yang cacat yang dapat dibatalkan pengujian di Mahkamah Konstitusi.

Dalam konteks prosedur inilah, kemudian ada asas-asas formil maupun materiil yang diuraikan secara teoritis, dan kemudian dituangkan dalam UU 10/2004 yang kemudian digantikan oleh UU 12/2011. Pelanggaran terhadap asas-asas ini dalam Perkara *a quo* telah didalilkan oleh para Pemohon dan karena menyetujui sepenuhnya, Ahli tidak akan mengulangnya lagi. Namun yang terpenting dalam runutan pemikiran mengenai validitas ini adalah pandangan selanjutnya dari Prof. Maria Farida Indrati mengenai validitas ini. Ia menyebutkan bahwa setiap norma itu berlaku karena ia mempunyai “daya laku” (validitas) atau karena ia mempunyai

keabsahan (*validity/geltung*). Dengan demikian, dalam menentukan arah kebijakan negara melalui perumusan aturan hukum positif, pembahasan mengenai keabsahan aturan sangat penting untuk diperhatikan oleh karena sangat berhubungan dengan asas kepastian hukum.

Dengan konteks banyak pelanggaran dalam asas-asas formil dan teoritis dalam tata cara pembentukan, sesungguhnya UU 19/2019 telah kehilangan daya laku atau validitasnya. Dan validitas inilah yang menjadi objek dari pengujian Mahkamah.

4.2. Konstitusionalisme dan Validitas

Konsep validitas di atas juga penting untuk diuji dalam konteks konstitusionalisme. Penting bagi Mahkamah untuk mengembalikan ide dasar adanya pengujian undang-undang. Secara fundamental, mekanisme ini dibutuhkan dalam dua aras. Pada aras konstitusi, penting untuk memastikan bahwa pasal-pasal dalam konstitusi ditafsirkan dengan benar dalam undang-undang. Sedangkan pada aras konstitusionalisme, Mahkamah harus melihat bagaimana prinsip-prinsip dalam konstitusi diterapkan dalam kehidupan bernegara.

Prinsip konstitusionalisme bukanlah suatu prinsip yang dapat ditemukan secara eksplisit dalam sebuah konstitusi, meskipun seringkali ia akan dapat tergambar secara tekstual, terutama dalam konstitusi modern. Prinsip konstitusionalisme ini juga seringkali disamakan dengan negara hukum, yang pada pokoknya menempatkan hak-hak asasi dan penyelenggara negara yang juga ada di bawah hukum. Penyelenggara negara yang ada di bawah hukum bermakna bahwa aturan main atau hukum harus diikuti dengan baik oleh penyelenggara negara. Bila mereka tidak dapat mengikuti hukum, meski mereka sendiri pembuat hukum, maka produk hukumnya sudah melanggar prinsip negara hukum.

Dalam perkara *a quo*, hukum yang mengatur mengenai proses legislasi telah dilanggar, sehingga sesungguhnya prinsip penting dalam konstitusionalisme dan negara hukum telah dilanggar. Mendingkan pelanggaran hukum oleh pembuat hukum akan menghancurkan sendi-

sendi negara hukum itu sendiri. Bila dibiarkan, lama kelamaan negara hukum Indonesia akan rusak. Peran Mahkamah Konstitusi menjadi semakin penting dalam konteks ini.

4.3. Asas Kepastian Hukum, Kemanfaatan, dan Keadilan yang Saling Berkaitan

Tiga asas dari seorang filsuf Jerman Gustav Radbruch seringkali digunakan tanpa penjelasan yang memadai. Ketiga asas ini adalah mengenai kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan. Hal ini perlu diurai kembali karena Mahkamah menggunakan asas kemanfaatan untuk menyatakan penolakan atas permohonan dalam Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009.

Apa sebenarnya makna “kemanfaatan”? Ada berbagai pandangan, yang kebanyakan dikaitkan dengan aliran filsafat utilitarianisme. Penganut aliran utilitarianisme menganggap bahwa tujuan hukum adalah memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebanyak-banyaknya warga masyarakat. Pandangan ini berpijak pada filsafat sosial, bahwa setiap warga masyarakat mencari kebahagiaan; dan hukum merupakan salah satu alatnya.

Prinsip utilitarianisme yang sangat mengemuka di kalangan pemikir hukum adalah yang dikemukakan oleh Bentham dalam karya monumentalnya *“Introduction to the Principles of Morals and Legislation”*. Bentham mendefinisikannya sebagai sifat segala benda tersebut cenderung menghasilkan kesenangan, kebaikan, atau kebahagiaan, atau untuk mencegah terjadinya kerusakan, penderitaan, atau kejahatan, serta ketidakbahagiaan pada pihak yang kepentingannya dipertimbangkan.

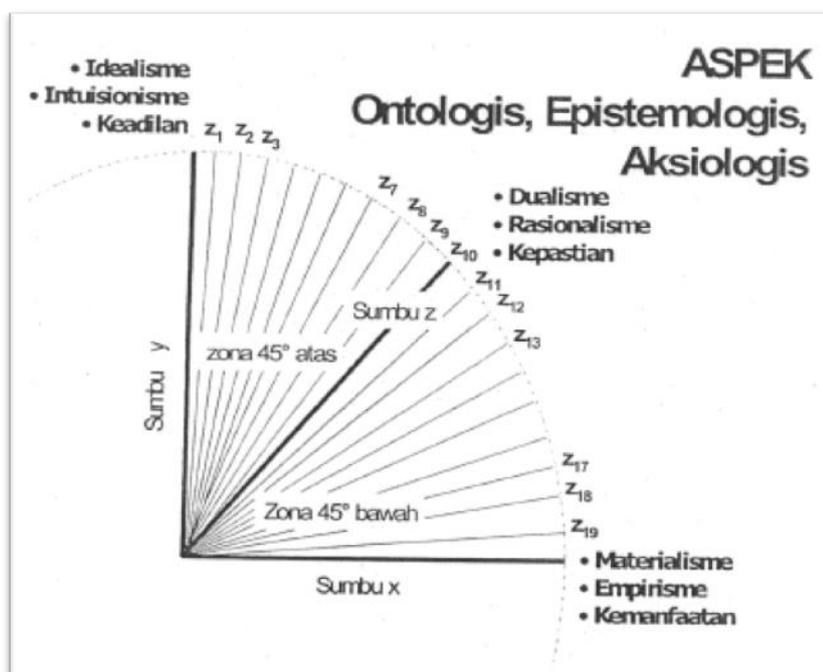
Pertanyaan besarnya, apakah pandangan ini kemudian juga dapat dimaknai sebagai apakah masyarakat akan “tidak mendapat manfaat” bila sebuah undang-undang tidak ada?

Untuk menjawab ini, kita sebenarnya harus mengingat pandangan Radbruch tadi dalam satu kesatuan. Ini yang juga dilakukan misalnya oleh Shidarta, misalnya ketika menggambarkan bagaimana pertimbangan-pertimbangan mengenai asas kemanfaatan ini

sebenarnya bergerak dalam sumbu yang bertegangan dalam upaya Penalaran hukum. Diungkapkan bagaimana dari segi aksiologisnya, tantangan dalam Penalaran hukum terletak pada menyeimbangkan kepastian dengan kemanfaatan dan keadilan. Penggambarannya bisa dilihat di bawah ini, di mana Sumbu Y dan Sumbu X akan selalu tarik-menarik, yang menggambarkan ketegangan antara keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.

Yang ingin Ahli katakan dalam konteks penjabaran ini adalah pentingnya Mahkamah untuk tidak hanya melihat kemanfaatan dalam dirinya sendiri, tetapi juga bagaimana sebuah undang-undang yang tidak ada, tidak berarti kebahagiaan masyarakat akan optimum pada saat adanya undang-undang menciderai asas kepastian hukum dan asas keadilan dalam masyarakat.

Selain itu, perlu juga diingat bahwa petitum Pemohon dalam perkara *a quo* adalah untuk menggunakan kembali UU 30/2002, yang berarti aturan main mengenai pemberantasan korupsi tidak kosong, bahkan - bila ditopang dengan analisis materi muatannya dalam perkara lainnya- akan menimbulkan manfaat yang lebih maksimal bagi masyarakat.



Sumber: Sidharta, 2009.

Kesimpulan

Pandangan keahlian ini berfokus pada ihwal pengujian formil UU 19/2019. Pertama-tama, pengujian secara formil tidak perlu dikotakkan secara kaku sebagai tujuan, karena ia adalah *cara* menguji. Tidak perlu ada ketegangan antara formil dan materiil. Pada pokoknya, justru sepanjang ada segala hal yang dilanggar oleh pembentukan undang-undang, termasuk prosesnya, maka sesungguhnya undang-undang itu telah inkonstitusional. Bahkan, konstitusionalistas yang didasarkan pada bagaimana pembuat undang-undang tunduk pada hukum mengenai prosedur legislasi ini, memiliki makna mendasar dalam konteks negara hukum.

Argumen kemanfaatan yang sudah digunakan oleh Mahkamah Konstitusi dalam memutus pengujian formil perlu ditinjau kembali. Perlu dilihat bagaimana sebenarnya Asas Kepastian Hukum, Kemanfaatan, dan Keadilan merupakan tiga asas yang saling berkaitan.

Mahkamah Konstitusi perlu mengambil putusan yang sebaik-baiknya dengan melihat bagaimana proses pembentukan UU 19/2019 ini bertentangan dengan aturan main mengenai proses legislasi, sehingga ia mempunyai masalah fundamental dalam hal daya laku (*validitas* atau *geltung*) sehingga ia berdampak pula pada kepastian hukum dan keadilan.

2. Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., L.L.M.

PENDAHULUAN

Pada dasarnya pengujian yang dilakukan oleh Pemohon merupakan pengujian formil. Namun demikian, dalam batas penalaran yang wajar, dapat dikatakan bahwa meskipun yang dilakukan pengujian formil, namun bukan berarti tidak dapat menggali kesalahan-kesalahan formil melalui konsep materiil dari suatu UU. Oleh karenanya, keterangan ini pun tidaklah sepenuhnya menggunakan analisis formil pembentukan UU, tetapi sesekali akan menggunakan konsep materiil dari UU dalam analisis yang akan dilakukan.

Analisis akan dilakukan terhadap; **Pertama**, konsep konstitusional yang berkaitan pembentukan UU. **Kedua**, apa saja pelanggaran yang dilakukan dalam tahapan pembentukan UU. **Ketiga**, implikasi membingungkan dari UU yang diujikan ini. Dan sebenarnya memiliki keterkaitan dengan

pembentukannya yang tidak memenuhi kaedah pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

KONSEP KONSTITUSIONAL PEMBENTUKAN UU

Undang-undang bukanlah hal yang sederhana. Suatu UU adalah hukum yang dibentuk oleh pembentuknya dan memiliki daya berlaku, dapat bersifat perintah maupun larangan terhadap rakyat dan warga negara. Rosseau menggambarkan dalam “Kontrak Sosial” bahwa rakyat memberikan kuasa terhadap negara untuk begitu banyak urusan, termasuk mengatur rakyat tersebut. Dan oleh karenanya, harus ada batasan-batasan bagi negara untuk melaksanakan titipan kewenangan itu. Rakyat yang berdaulat kemudian menitipkan kedaulatannya kepada negara melalui proses representasi dan kontestasi kepemiluan, dan karenanya aktor negara yang terpilih kemudian harusnya melaksanakan keinginan rakyat yang menitipkan kedaulatan tersebut.

Prinsip demokrasi menyebutkan pembentuk UU, Presiden dan Parlemen – dalam sistem Presidensial-, merupakan perpanjangan tangan dari kedaulatan rakyat. Hanya menjadi pelaksana dari keinginan rakyat. Dalam perspektif Bryan Thompson, konstitusionalitas atas kerja-kerja negara itu harus bersumber dari hukum dasar hanya mengikat jika didasarkan atas kekuasaan tertinggi (kedaulatan) dalam suatu negara dan ketika kekuasaan itu telah diberikan ia berkewajiban **untuk taat dan patuh atas konsep pembatasan kekuasaan yang disematkan pada negara dan memperhatikan secara sungguh-sungguh keinginan rakyat**, sebagai sumber kedaulatan yang dimiliki oleh negara dalam menjalankan kewenangannya.

Artinya, secara filosofi konstitusionalitas pembentukan UU tak lain dan tak bukan harus memperhatikan kedua hal tersebut di atas dalam menjalankan kewenangan yang disematkan padanya. Sedangkan UU itu sendiri memiliki pengertian yang beragam seiring dengan persepektif para ahli melihat dan mendefinisikan UU. Namun pada dasarnya, pengertian itu bisa dilihat dan tersarikan pada pengertian peraturan perundang-undangan yang ada dalam Pasal 1 angka 2 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) yaitu *“peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang*

ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan”. Jika diuraikan pengertian peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, maka peraturan perundang-undangan adalah: (1) Berbentuk tertulis. (2) Memuat norma hukum yang mengikat umum. (3) Dibentuk/ditetapkan oleh Lembaga/Pejabat yang berwenang. **(4) Melalui Prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.**

Dalam pembahasan ketika UUD 1945 dibentuk, terlihat keinginan besar untuk membahas pembentukan UU ini, setidaknya dalam tiga level. Pertama, pergeseran kekuasaan pembentuk UU. Kedua, proses dan mekanisme pembentukan UU. Ketiga, pengawasan atas kekuasaan pembentukan UU melalui mekanisme review.

Dalam dua level yang pertama, seperti kita ketahui, terjadi pergeseran kuasa pembentuk UU dari Presiden menjadi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Yang sudah dijelaskan secara terang benderang dalam disertasi Saldi Isra, bahwa pergeseran ini tak serta merta berarti menguatkan kewenangan DPR, tetapi malah memberikan posisi yang kuat kepada Presiden dalam wilayah legislasi. Meskipun kuasa berada di DPR tapi pemilik veto yang tak bisa terbantahkan adalah Presiden dalam kewajiban pembahasan dan persetujuan bersama.

Hanya saja pada level yang ketiga yakni ketika berbicara tentang pengujian UU sebagai sarana kontrol untuk menjamin UU tidak digunakan secara serampangan oleh pembentuknya, terjadi pembahasan tak berimbang antara pengujian formil dan pengujian materiil. Meskipun kita semua paham bahwa konsep pengujian UU menganut model materiil dan formil, tetapi ketika pembahasan UUD 1945 khususnya pada perubahan kedua dan ketiga, pembahasan lebih banyak berfokus pada pengujian materiil.

Akan tetapi kemudian, ketika UUD disepakati dan ditindaklanjuti dengan menyusun UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, konsep pengujian formil ini mendapatkan tempat pembahasan. Pada titik itulah, pengujian formil mengalami tarik menarik yuridis. Jika tetap dengan paradigma bahwa pengujian formil harus berdasarkan Pasal 51 Ayat 3 huruf a UU No. 24/2003 yang mengatur bahwa bahwa Pemohon tatkala mengajukan pengujian formil harus menjelaskan secara terperinci bahwa *“pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara*

Republik Indonesia Tahun 1945". Padahal ketentuan di dalam UUD 1945 hanya amat sederhana dalam kaitan dengan pembentukan UU.

Itu sebabnya, ketika pertama kali menyusun peraturan perihal hukum acara di Mahkamah Konstitusi, terjadi pelebaran makna di Peraturan Mahkamah Kontitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang yaitu "Pengujian formil adalah pengujian undang-undang yang berkenaan dengan proses pembentukan undang-undang dan hal-hal lain yang tidak termasuk pengujian materiil". (Pasal 4 ayat (3).

Bahkan ketika UU Mahkamah Konstitusi mengalami perubahan di tahun 2011 terdapat Pasal yang dimasukkan dalam Pasal 51A ayat (3) UU No. 8 Tahun 2011 yang berbunyi bahwa, "*Dalam hal permohonan pengujian berupa permohonan pengujian formil, pemeriksaan dan putusan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan*". Hal yang berarti, makin melebarkan lagi konsep pengujian formil yang bisa dilakukan karena tidak lagi hanya sebatas berdasarkan UUD 1945, tetapi didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dengan konsep demikian maka konsep pengujian formalitas pembentukan undang-undang tidak saja hanya dapat dimaknai menyangkut prosedural dalam bentuk proses dan tahapan pembentukan UU sebagaimana diatur di dalam konstitusi, namun berkaitan juga dengan penggunaan hal-hal lainnya diluar pengujian materiil yang telah digariskan di dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tata cara pembentukan peraturan perundangundangan.

Tentu dalam hal ini tak ada itikad untuk menggurui MK tentang wilayah yang dapat dijadikan rujukan untuk pengujian formil, akan tetapi konsep konstitusionalnya tersebar dan melebar berdasarkan teori dan peraturan perundang-undangan. Apakah tetap mau dalam konsep konstitusional saja ataukah mau merambah hingga ke konsep dan teknis sebagaimana yang diatur di dalam perundang-undangan.

Dalam konsep konstiusionalitas saja, masih ada ruang terbuka untuk menilai semisal menggunakan persepektif Alec Stone Sweet (2000) yang melakukan penelusuran terhadap konstitusi-konstitusi yang terdapat di negara-negara Eropa Kontinental, umumnya memuat beberapa persoalan penting termasuk salah satunya berkaitan bagaimana constitutional adjudication berhadapan dengan prosedural pembentukan undang-undang, yaitu:

1. Menetapkan kewenangan lembaga-lembaga negara serta menyerahkan kewenangan kepada lembaga-lembaga itu untuk membuat dan menerapkan hukum.
2. Menetapkan peraturan prosedural yang akan menentukan produksi norma hukum, seperti undang-undang dan memberi batasan-batasan apa saja yang harus dipatuhi dalam pembentukan produk legislasi tersebut.
3. Menentukan tata cara dalam melaksanakan perubahan konstitusi, sekaligus membedakan aturan ini dari ketentuan yang mengatur produktivitas norma hukum intrakonstitusional, seperti undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya.
4. Memberi kekuasaan kepada MK untuk mempertahankan superioritas normatif konstitusi *vis-vis* peraturan perundang-undangan lainnya.

Bahkan jika melebar dengan berbagai konsep berkaitan dengan asas pembentukan perundang-undangan, apa yang disitir Jeremy Bentham paling tidak menjadi menarik ketika berbicara tentang ketidaksempurnaan (*imperfections*) yang dapat mempengaruhi undang-undang (*statute law*). Jeremy Bentham selanjutnya membagi ketidaksempurnaan tersebut dalam dua derajat/tingkatan. Ketidaksempurnaan derajat pertama disebabkan hal-hal yang meliputi: (1) Arti ganda (*ambiguity*); (2) Kekaburan (*obscurity*); (3) Terlalu luas (*overbulkiness*).

Sedangkan ketidaksempurnaan derajat kedua, disebabkan hal-hal yang meliputi: (1) Ketidaktepatan ungkapan (*unsteadiness in respect of ezpression*); (2) Ketidaktepatan tentang pentingnya sesuatu (*unsteadiness in respect of import*); (3) Berlebihan (*redundancy*); (4) Terlalu panjang lebar (*longwindedness*); (5) Membingungkan (*entanglement*); (6) Tanpa tanda yang memudahkan pemahaman (*nakedness in respect of helps to intellection*); (7) Ketidakteraturan (*disorderliness*).

Artinya, sekali lagi amat bergantung pada hakim MK, seberapa jauh mau menggunakan konsep pelanggaran pembentukan UU ini untuk melihat suatu pengujian formil. Dalam praktik sendiri, Franky Alexander (2019) menunjukkan bahwa betapa MK agak berubah-ubah ketika membahas konsep ini. Penting bagi MK untuk mendudukan kembali dan menguatkan kembali konsep pengujian formil ini agar tidak menjadi makin ambigu oleh karena dasar aturan yang mengalami tarik menarik secara yuridis.

Tabel Perbedaan Pertimbangan Hakim Dalam Putusan MK untuk menentukan Dasar Pengujian Undang-Undang

No.	Nomor Putusan	Pertimbangan	Dasar Pengujian
1.	Putusan MK Nomor 001-021-022/PUU-III/2003	Mahkamah berpendapat bahwa pada saat UU Ketenagalistrikan diundangkan pada tahun 2002, undang-undang tentang tata cara pembentukan undang-undang yang diamanatkan oleh Pasal 22A UUD 1945 belum ada, sehingga belum ada tolok ukur yang jelas tentang prosedur pembentukan undang-undang yang sesuai dengan UUD. Oleh karena itu, UU Susduk 1999 yang merupakan amanat Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 <i>juncto</i> Peraturan Tata Tertib DPR yang diamanatkan oleh UU Susduk tersebut dijadikan kriteria penilaian prosedur pembentukan undang-undang	UUD 1945 UU 4/1999 SUSDUK MD3 (sekarang UU 17 Tahun 2014 MD3) Tata Tertib DPR dapat digunakan.
2.	Putusan MK	Dalam pertimbangan hukum	UUD 1945

	Nomor 009-014/PUU-III/2005	paragraf 3 huruf A ditegaskan bahwa oleh karena itu jika suatu undang-undang tidak memenuhi ketentuan dalam proses pembentukan yang ditentukan dalam Pasal 20 dan Pasal 21 UUD 1945, yang kemudian dijabarkan oleh UU Peraturan (UU Nomor 10 Tahun 2004), maka undang-undang itu secara formil bertentangan dengan UUD 1945, sehingga dapat dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat	UU 10/2004 (sekarang UU 12/2011) dapat digunakan.
3.	Putusan MK 27/PUU-VII/2009	Dalam pertimbangan paragraf 3.33 Mahkamah Konstitusi memiliki pertimbangan hukum sebagai berikut yaitu Mahkamah berpendapat bahwa pengujian Undang-Undang dilakukan antara Undang-Undang terhadap UUD 1945, bukannya diuji dengan Undang-Undang atau yang lain, dalam hal ini UU 10/2004	UUD 1945
4.	Putusan MK Nomor 73/PUU-XII/2014	Dalam pertimbangan angka 3.23 MK memberikan pertimbangan yaitu bahwa Mahkamah telah berpendirian bahwa Mahkamah hanya menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar dan tidak dapat menguji Undang-Undang terhadap Undang-	UUD 1945 (melihat UU dan peraturan lain untuk menentukan mekanisme Persetujuan bersama)

		<p>Undang dan Mahkamah hanya akan menggunakan Undang-Undang atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme atau formil prosedural yang mengalir dari delegasi kewenangan menurut konstitusi, dalam hal ini delegasi kewenangan yang dimaksud adalah mekanisme persetujuan bersama antara Presiden dan DPR</p>	
--	--	--	--

Sumber: Riset Disertasi Sdr. Franky Hendra (2019) yang mengolah dari data Putusan MK 2003-2018.

PELANGGARAN TERHADAP PEMBENTUKAN UU

Dalam logika filosofi dan konstusionalitas di atas, menjadi menarik untuk melihat terhadap pelanggaran yang dilakukan dalam tahapan pembentukan UU. Siapapun paham, UU memang merupakan *resultante* kepentingan politik. Tetapi disitulah fungsi konstitusi dan peraturan perundang-undangan memberikan ruang agar tidak sekedar memenuhi kaidah politik. Makanya dibuka ruang yang namanya partisipasi, aspirasi dan berbagai tindakan penyesuaian serta masukan lainnya. Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan misalnya jelas mengatakan bahwa partisipasi masyarakat adalah amat penting.

Alasan cepat proses pengajuan yang dipakai adalah Pasal 23 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 yang memungkinkan pengajuan UU dengan menerabas *list* UU yang ada dalam program legislasi nasional, yang secara limitatif dengan dua alasan yakni untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang. Pertanyaan mendasar lagi-lagi adalah apa keadaan luar biasa dan urgensi nasional itu sehingga UU KPK harus diubah dengan terabasan luar biasa itu?

UU No. 12 Tahun 2011 memberikan lima tahapan UU; pengajuan, pembahasan, persetujuan, pengesahan dan pengundangan. Pada pengajuan, tidak ada partisipasi masyarakat, dilanjutkan di tahapan persetujuan dan pengesahan. Dan ini dilakukan bersama-sama dengan Presiden. Presiden langsung menandatangani Surat Presiden hanya dalam waktu tiga hari padahal waktu yang diberikan adalah 60 hari. Apakah karena begitu kinerja Presiden selama ini? Biasanya memakan waktu cukup lama oleh karena Presiden membentuk Daftar Inventaris Masalah (DIM) Pemerintah dengan mengundang banyak pihak dan melibatkan ahli.

Bahkan keputusan diambil ketika kehadiran anggota DPR di ruangan hanya berkisar 80-100 orang. Secara formil, seharusnya ini merupakan pelanggaran berat penyusunan peraturan perundang-undangan. Kesepakatan itu memerlukan kehadiran fisik dan bukan hadir di presensi. Merujuk ke Putusan MK No. 27/PUU-VII/2009, hal yang serupa jelas saja merupakan pelanggaran formil.

Kesemua itu pada dasarnya sudah didalilkan begitu banyak pelanggaran yang dilakukan. Dalam hal ini ahli akan menambahkan beberapa unsur yang dikaitkan dengan keterangan ahli ini.

Pertama, pelanggaran atas kedaulatan rakyat sebagaimana dikehendaki oleh UUD 1945. Pasal 1 Ayat (2) menyatakan hal tersebut. Implikasi dari konsep itu adalah kedaulatan rakyat, maka apa yang diinginkan rakyatlah yang seharusnya menjadi apa yang dikerjakan oleh Presiden dan DPR.

Kedua, harus dilihat apakah ada pelanggaran secara formil politik hukum presiden dan menteri yang mewakili. Pasal 20 Ayat (2) jelas mengatakan bahwa itu adalah domain Presiden dalam pembahasan bersama dengan DPR. Menteri sebagai pembantu hanya bersifat mewakili. Artinya, apa yang digariskan oleh Presiden, harus menjadi apa yang substansi yang diperjuangkan oleh Menteri.

Presiden sendiri punya pandangan dan posisi yang harusnya diperjuangkan oleh Menteri yang ditugaskan. Presiden meminta poin-poin yang menjadi keinginannya untuk dibahas dan menjadi wajib bagi menteri untuk memperjuangkannya. Dapatkah menteri bergeser? Hanya dalam posisi persetujuan Presiden untuk terjadi pergeseran. Makanya, menjadi menarik untuk mempertanyakan sejauh mana pergeseran itu terjadi.

Jika bicara soal penyusunan perundang-undangan yang baik, harusnya dipisahkan tahapan pembahasan dan persetujuan. Pembahasan adalah proses yang sangat mungkin terjadi *take and give*, yang memungkinkan terjadi persegeran substansi UU sebagaimana yang digariskan oleh Presiden kepada menteri. Harusnya menteri yang ditugaskan melaporkan perkembangan itu ke presiden untuk menjadi bahan bagi Presiden dalam pertimbangan melakukan persetujuan. Tetapi yang terjadi adalah pembahasan yang terjadi disatukan dengan persetujuan. Benarkah Presiden yang menyetujui atautkah hanya menteri? Apalagi jika ini dikaitkan dengan tidak ditandatanganinya UU tersebut. Apa penyebab tidak ditandatangani harusnya dijelaskan langsung oleh Presiden, karena itu menunjukkan sikap yang berbeda dengan persetujuan yang dilakukan oleh Menteri.

IMPLIKASI MEMBINGUNGKAN UU

Salah satu cacat formil sebenarnya bisa diukur juga dari konsep politik hukum. Politik Hukum, dalam konsep Mahfud MD (2004), setidaknya bisa dibahasakan menjadi tiga hal. **Pertama**, “cetak biru” dari kebijakan dan peraturan yang dicita-citakan. **Kedua**, tarik menarik politik pada proses di dalam ruangan pembahasan dan persetujuan legislasi. **Ketiga**, implementasi yang diharapkan dan dapat terkawal oleh kebijakan tersebut. Dalam UU No. 19 Tahun 2019, ketiga konsep tersebut memperlihatkan posisi pelemahan. Pelemahan ini bisa juga dapat dilihat dari implikasinya yang membingungkan.

Dari sisi substansi, UU ini tak jelas cetak biru penguatan KPK dan pemberantasan korupsinya. Contoh sederhana, dengan adanya Dewan Pengawas (Dewas) yang penuh dengan beragam kewenangan *pro justicia*. Sebenarnya, ide dasar membuat pembelahan Komisioner dan Dewas yang tak pas. Bahkan sudah dibuat dualisme kepemimpinan, juga dibuat kemungkinan saling menyandera. Bisa dilihat dari UU yang menempatkan adanya Dewan Pengawas (Dewas) yang penuh dengan beragam kewenangan *pro justicia*, dan pada saat yang sama Komisioner yang dikurangi kewenangannya. Seakan-akan, konsep baru ini mau menempatkan dua raksasa internal dalam satu wadah KPK dan bekerja pada kewenangan pemberantasan korupsi Misalnya dengan hilangnya posisi komisioner sebagai “*penyidik dan penuntut umum*” di Pasal 21 ayat (4) di UU KPK. Apakah berarti komisioner hanya menjadi pejabat

administratif dan tidak lagi sebagai penegak hukum? Di UU KPK, dengan hilangnya pasal itu, mudah untuk mendebat komisioner atas penerbitan sprindik maupun proses penuntutan. Lalu siapa yang akan bertanggungjawab secara administratif atas tindakan *pro justicia* tersebut? Komisioner atau Dewas?

Tak ada jawaban yang jelas dari konsep Naskah Akademik UU KPK. Juga ketika mengatakan pengawasan itu harus dalam bentuk lembaga, lupakah bahwa secara teori yang namanya pengawasan bisa berbentuk lembaga bisa juga dalam bentuk sistem? Jika menggunakan logika harus lembaga maka pertanyaan mendasar harusnya disampaikan lembaga mana yang akan mengawasi DPR? Konsep pengawasan tak selamanya membutuhkan lembaga tersendiri. DPR diawasi oleh pemilih dengan menggunakan sistem pemilihan umum. Dan selama ini, konsep serupa sistem pengawasan telah bekerja di KPK. BPK mengawasi keuangan. DPR mengawasi dengan RDP, bahkan hingga bisa menggunakan angket (Putusan MK No. 36/PUU-XV/2017). Bahkan DPR dan Pemerintah bisa menilai keberhasilan komisioner KPK, sehingga pada proses seleksi berikutnya mereka menentukan akankah melanjutkan mereka atau tidak melanjutkan mereka. Hal yang begini sama sekali tidak terelaborasi dalam dasar pembentukan UU KPK.

Faktor yang tidak kalah penting dari sekian keanehan di UU KPK adalah kemungkinan mandulnya KPK dengan segala upaya pemberantasan korupsinya. Bukan hanya sekedar konsep-konsep yang dibahas, tetapi ada begitu banyak pasal yang lahir dengan keburu-buru dan tidak memikirkan implikasinya ke depan terhadap kinerja KPK, tanggungjawab para komisioner KPK dan pemberantasan korupsi itu sendiri.

Lihat saja terburu-burunya pembuatan UU hingga sama sekali tidak memikirkan nasib komisioner yang telah dipilih untuk periode 2019-2023. Ada komisioner terpilih yang belum berusia 50 tahun. Padahal UU hasil revisi mengatakan bahwa untuk dapat diangkat menjadi komisioner harus memiliki persyaratan usia sekurangnya 50 tahun. Jika UU ini jadi ditandatangani oleh Presiden atau berlaku karena waktu 30 hari dari semenjak persetujuan, maka sang komisioner menjadi rancu untuk diangkat.

Yang paling jelas terlihat adalah tidak jelasnya UU itu mengatur soal transisi. Transisi antara UU lama dan UU yang baru, dalam hal pemberlakuan UU

lama dan yang baru maupun kerja-kerja yang dilakukan KPK dengan UU lama akan tetapi UU telah berganti.

Dalam kasus ini, terlihat kerja KPK berada di wilayah transisi yang tak terjamah oleh UU No. 19 Tahun 2019 alias UU KPK yang baru hasil revisi. Ada rentang-rentang waktu yang jika dibagi secara detail lalu dilihat akan membingungkan. Yakni sejak disahkan diberlakukannya UU di tanggal 17 Oktober 2019 hingga tanggal 20 Desember 2019 yang bertepatan telah berlakunya seluruh pasal di UU pada saat pelantikan para komisioner baru dan Dewan Pengawas (Dewas KPK) pilihan Presiden, tak pernah jelas kerja KPK harus menggunakan UU apa. Artinya, ada waktu dua bulan membingungkan. Lihat saja bunyi Pasal 69D UU KPK, *“Sebelum Dewan Pengawas terbentuk, pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK dilaksanakan berdasarkan ketentuan sebelum UU ini diubah”*. Artinya seluruh tugas dan kewenangan yang mengiringi tugas itu harus dikerjakan dengan UU yang lama, belum menggunakan UU hasil revisi, termasuk penyelidikan, penyidikan dan penuntutan. Tetapi Pasal 70C mengatakan *“Pada saat UU ini berlaku, semua tindakan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi yang proses hukumnya belum selesai harus dilakukan berdasarkan ketentuan sebagaimana diatur dalam UU ini”*.

Bahkan setelah pelantikan hingga saat ini, semua perkara juga ditangani masih akan terasa janggal. setelah Dewas KPK dilantik, maka problem masih jauh dari selesai. UU KPK hasil revisi memberikan corak pengaturan lebih lanjut yang begitu banyak, tetapi belum ada yang jelas. Bukan hanya secara materi tentang apa isi yang akan dibuat, tetapi juga secara formil tentang siapa yang akan buat aturan tersebut.

PENUTUP

Pada dasarnya, telah dipertontonkan kepada kita semua suatu pembuatan UU yang mengangangi begitu banyak hal. Fungsi representasi yang tak representatif. Publik dibelakangi. Begitu pun juga pelanggaran begitu banyak hal yang serius atau tidaknya amat bergantung pada Mahkamah Konstitusi untuk menegaskannya. Keterangan ini hanya memberikan persepektif, semoga dapat menjadi bahan yang membantu persidangan ini agar mengembalikan pembuatan UU yang lebih baik, rakyat yang lebih berdaulat dan

pemberantasan korupsi yang lebih menjanjikan.

3. Prof. Susi Dwi Harijanti, S.H., L.L.M., Ph.D.

Sebagai keterangan ahli di bidang hukum, keterangan ini semata-mata bersifat keilmuan yaitu ilmu hukum. Pendekatan keilmuan adalah konsep dan teori, dan dalam hal ini, konsep dan teori ilmu hukum. Hukum secara keilmuan dapat didekati dengan berbagai cara, yakni pendekatan yuridis dogmatik ataupun pendekatan yang menyatakan hukum itu suatu kepentingan. Sebagai konsekuensi, dapat terjadi perbedaan pandangan dan kesimpulan terhadap suatu fenomena hukum yang terjadi di sekitar kita. Namun dalam memecahkan persoalan hukum, secara keilmuan ada beberapa hal yang perlu dipegang dan dilaksanakan.

Pertama; kehendak menemukan kebenaran, baik atas dasar yuridis maupun atas dasar konsep atau teori yang telah diterima oleh nalar yang wajar.

Kedua; kehendak menyelesaikan persoalan, bukan justru menimbulkan persoalan baru.

Ketiga; kehendak menegakkan keadilan dan kebenaran. Suatu putusan dipandang adil apabila dapat diterima secara wajar. Sesuatu akan diterima secara wajar kalau melahirkan kegunaan dan harmoni. Keadilan adalah kepuasan dan harmoni. Hal ini hanya akan tercapai apabila penerapan hukum dilakukan sesuai dengan tujuan hukum, sesuai dengan konsep hukum, sesuai dengan pengertian-pengertian yang terkandung dalam suatu kaidah hukum.

Setiap kali dihadapkan pada inisiatif perubahan UU tentang Pemberantasan Korupsi, yaitu UU No. 30 Tahun 2002, setiap kali pula muncul reaksi publik yang sangat luas. Demikian pula terhadap RUU tentang Perubahan UU KPK yang sekarang telah menjadi undang-undang berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (5) UUD 1945. Tuntutan tidak berhenti, bahkan publik kembali mendesak Presiden untuk mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, meski Presiden menolak mengeluarkannya dengan alasan sedang dilakukan pengujian terhadap UU No. 19 Tahun 2019.

Penolakan masyarakat terhadap UU baru ini berkenaan dengan masalah-masalah prosedur serta materi muatan yang dipandang melemahkan KPK. Persoalan prosedur, misalnya, publik bertanya-tanya, “apakah layak pembahasan secara komprehensif yang dilanjutkan dengan persetujuan RUU

ini dilakukan dalam jangka waktu singkat di akhir-akhir masa jabatan para pembentuk undang-undang". Dari aspek materi muatan, antara lain, pembentukan Dewan Pengawas serta berubahnya status kepegawaian dipandang sebagai hal-hal baru yang dapat memperlemah KPK. Akibat ketidakpuasan yang meluas ini membawa Mahkamah Konstitusi sebagai "*the last resort*" yang memutus persoalan-persoalan tersebut di atas melalui mekanisme pengujian, baik pengujian formal maupun material. Masyarakat berharap dan berkeyakinan Mahkamah Konstitusi dapat memutus dengan seadil-adilnya untuk memberikan manfaat yang seluas-luasnya.

Ahli memahami kehendak Pemohon mempersoalkan konstitusionalitas prosedur pembentukan UU No. 19 Tahun 2019 karena beberapa alasan yang menunjukkan pentingnya prosedur dilaksanakan dengan baik.

Pertama; tanpa prosedur, hukum dan institusi-institusi hukum akan gagal mencapai tujuan-tujuannya.

Kedua; karena hukum diperlukan dan diinginkan dalam mencapai tujuan-tujuan sosial, prosedur juga diperlukan dan harus dilihat sebagai suatu hal yang setara dalam skema tersebut.

Untuk berbagai konteks, apakah dalam persidangan di pengadilan; keputusan administrasi; atau bentuk-bentuk proses hukum lainnya (termasuk pembentukan undang-undang), prosedur-prosedur diadakan untuk menjamin bahwa berbagai isu disalurkan guna menghasilkan kesimpulan akhir yang tepat. Apa pun obyeknya, misalnya menerapkan standar-standar hukum ke dalam fakta-fakta; menggunakan diskresi untuk memecahkan suatu masalah; atau menyelesaikan sengketa dengan mendengarkan para pihak; prosedur-prosedur mempunyai peran yang sangat penting.

Pertama; prosedur-prosedur hukum merupakan suatu instrumen untuk menghasilkan putusan dan melaksanakan proses-proses, dan dengan demikian mencapai tujuan hukum.

Kedua; selain mencapai suatu hasil, prosedur berfungsi pula untuk mencapai tujuan-tujuan lain (selain tujuan hukum) serta menerapkan nilai-nilai.

Ketiga; prosedur membawa kita pada beberapa pertanyaan penting, seperti keadilan (*fairness*), transparansi, dan lain-lain. Dengan demikian, prosedur harus dilihat sebagai suatu mekanisme penting agar tidak terjadi apa yang

disebut sebagai “tujuan menghalalkan segala cara” (*the ends justify the means*).

Ahli tidak akan menguraikan kembali alasan-alasan permohonan pengujian formal karena sudah disampaikan secara sistematis oleh Pemohon. Dalam kesempatan ini, keterangan sebagai ahli hanya menitikberatkan pada beberapa penjelasan penting guna memperkuat dalil-dalil Pemohon melalui tiga pertanyaan, yaitu:

Pertama; bagaimana konsep konstitusional yang dapat digunakan oleh Mahkamah Konstitusi dalam pengujian formal dan bagaimana paradigma yang tepat bagi Mahkamah Konstitusi menyikapi pengujian formal?

Kedua; bagaimana pembentukan undang-undang dilihat dari perspektif demokrasi, negara hukum, serta hak asasi manusia?

Ketiga; apa implikasi hukum terhadap undang-undang yang cacat secara prosedural?

PARADIGMA DAN KONSEP KONSTITUSIONAL PENGUJIAN FORMAL

Dalam kajian hukum tata negara, terdapat beberapa cara untuk melakukan kontrol terhadap kekuasaan pemerintah demi tercapainya pemerintahan konstitusional. Beberapa karakteristik pemerintahan konstitusional, yaitu: pemisahan kekuasaan antara alat-alat perlengkapan negara (*organs of the state*) atau yang dikenal sebagai pemisahan secara horizontal; pemisahan kekuasaan secara vertikal; representasi (baik melalui pemilihan ataupun pengangkatan); akuntabilitas pejabat-pejabat negara dan/atau pemerintah; serta adanya *review* terhadap tindakan-tindakan pemerintah oleh pengadilan yang independen.

Dalam konteks tersebut di atas, maka kehadiran pengujian, baik formal maupun material, menjadi penting artinya dalam rangka pemerintahan konstitusional. Kehadiran pengujian tidak semata-mata ditentukan oleh adanya ketentuan yang mengaturnya, melainkan lebih bersifat wewenang inheren yang melekat pada hakim. Hal ini dapat dilihat secara nyata ketika Justice John Marshall memutus perkara *Marbury vs Madison* (1803) yang dikenal sebagai perkara pengujian pertama di Amerika Serikat, padahal kewenangan melakukan pengujian tidak diatur dalam UUD Amerika Serikat 1787. Ia melakukannya karena terikat sumpah untuk melindungi UUD sebagai *the supreme law of the land*.

Pengujian formal diartikan sebagai wewenang untuk menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan dibentuk melalui prosedur sebagaimana telah ditentukan atau diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pertanyaannya, bagaimana Mahkamah Konstitusi harus menyikapi pengujian formal di tengah minimnya ketentuan rinci mengenai prosedur pembentukan undang-undang yang terdapat dalam UUD 1945? Batu uji apakah yang dapat digunakan oleh Mahkamah Konstitusi dalam pengujian formal, dalam arti dapatkah UU dan peraturan lain, misalnya Peraturan Tata Tertib DPR digunakan sebagai batu uji? Jika “dapat”, dalam status sebagai apa peraturan-peraturan tersebut dapat digunakan oleh Mahkamah Konstitusi?

Pada bagian terdahulu telah dijelaskan pentingnya prosedur. Bahkan, dalam salah satu bab buku dikatakan bahwa “*procedure is the heart of the law*”, prosedur adalah jantungnya hukum. Apakah maknanya?

Terdapat beberapa jenis atau macam prosedur tergantung pada bagaimana, di mana, dan siapa yang menggunakannya. **Pertama**; prosedur legislatif di cabang kekuasaan legislatif untuk menjalankan fungsi lembaga beserta segala tugas dan wewenang, termasuk prosedur pembentukan undang-undang. **Kedua**; prosedur administratif yang memungkinkan cabang kekuasaan eksekutif melaksanakan fungsi-fungsinya, misalnya mengeluarkan izin, membuat keputusan, dan lain-lain. **Ketiga**; prosedur pengadilan dengan mana pengadilan dapat memeriksa, mengadili dan memutus perkara-perkara, baik perkara-perkara di bidang hukum keperdataan maupun perkara-perkara di bidang hukum publik. Prosedur di bidang hukum publik dengan sendirinya harus memperhatikan fungsi-fungsi hukum publik, antara lain, meliputi: memelihara ketertiban; melindungi kebebasan atau hak asasi manusia; melakukan pengawasan terhadap tindakan-tindakan pejabat. Tidak kalah penting hukum publik berfungsi sebagai formulasi dari kebijakan sosial yang bersifat otoritatif. Keseluruhan fungsi hukum publik ini tidak akan dapat diidentifikasi dari penyelesaian perkara-perkara sengketa antar individu.

Kembali ke pertanyaan, bagaimana Mahkamah menyikapi pengujian formal dari perspektif UUD 1945? Dari penjelasan di atas dinyatakan bahwa wewenang pengujian adalah wewenang yang bersifat inheren atau kewenangan yang melekat pada hakim. Persoalannya, ketika hakim melaksanakannya, batu uji apakah yang digunakan?

UUD 1945 secara terbatas mengatur prosedur pembentukan undang-undang melalui Pasal 20 serta Pasal 22A. Ahli memberikan catatan-catatan terhadap batu uji ini.

Pertama; perkara-perkara konstitusional umumnya dikualifikasi sebagai *hard cases*. Hal ini disebabkan ada pertarungan-pertarungan, antara lain: sejauhmana makna Putusan Mahkamah Konstitusi benar-benar menjamin dan mencerminkan UUD 1945 sebagai “*the supreme law of the land*” atau “*the higher law*”? Selain itu, sejauhmana MK sebagai penjaga UUD 1945, dapat menjaga dan mewujudkan UUD 1945 sebagai “*the living constitution*” yang senantiasa mampu memenuhi kepentingan dan hak konstitusional warga di bidang politik, pemerintah, ekonomi, sosial, budaya dan lain-lain. Dua hal tersebut adalah “*hard*” karena tidak akan semata-mata dalam wilayah “*juridical*” tetapi wilayah “*non-juridical*” (politik, ekonomi, sosial, dan lain-lain).

Dengan demikian, Ahli berpendapat batu uji yang digunakan dalam perkara-perkara semacam ini, tidak dapat lagi semata-mata digantungkan pada norma peraturan perundang-undangan, melainkan termasuk pula asas-asas hukum umum, asas-asas hukum khusus, serta asas-asas lain yang relevan dengan perkara-perkara tersebut. Hal ini sesuai dengan frasa “hakim memeriksa dan memutus menurut hukum”, dan hukum diartikan sebagaimana pendapat Mochtar Kusumaatmadja “keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat melainkan meliputi pula lembaga-lembaga (*institutions*) dan proses-proses yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam kenyataan”.

Bagaimana Mahkamah membaca batu uji dalam pengujian formal? Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 51A ayat (3) UU No. 8 Tahun 2011 serta Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009. Pasal 51A ayat (3) UU No. 8 Tahun 2011 mengatur:

“Dalam hal permohonan pengujian berupa permohonan pengujian formil, pemeriksaan dan putusan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi didasarkan pada peraturan perundangundangan yang mengatur tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan”

Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009, tanggal 16 Juni 2010 mengenai batu uji pengujian formal mengatakan:

“Menimbang bahwa oleh karenanya sudah sejak Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, Mahkamah berpendapat Peraturan Tata Tertib DPR RI Nomor 08/DPR RI/I/2005.2006 (yang selanjutnya disebut Tatib DPR) adalah merupakan bagian yang sangat penting dalam perkara *a quo* untuk melakukan pengujian formil UU 3/2009 terhadap UUD 1945, karena hanya dengan berdasarkan Peraturan Tata Tertib tersebut dapat ditentukan apakah DPR telah memberikan persetujuan terhadap RUU yang dibahasnya sebagai syarat pembentukan undang-undang yang diharuskan oleh UUD 1945; Terkait dengan hal-hal tersebut, **menurut Mahkamah jika tolok ukur pengujian formil harus selalu berdasarkan pasal-pasal UUD 1945 saja, maka hampir dapat dipastikan tidak akan pernah ada pengujian formil karena UUD 1945 hanya memuat hal-hal prinsip dan tidak mengatur secara jelas aspek formil-proseduralnya.** Padahal dari logika tertib tata hukum sesuai dengan konstitusi, pengujian secara formil itu harus dapat dilakukan. **Oleh sebab itu, sepanjang undang-undang, tata tertib produk lembaga negara, dan peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme atau formil-prosedural itu mengalir dari delegasi kewenangan menurut konstitusi, maka peraturan perundang-undangan itu dapat dipergunakan atau dipertimbangkan sebagai tolok ukur atau batu uji dalam pengujian formil”.**

Atas dasar penjelasan di atas, maka seyogyanya terjadi perubahan paradigma Mahkamah Konstitusi (termasuk para Hakim Konstitusi) dalam menggunakan batu uji pengujian formal yang tidak lagi semata-mata menggantungkan pada norma-norma, melainkan pula menggunakan asas-asas sebagaimana telah disebutkan di atas.

Bagaimana dengan perkara *a quo*? Pengujian terhadap perkara ini tidak semata-mata menggunakan norma-norma konstitusi yang terdapat dalam Pasal 20 dan Pasal 22A UUD 1945, melainkan menggunakan asas-asas yang terdapat dalam Pembukaan serta Batang Tubuh UUD 1945, seperti asas-asas demokrasi dan negara hukum (diuraikan di bawah).

Kedua; kedudukan undang-undang organik (*organic law*) sebagai batu uji. Dalam rangka meluaskan pandangan, sudah sewajarnya kita mulai berpikir apakah terdapat perbedaan antara undang-undang organik (*organic law*) yang

pembentukannya diperintahkan secara langsung oleh UUD dengan undang-undang biasa.

K.C. Wheare selengkapnya menyatakan:

*“It is important to emphasize ... ‘Constitution’ will be used in its narrower sense, this does not mean that we shall confine ourselves solely to the study of that selection of legal rules to regulate government which is found in the country’s Constitution. This selection does not operate in isolation. It is part of the whole system of government or constitutional structure of the country, of the whole collection of rules, legal and non-legal. It is supplemented in particular by legal rules enacted by the legislature, rules which in many countries are almost as important as the rules embodied in the Constitution itself. Thus, while a Constitution may establish the principal institutions of government, such as the houses of the legislature, an executive council, and a supreme court, it is often left to the ordinary law to prescribe the composition and mode of appointment of these bodies. Such important branches of constitutional law as the regulation of electoral systems, the distribution of seats ... the organization of the judiciary, are in many countries not embodied in the Constitution itself, or, if embodied, are treated only in general principle, they are dealt with by the ordinary law. **In some countries, particularly on the Continent of Europe and in the United States, certain of these laws are described as Organic Laws ..., that is to say, laws which organize institutions, which regulate the exercise of public powers through organs which the Constitution has established.** There appears to be a rough division of function between the Constitution which establishes institutions and lays down the broad principles which are to govern them and Organic Laws which regulate their detailed composition and operation. But whether called Organic Laws or not, there is in most countries an important body of legal rules enacted by the legislature which supplemented and perhaps modifies or adapts the rules embodied in the Constitution. **No Constitution can be properly understood unless its relation to this Organic Law is appreciated**”.*

Bila melihat pada asal mula pembentukannya, yakni berasal dari perintah UUD, maka sudah sewajarnya kita memberi status yang berbeda. **UU organik dapat dikualifikasi sebagai konstitusi dalam arti luas.** Di Perancis, misalnya, undang-undang semacam ini disebut sebagai *loi organiques* atau *constitutional statute*, dan UUD Republik Kelima 1958 mengatur tata cara pembentukan yang berbeda dengan undang-undang lainnya. Dengan demikian ketika Mahkamah Konstitusi menggunakan UU No. 12 Tahun 2011 *juncto* UU No. 15 Tahun 2019, maka harus diartikan bukan sebagai menguji undang-

undang dengan undang-undang lagi, melainkan pengujian dengan menggunakan konstitusi dalam arti luas.

Sayangnya, Pasal 22A yang memerintahkan pembentukan undang-undang tidak memberikan arahan yang jelas dan tegas mengenai asas-asas atau prinsip-prinsip maupun materi muatan yang harus diatur lebih lanjut. Atau dengan kata lain, Pasal ini memberikan delegasi blangko kepada pembentuk undang-undang. Situasi ini mirip dengan pengaturan pemerintahan daerah oleh UUD 1945 sebelum perubahan di mana Pasal 18 tidak memberikan arahan yang tegas. Akibatnya, politik hukum pemerintahan daerah berbeda secara diametral antara UU No. 5 Tahun 1974 yang sangat sentralistis dengan UU No. 22 Tahun 1999 yang sangat desentralistis.

Pengalaman Australia menunjukkan hal yang menarik. Pasal 51 Konstitusi Australia yang mengatur pembagian wewenang antara Federal dan Negara Bagian dimulai dengan kalimat "*The Parliament shall, subject to this Constitution, have power to make laws for the peace, order, and good government of the Commonwealth...*". Kalimat pembuka ini mengandung arti penting karena misalnya, Parlemen Federal tidak dapat membuat undang-undang yang membatasi secara tidak wajar kebebasan berbicara, dan lain-lain. **Ketiga;** penggunaan Tata Tertib DPR dan praktik pembentukan undang-undang. Pertanyaannya, dalam kualifikasi sebagai apa Tata Tertib DPR dan praktik penyelenggaraan negara dapat digunakan sebagai batu uji? Dalam tataran teori, meskipun Tata Tertib DPR memuat norma-norma, namun sesungguhnya tidak dapat disebut sebagai peraturan perundang-undangan. Hal ini sejalan dengan pengertian peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 2 UU No. 12 Tahun 2011 *juncto* UU No. 15 Tahun 2019 yakni "peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan". Umum diketahui bahwa Tata Tertib tersebut hanya mempunyai daya ikat kepada para pembentuk undang-undang. Masyarakat baru terkena pada peraturan itu apabila melakukan kegiatan yang berkaitan dengan pembentukan undang-undang. Ketentuan Tata Tertib tersebut sering disebut sebagai *Standing Order*. K.C Wheare dalam bukunya menyebutkan sebagai konvensi ketatanegaraan dapat pula terbentuk sebagai

hasil kesepakatan (*agreement*) antara orang-orang untuk melaksanakan sesuatu dengan cara-cara tertentu dan sekaligus menetapkan ketentuan mengenai cara-cara pelaksanaannya. Langsung mengikat dan menjadi konvensi tanpa dikaitkan dengan waktu tertentu seperti konvensi yang tumbuh melalui *custom*. Konvensi semacam ini disebut sebagai *express agreement* dan dapat dituangkan secara tertulis. Konvensi ketatanegaraan ataupun praktik-praktik penyelenggaraan negara, termasuk dalam bidang pembentukan undang-undang, harus dipahami sebagai salah satu cara memperkuat sendi-sendi konstitusi. **Dengan demikian, tidak dapat dibenarkan apabila terdapat konvensi ataupun praktik penyelenggaraan yang justru bertentangan dengan sendi-sendi konstitusi. Misalnya, praktik kuorum yang didasarkan pada tanda tangan semata (secara administratif) tidak dapat dibenarkan sebagai kebiasaan ketatanegaraan karena justru bertentangan dengan sendi demokrasi.**

PEMBENTUKAN UU DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI, NEGARA HUKUM, SERTA HAK ASASI MANUSIA

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 materiil) 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)*.

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:

- (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 empat 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.

IMPLIKASI HUKUM

Ketika mempelajari teori hukum, kepada kita diajarkan agar hukum ditaati, hukum harus mempunyai dasar berlaku yang baik. Secara umum terdapat tiga dasar agar hukum mempunyai kekuatan berlaku secara baik, yaitu mempunyai dasar yuridis, sosiologis, dan filosofis. Peraturan perundang-undangan adalah hukum, maka peraturan perundang-undangan yang baik haruslah mengandung ketiga unsur tersebut. Meskipun imbangan antara ketiga unsur tersebut tidak pernah dijelaskan, namun setiap pembentuk peraturan perundang-undangan berharap agar kaidah-kaidah yang tercantum di dalamnya adalah sah secara hukum dan berlaku efektif karena dapat diterima masyarakat secara wajar dan berlaku untuk waktu yang panjang.

Dasar yuridis sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena akan menunjukkan hal-hal sebagai berikut:

Pertama; keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Jika suatu peraturan perundang-undangan dibuat oleh mereka yang tidak berwenang, maka akibatnya adalah batal demi hukum. Artinya, peraturan tersebut dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum.

Kedua; keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama jika diperintahkan oleh peraturan tingkat lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksesuaian bentuk dan isi dapat menjadi alasan untuk membatalkannya. Misal, jika UUD 1945 memerintahkan diatur dengan undang-undang, namun kenyataannya diatur dalam bentuk peraturan pemerintah, maka peraturan pemerintah tersebut dapat dibatalkan.

Ketiga; keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, peraturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum atau

tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat. UUD 1945, misalnya, menentukan bahwa UU harus mendapat persetujuan bersama DPR dan Presiden. Jika ada UU yang tidak memperoleh persetujuan dari salah satu pembentuknya, maka UU tersebut batal demi hukum.

Keempat; keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Secara umum, Pasal 20 UUD 1945 mengatur prosedur pembentukan undang-undang. Selanjutnya Pasal 22A memerintahkan pembentukan undang-undang untuk mengatur lebih lanjut prosedur pembentukan undang-undang, yang akhirnya melahirkan UU No. 12 Tahun 2011 *juncto* UU No. 15 Tahun 2019.

Merujuk pada permohonan perkara *a quo*, pelanggaran formal yang didalilkan para Pemohon adalah:

- a. Pembentuk UU melakukan penyelundupan hukum dalam proses perencanaan dan pembahasan Perubahan Kedua UU KPK;
- b. Pembentuk UU melanggar asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dalam penyusunan Perubahan Kedua UU KPK
- c. Pembentuk UU tidak partisipatif saat melakukan penyusunan dan pembahasan Perubahan Kedua UU KPK;
- d. Pembentuk UU menggunakan Naskah Akademik fiktif terlihat dari Naskah Akademik ditujukan untuk pembahasan dalam Prolegnas Tahun 2011 dan tidak memenuhi syarat saat penyusunan Perubahan Kedua UU KPK, serta terdapat beberapa materi muatan yang tidak dibahas ataupun disinggung secara eksplisit dalam Naskah Akademik.
- e. Sidang Paripurna tidak kuorum saat pengambilan keputusan persetujuan Perubahan Kedua UU KPK.

Secara prosedural, apakah pembentukan UU No. 19 Tahun 2019 telah memenuhi norma konstitusi yang terdapat dalam Pasal 20 UUD 1945? Sejatinya, pembentukan UU tersebut telah memenuhi ketentuan konstitusi karena:

Pertama; RUU diajukan oleh DPR dan ini sejalan dengan Pasal 20 ayat (1) dimana DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang;

Kedua ; RUU dibahas bersama DPR dan Presiden sesuai dengan Pasal 20 ayat (2) serta mendapat persetujuan bersama;

Ketiga ; RUU meskipun tanpa pengesahan Presiden berlaku menjadi undang-undang sebagaimana diatur Pasal 20 ayat (5).

Pertanyaan selanjutnya, apakah karena telah memenuhi prosedur sebagaimana ditentukan dalam Pasal 20 UUD 1945, maka secara otomatis dikatakan konstitusional? Harus dipahami bahwa norma harus dipahami bukan sebagai “bunyi”, melainkan “pengertian”. Ketika Pasal 20 ayat (2) menyatakan bahwa memerlukan “persetujuan bersama”, seyogyanya dipahami sebagai sebuah pengertian bahwa disetujui oleh para anggota DPR sesuai dengan ketentuan mengenai syarat sahnya keputusan. Kuorum yang didasarkan pada tanda tangan dipandang mempunyai dua fungsi, yaitu: menetapkan syarat sahnya sidang, serta sebagai “prerequisite” untuk menetapkan putusan. Harus dapat diasumsikan bahwa mereka yang menandatangani akan hadir guna memberikan suara.

Mengakhiri keterangan ini, izinkan Ahli menyampaikan kesimpulan yang berisi kesimpulan serta harapan kepada Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara *a quo*.

Pandangan ahli hanya berkenaan dengan pengujian formal UU No. 19 tahun 2019.

Pertama; dalam menyikapi pengujian formal, Mahkamah Konstitusi tidak lagi semata-mata mengedepankan norma peraturan perundang-undangan, melainkan menggunakan asas-asas. Hal ini terutama disebabkan perkara-perkara yang diperiksa dan diputus oleh Mahkamah adalah perkara-perkara konstitusional yang dikategorikan sebagai *hard cases*.

Kedua; dalam perspektif demokrasi, negara hukum serta hak asasi manusia, pembentukan undang-undang menjadi suatu hal yang fundamental dalam penyelenggaraan negara. Dari perspektif demokrasi, pembentukan undang-undang merupakan bentuk rakyat memerintah, sedangkan dari dasar negara hukum, pembentukan undang-undang harus memenuhi baik aspek *substantive* dan *procedural due processes of law*. Sedangkan dari aspek hak asasi manusia, pembentukan undang-undang semacam “kontrak sosial”, namun dalam pelaksanaannya negara atau penguasa tetap harus memperhatikan kehendak rakyat.

Ketiga; suatu peraturan yang dibentuk melalui prosedur yang cacat, maka akibat hukumnya peraturan tersebut batal demi hukum.

Berbagai teori hukum telah mencoba memahami ajudikasi konstitusi dalam segala aspeknya, dan secara umum terdapat lima karakter penting Mahkamah Konstitusi. Karakter-karakter tersebut meliputi: “*the veto-force*”; “*the guardian*”; “*the public-reasoner*”; “*the institutional interlocutor*”, dan “*the deliberator*”. Berbagai karakter ini tidak selalu bersifat eksklusif, melainkan masing-masing Mahkamah Konstitusi memberikan penekanan pada karakter-karakter tertentu sesuai kebutuhan.

Karakter Mahkamah sebagai “*the veto-force*” menunjukkannya sebagai lembaga yang mampu melakukan “kekuatan tandingan” melalui “veto” yang berbentuk putusan. Hal ini adalah logika formal dari ajaran pemisahan kekuasaan dan dinamika internal didalamnya yang mewujud pada kekuasaan saling mengimbangi (*checks and balances*). Dalam konstitusi modern, MK dan badan-badan peradilan lainnya memiliki fungsi “menimbang” (*counterweighing*) terhadap putusan-putusan yang dibuat oleh cabang-cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif. Fungsi ini merupakan salah satu cara yang memungkinkan konstitusionalisme berupaya memoderasi berbagai sumber kekuasaan dan melembagakan kekuasaan yang terbatas, yang pada gilirannya akan mampu mencegah terjadinya tirani dan kesewenang-wenangan.

Karakter kedua yaitu sebagai penjaga konstitusi atau “*the guardian of the constitution*”. Sebagai penjaga, Mahkamah haruslah menjadi pengadil yang terbebas dari politik (*apolitical adjudicator*) yang memiliki tugas dan wewenang untuk memeriksa konstitusionalitas sebuah undang-undang. Tidak seperti karakter pertama yang lebih memperlihatkan keseimbangan antara “kekuatan dan kekuatan balasan” (*forces and counter-forces*), karakter kedua ini lebih menampakkan aspek konten (*content-driven*) dalam rangka mewujudkan kedudukan UUD sebagai hukum atau peraturan tertinggi di suatu negara (*the supreme law of the land*).

Karakter ketiga Mahkamah sebagai “*the public-reasoner*” membawanya menjadi “*forums of principle*”. Hal ini dapat terjadi karena sebagai sebuah lembaga yang relatif terisolasi dengan tugas membuat argumen-argumen, memungkinkan Mahkamah membuat putusan berdasarkan penalaran-penalaran tertentu. Pandangan teori ini melakukan klaim bahwa pengujian memungkinkan demokrasi menyampaikan diskursus politik yang bersifat prinsipil dan atas dasar hal itu martabat dan kekuatan sebuah UUD dapat

ditemukan. Kontribusi ini menjamin hak-hak dilaksanakan dan dilindungi dalam suatu budaya yang membiasakan adanya justifikasi-justifikasi (*"culture of justification"*).

Karakter-karakter sebelumnya memperlihatkan supremasi Mahkamah (*judicial supremacy*). Akibatnya, sepanjang berkenaan dengan penafsiran UUD, Mahkamah merupakan lembaga pamungkas. Namun, karakter yang keempat ini menolak pandangan tersebut di atas, dan menempatkan Mahkamah sebagai lembaga lawan bicara (*institutional interlocutor*). Pengujian merupakan proses panjang yang melibatkan pembicaraan dengan cabang kekuasaan legislatif dan Presiden, serta publik. Mahkamah seharusnya bekerja sebagai rekan dialog (*a dialogical partner*) yang "menantang" cabang-cabang kekuasaan lain untuk memberikan respons terhadap penalaran-penalaran berkualitas yang diberikannya. Dalam hal ini, Mahkamah masih dapat bertindak sebagai *"the public-reasoner"*, namun ia tidak dapat hanya berbicara sendiri, melainkan harus responsif terhadap argumen-argumen yang didengarnya.

Terakhir, Mahkamah juga dilihat pula sebagai *"the deliberator"*, yaitu sebagai lembaga yang melakukan musyawarah. Bila karakter-karakter sebelumnya melihat dari aspek eksternal, maka karakter terakhir ini melihat sisi internal, yang acapkali diabaikan oleh banyak orang. Mahkamah terdiri atas kelompok kecil hakim yang terlibat dalam argumentasi-argumentasi untuk menghasilkan sebuah putusan. Pertimbangan-pertimbangan atau musyawarah-musyawarah kolegial ini memberikan keuntungan bagi Mahkamah agar mampu memberikan jawaban terbaik atas pertanyaan mengenai penafsiran UUD.

Dengan beragam karakter yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi, Ahli berharap Mahkamah dapat memutus seadil-adilnya dengan menggunakan berbagai sumber hukum, melakukan penemuan hukum demi tercapainya putusan yang dapat memberikan rasa keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Hal ini penting dilakukan agar di masa depan tidak lagi terdapat praktik-praktik pembentukan undang-undang yang mencerminkan frasa *"from proxy to trading off"* yang mencederai rakyat. Selain itu, pembentukan undang-undang yang cacat prosedur akan berakibat serius, yakni "matinya demokrasi" di tangan pembentuk undang-undang.

Keterangan tertulis tambahan ahli yang diterima oleh Mahkamah pada tanggal 13 Agustus 2020 sebagai berikut:

Sebagai keterangan ahli di bidang hukum, keterangan ini semata-mata bersifat keilmuan yaitu ilmu hukum. Pendekatan keilmuan adalah konsep dan teori, dan dalam hal ini, konsep dan teori ilmu hukum. Hukum secara keilmuan dapat didekati dengan berbagai cara, yakni pendekatan yuridis dogmatik ataupun pendekatan yang menyatakan hukum itu suatu kepentingan. Sebagai konsekuensi, dapat terjadi perbedaan pandangan dan kesimpulan terhadap suatu fenomena hukum yang terjadi di sekitar kita. Namun dalam memecahkan persoalan hukum, secara keilmuan ada beberapa hal yang perlu dipegang dan dilaksanakan.

Pertama; kehendak menemukan kebenaran, baik atas dasar yuridis maupun atas dasar konsep atau teori yang telah diterima oleh nalar yang wajar.

Kedua; kehendak menyelesaikan persoalan, bukan justru menimbulkan persoalan baru.

Ketiga; kehendak menegakkan keadilan dan kebenaran. Suatu putusan dipandang adil apabila dapat diterima secara wajar. Sesuatu akan diterima secara wajar kalau melahirkan kegunaan dan harmoni. Keadilan adalah kepuasan dan harmoni. Hal ini hanya akan tercapai apabila penerapan hukum dilakukan sesuai dengan tujuan hukum, sesuai dengan konsep hukum, sesuai dengan pengertian-pengertian yang terkandung dalam suatu kaidah hukum.

Setiap kali dihadapkan pada inisiatif perubahan UU tentang Pemberantasan Korupsi, yaitu UU No. 30 Tahun 2002, setiap kali pula muncul reaksi publik yang sangat luas. Demikian pula terhadap RUU tentang Perubahan UU KPK yang sekarang telah menjadi undang-undang berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (5) UUD 1945. Tuntutan tidak berhenti, bahkan publik kembali mendesak Presiden untuk mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, meski Presiden menolak mengeluarkannya dengan alasan sedang dilakukan pengujian terhadap UU No. 19 Tahun 2019.

Penolakan masyarakat terhadap UU baru ini berkenaan dengan masalah-masalah prosedur serta materi muatan yang dipandang melemahkan KPK. Persoalan prosedur, misalnya, publik bertanya-tanya, "apakah layak

pembahasan secara komprehensif yang dilanjutkan dengan persetujuan RUU ini dilakukan dalam jangka waktu singkat di akhir-akhir masa jabatan para pembentuk undang-undang". Dari aspek materi muatan, antara lain, pembentukan Dewan Pengawas serta berubahnya status kepegawaian dipandang sebagai hal-hal baru yang dapat memperlemah KPK. Akibat ketidakpuasan yang meluas ini membawa Mahkamah Konstitusi sebagai "*the last resort*" yang memutus persoalan-persoalan tersebut di atas melalui mekanisme pengujian, baik pengujian formal maupun material. Masyarakat berharap dan berkeyakinan Mahkamah Konstitusi dapat memutus dengan seadil-adilnya untuk memberikan manfaat yang seluas-luasnya.

Ahli memahami kehendak Pernohon mempersoalkan konstitusionalitas prosedur pembentukan UU No. 19 Tahun 2019 karena beberapa alasan yang menunjukkan pentingnya prosedur dilaksanakan dengan baik.

Pertama; tanpa prosedur, hukum dan institusi-institusi hukum akan gagal mencapai tujuan-tujuannya.

Kedua; karena hukum diperlukan dan diinginkan dalam mencapai tujuan-tujuan sosial, prosedur juga diperlukan dan harus dilihat sebagai suatu hal yang setara dalam skema tersebut.

Untuk berbagai konteks, apakah dalam persidangan di pengadilan; keputusan administrasi; atau bentuk-bentuk proses hukum lainnya (termasuk pembentukan undang-undang), prosedur-prosedur diadakan untuk menjamin bahwa berbagai isu disalurkan guna menghasilkan kesimpulan akhir yang tepat. Apa pun obyeknya, misalnya menerapkan standar-standar hukum ke dalam fakta-fakta; menggunakan diskresi untuk memecahkan suatu masalah; atau menyelesaikan sengketa dengan mendengarkan para pihak; prosedur-prosedur mempunyai peran yang sangat penting.

Pertama; prosedur-prosedur hukum merupakan suatu instrumen untuk menghasilkan putusan dan melaksanakan proses-proses, dan dengan demikian mencapai tujuan hukum.

Kedua; selain mencapai suatu hasil, prosedur berfungsi pula untuk mencapai tujuan-tujuan lain (selain tujuan hukum) serta menerapkan nilai-nilai.

Ketiga; prosedur membawa kita pada beberapa pertanyaan penting, seperti keadilan (*fairness*), transparansi, dan lain-lain.³ Dengan demikian, prosedur harus

dilihat sebagai suatu mekanisme penting agar tidak terjadi apa yang disebut sebagai "tujuan menghalalkan segala cara" (*the ends justify the means*).

Ahli tidak akan menguraikan kembali alasan-alasan permohonan pengujian formal karena sudah disampaikan secara sistematis oleh Pemohon. Dalam kesempatan ini, keterangan sebagai ahli hanya menitikberatkan pada beberapa penjelasan penting guna memperkuat dalil- dalil Pemohon melalui tiga pertanyaan, yaitu:

Pertama; bagaimana konsep konstitusional yang dapat digunakan oleh Mahkamah Konstitusi dalam pengujian formal dan bagaimana paradigma yang tepat bagi Mahkamah Konstitusi menyikapi pengujian formal?

Kedua; bagaimana pembentukan undang-undang dilihat dari perspektif demokrasi, negara hukum, serta hak asasi manusia;

Ketiga; apa implikasi hukum terhadap undang-undang yang cacat secara prosedural?

Jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan di atas.

PARADIGMA DAN KONSEP KONSTITUSIONAL PENGUJIAN FORMAL

Dalam kajian hukum tata negara, terdapat beberapa cara untuk melakukan kontrol terhadap kekuasaan pemerintah demi tercapainya pemerintahan konstitusional. Beberapa karakteristik pemerintahan konstitusional, yaitu: pemisahan kekuasaan antara alat-alat perlengkapan negara (*organs of the state*) atau yang dikenal sebagai pemisahan secara horizontal; pemisahan kekuasaan secara vertikal; representasi (baik melalui pemilihan ataupun pengangkatan); akuntabilitas pejabat-pejabat negara dan/atau pemerintah; serta adanya *review* terhadap tindakan-tindakan pemerintah oleh pengadilan yang independen.

Dalam konteks tersebut di atas, maka kehadiran pengujian, baik formal maupun material, menjadi penting artinya dalam rangka pemerintahan konstitusional. Kehadiran pengujian tidak semata-mata ditentukan oleh adanya ketentuan yang mengaturnya, melainkan lebih bersifat wewenang inheren yang melekat pada hakim. Hal ini dapat dilihat secara nyata ketika Justice John Marshall memutus perkara *Marbury vs Madison* (1803) yang dikenal sebagai perkara pengujian pertama di Amerika Serikat, padahal kewenangan melakukan pengujian tidak diatur dalam UUD Amerika Serikat 1787. Ia melakukannya karena terikat sumpah untuk melindungi UUD sebagai *the supreme law of the land*.

Pengujian formal diartikan sebagai wewenang untuk menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan dibentuk melalui prosedur sebagaimana telah ditentukan atau diatur dalam peraturan perundang - undangan yang berlaku. Pertanyaannya, bagaimana Mahkamah Konstitusi harus menyikapi pengujian formal di tengah minimnya ketentuan rinci mengenai prosedur pembentukan undang-undang yang terdapat dalam UUD 1945? Batu uji apakah yang dapat digunakan oleh Mahkamah Konstitusi dalam pengujian formal, dalam arti dapatkah UU dan peraturan lain, misalnya Peraturan Tata Tertib DPR digunakan sebagai batu uji? Jika "dapat", dalam status sebagai apa peraturan -peraturan tersebut dapat digunakan oleh Mahkamah Konstitusi?

Pada bagian terdahulu telah dijelaskan pentingnya prosedur. Bahkan dalam salah satu bab buku dikatakan bahwa "*procedure is the heart of the law*", prosedur adalah jantungnya hukum. Apakah maknanya?

Terdapat beberapa jenis atau macam prosedur tergantung pada bagaimana, di mana, dan siapa yang menggunakannya.

Pertama; prosedur legislatif di cabang kekuasaan legislatif untuk menjalankan fungsi lembaga beserta segala tugas dan wewenang, termasuk prosedur pembentukan undang-undang.

Kedua; prosedur administratif yang memungkinkan cabang kekuasaan eksekutif melaksanakan fungsi-fungsinya, misalnya mengeluarkan izin, membuat keputusan, dan lain-lain.

Ketiga; prosedur pengadilan dengan mana pengadilan dapat memeriksa, mengadili dan memutus perkara-perkara, baik perkara-perkara di bidang hukum keperdataan maupun perkara-perkara di bidang hukum publik.

Prosedur di bidang hukum publik dengan sendirinya harus memperhatikan fungsi-fungsi hukum publik, antara lain, meliputi: memelihara ketertiban; melindungi kebebasan atau hak asasi manusia; melakukan pengawasan terhadap tindakan-tindakan pejabat. Tidak kalah penting hukum publik berfungsi sebagai formulasi dari kebijakan sosial yang bersifat otoritatif. Keseluruhan fungsi hukum publik ini tidak akan dapat diidentifikasi dari penyelesaian perkara-perkara sengketa antar individu.

Kembali ke pertanyaan, bagaimana Mahkamah menyikapi pengujian formal dari perspektif UUD 1945? Dari penjelasan di atas dinyatakan bahwa wewenang pengujian adalah wewenang yang bersifat inheren atau kewenangan yang melekat

pada hakim. Persoalannya, ketika hakim melaksanakannya, batu uji apakah yang digunakan?

UUD 1945 secara terbatas mengatur prosedur pembentukan undang-undang melalui Pasal 20 serta Pasal 22A. Saya memberikan catatan-catatan terhadap batu uji ini.

Pertama; perkara-perkara konstitusional umumnya dikualifikasi sebagai *hard cases*. Hal ini disebabkan ada pertarungan-pertarungan, antara lain: sejauhmana makna Putusan Mahkamah Konstitusi benar-benar menjamin dan mencerminkan UUD 1945 sebagai "*thesupreme law of the lane!*" atau "*the higher laul?*" Selain itu, sejauhmana MK sebagai penjaga UUD 1945, dapat menjaga dan mewujudkan UUD 1945 sebagai "*the living constitution*" yang senantiasa mampu memenuhi kepentingan dan hak konstitusional warga di bidang politik, pemerintah, ekonomi, sosial, budaya dan lain-lain. Dua hal tersebut adalah "*hare!*" karena tidak akan semata-mata dalam wilayah "juridical" tetapi wilayah "non-juridical" (politik, ekonomi, sosial, dan lain-lain).

Dengan demikian, Ahli berpendapat batu uji yang digunakan dalam perkara-perkara semacam ini, tidak dapat lagi semata-mata digantungkan pada norma peraturan perundang-undangan, melainkan termasuk pula asas-asas hukum umum, asas-asas hukum khusus, serta asas-asas lain yang relevan dengan perkara-perkara tersebut. Hal ini sesuai dengan frasa "hakim memeriksa dan memutus menurut hukum", dan hukum diartikan sebagaimana pendapat Mochtar Kusumaatmadja "keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat melainkan meliputi pula lembaga-lembaga (*institutions*) dan proses-proses yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam kenyataan".

Bagir Manan menyatakan bahwa asas hukum adalah nilai-nilai untuk menentukan batas-batas dan pembenaran penetapan dan penerapan suatu kaidah hukum. Sejalan dengan pendapat Bagir Manan tersebut, Arief B. Sidharta menjelaskan makna dan fungsi asas hukum sebagai berikut:

"asas hukum adalah suatu meta-kaidah yang berada di belakang kaidah, yang memuat kriteria nilai yang untuk dapat menjadi pedoman berperilaku memerlukan penjabaran atau konkretisasi ke dalam aturan-aturan hukum. Dalam dinamika kehidupan hukum di dalam masyarakat, maka asas-asas hukum itu berfungsi untuk menetapkan wilayah penerapan aturan hukum pada penafsiran atau penemuan hukum, sebagai kaidah kritis terhadap aturan

hukum, kaidah penilai dalam menetapkan legitimasi aturan hukum, kaidah yang mempersatukan aturan-aturan atau kaidah-kaidah hukum, menjaga/memelihara konsistensi dan koherensi aturan-aturan hukum".

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa asas hukum merupakan suatu meta-kaidah yang berisi nilai-nilai yang digunakan untuk menentukan pembenaran penetapan dan penerapan hukum. Dengan demikian, sesungguhnya merupakan sebuah anomali apabila asas dinormakan dalam peraturan perundang-undangan karena tanpa disadari, kita telah "menurunkan" status asas, dari semula berupa meta-kaidah menjadi sebuah kaidah. Akibatnya, dapat terjadi norma yang berisi asas tersebut menjadi objek pengujian.

Bagaimana Mahkamah membaca batu uji dalam pengujian formal? Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 51A ayat (3) UU No. 8 Tahun 2011 serta Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009. Pasal 51A ayat (3) UU No. 8 Tahun 2011 mengatur:

"Dalam hal permohonan pengujian berupa permohonan pengujian formil, pemeriksaan dan putusan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan".

Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009, tanggal 16 Juni 2010 mengenai batu uji pengujian formal mengatakan:

"Menimbang bahwa oleh karenanya sudah sejak Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, Mahkamah berpendapat Peraturan Tata Tertib DPR RI Nomor 08/DPR RI/1/2005.2006 (yang selanjutnya disebut Tatib DPR) adalah merupakan bagian yang sangat penting dalam perkara *a quo* untuk melakukan pengujian formil UU 3/2009 terhadap UUD 1945, karena hanya dengan berdasarkan Peraturan Tata Tertib tersebut dapat ditentukan apakah DPR telah memberikan persetujuan terhadap RUU yang dibahasnya sebagai syarat pembentukan undang-undang yang diharuskan oleh UUD 1945; Terkait dengan hal-hal tersebut, **menurut Mahkamah jika tolok ukur pengujian formil harus selalu berdasarkan pasal-pasal UUD 1945 saja, maka bampir dapat dipastikan tidak akan pernah ada pengujian formil karena UUD 1945 banya memuat hal-hal prinsip dan tidak mengatur secara jelas aspek formil-proseduralnya.** Padahal dari logika tertib tata hukum sesuai dengan konstitusi, pengujian secara formil itu harus dapat dilakukan. **Oleh sebab itu, sepanjang undang-undang, tata tertib produk lembaga negara, dan peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme atau formil-prosedural itu mengalir dari delegasi kewenangan menurut konstitusi, maka peraturan perundang-undangan itu dapat dipergunakan atau dipertimbangkan sebagai tolok ukur atau batu uji dalam pengujian formil".** (Cetak tebal, Pen)

Atas dasar penjelasan di atas, maka seyogianya terjadi perubahan paradigma Mahkamah Konstitusi (termasuk para Hakim Konstitusi) dalam menggunakan batu uji pengujian formal yang tidak lagi semata-mata menggantungkan pada norma-norma, melainkan pula menggunakan asas- asas sebagaimana telah disebutkan di atas.

Bagaimana dengan perkara *a quo*? Pengujian terhadap perkara ini tidak semata-mata menggunakan norma-norma konstitusi yang terdapat dalam Pasal 20 dan Pasal 22A UUD 1945, melainkan menggunakan asas-asas yang terdapat dalam Pembukaan serta Batang Tubuh UUD 1945, seperti asas-asas demokrasi dan negara hukum (diuraikan di bawah).

Kedua; kedudukan undang-undang organik (*organic law*) sebagai batu uji.

Dalam rangka meluaskan pandangan, sudah sewajarnya kita mulai berpikir apakah terdapat perbedaan antara undang-undang organik (*organic law*) yang pembentukannya diperintahkan secara langsung oleh UUD dengan undang-undang biasa.

K.C. Wheare selengkapnya menyatakan:

*"It is important to emphasize... 'Constitution' will be used in its narrower sense, this does not mean that we shall confine ourselves solely to the study of that selection of legal rules to regulate government which is found in the country's Constitution. This selection does not operate in isolation. It is part of the whole system of government or constitutional structure of the country, of the whole collection of rules, legal and non-legal. It is supplemented in particular by legal rules enacted by the legislature, rules which in many countries are almost as important as the rules embodied in the Constitution itself. Thus, while a Constitution may establish the principal institutions of government, such as the houses of the legislature, an executive council, and a supreme court, it is often left to the ordinary law to prescribe the composition and mode of appointment of these bodies. Such important branches of constitutional law as the regulation of electoral systems, the distribution of seats... the organization of the judiciary, are in many countries not embodied in the Constitution itself, or, if embodied, are treated only in general principle, they are dealt with by the ordinary law. **In some countries, particularly on the Continent of Europe and in the United States, certain of these laws are described as Organic Laws..., that is to say, laws which organize institutions, which regulate the exercise of public powers through organs which the Constitution has established.** There appears to be a rough division of function between the Constitution which establishes institutions and lays down the broad principles which are to govern them and Organic Laws which regulate their detailed composition and operation. But whether called Organic Laws or not, there is in most countries an important body of legal rules enacted by the legislature which supplemented and*

*perhaps modifies or adapts the rules embodied in the Constitution. **No Constitution can be properly understood unless its relation to this Organic Law is appreciated**". (cetak tebal, Pen)*

Bila melihat pada asal mula pembentukannya, yakni berasal dari perintah UUD, maka sudah sewajarnya kita memberi status yang berbeda. **UU organik dapat dikualifikasi sebagai konstitui dalam arti luas**. Di Perancis, misalnya, undang-undang semacam ini disebut sebagai *loi organiques* atau *constitutional statute*, dan UUD Republik Kelima 1958 mengatur tata cara pembentukan yang berbeda dengan undang-undang lainnya. Dengan demikian ketika Mahkamah Konstitusi menggunakan UU No. 12 Tahun 2011 *juncto* UU No. 15 Tahun 2019, maka harus diartikan bukan sebagai menguji undang-undang dengan undang-undang lagi, melainkan pengujian dengan menggunakan konstitusi dalam arti luas.

Sayangnya, Pasal 22A yang memerintahkan pembentukan undang-undang tidak memberikan arahan yang jelas dan tegas mengenai asas-asas atau prinsip-prinsip maupun materi muatan yang harus diatur lebih lanjut. Atau dengan kata lain, Pasal ini memberikan delegasi blangko kepada pembentuk undang-undang. Situasi ini mirip dengan pengaturan pemerintahan daerah oleh UUD 1945 sebelum perubahan di mana Pasal 18 tidak memberikan arahan yang tegas. Akibatnya, politik hukum pemerintahan daerah berbeda secara diametral antara UU No. 5 Tahun 1974 yang sangat sentralistis dengan UU No. 22 Tahun 1999 yang sangat desentralistis.

Pengalaman Australia menunjukkan hal yang menarik. Pasal 51 Konstitusi Australia yang mengatur pembagian wewenang antara Federal dan Negara Bagian dimulai dengan kalimat "*The Parliament shall, subject to this Constitution, have power to make laws for the peace, order, and good government of the Commonwealth...*". Kalimat pembuka ini mengandung arti penting karena misalnya, Parlemen Federal tidak dapat membuat undang-undang yang membatasi secara tidak wajar kebebasan berbicara, dan lain-lain.

Melihat pengalaman negara-negara lain, seperti Perancis, sudah saatnya Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan mengembangkan "*constitutional block?*" ala Indonesia yang digunakan sebagai batu uji. Perancis memiliki *constitutional blocks* yang terdiri dari Deklarasi HAM dan Warga Negara 1789,

Preamble Konstitusi Republik Ke-4 tahun 1946, serta Konstitusi Republik Ke-5 tahun 1958.

Selain itu, perlu dipertimbangkan perluasan penggunaan sumber hukum yang digunakan oleh Hakim Konstitusi saat memeriksa dan memutus perkara. Sumber hukum formal tidak terbatas pada norma-norma yang terkandung dalam Batang Tubuh UUD 1945, melainkan secara serius pula menggunakan Pembukaan UUD 1945. Pembukaan atau preambuli memiliki fungsi hukum (*legal function*) dan makin banyak digunakan dalam pengujian undang-undang di banyak negara, terutama yang berjenis "*substantive preamble*". Carl Schmitt menyebutnya sebagai "*fundamental political decisions*" yang menetapkan tujuan asli suatu bangsa.

Contoh dari preambuli yang bersifat substantif ini adalah Preambul Konstitusi Republik Ke-5 Perancis 1958 yang mengakui keberadaan Deklarasi Hak Asasi Manusia dan Warga Negara serta Preambul Konstitusi 1946. Pada tanggal 16 Juli 1971, Dewan Konstitusi mengakui Preambul mempunyai kekuatan mengikat sebagai sumber hukum hak asasi manusia yang bersifat independen. Untuk pertama kali, Dewan Konstitusi menyatakan UU yang telah disetujui Parlemen inkonstitusional karena bertentangan dengan hak berserikat, sebagai salah satu hak fundamental yang diakui oleh hukum Republik Perancis. Prinsip fundamental ini tidak terdapat dalam Konstitusi 1958, namun terdapat dalam Preambul Konstitusi 1946. Dalam putusan selanjutnya, Dewan Konstitusi menyatakan bahwa Preambul Konstitusi 1946 memiliki kekuatan hukum dan menjadi sumber hukum mandiri hak-hak asasi. Menariknya, saat dirancang, Preambul Konstitusi 1946 tidak memiliki status hukum. Jadi, Dewan Konstitusi melalui referensi ke Preambul Konstitusi 1946 yang disebut dalam Preambul Konstitusi 1958, secara efektif memberikannya status yang lebih tinggi dari status semula.

Di atas telah disampaikan bahwa Mahkamah Konstitusi sejogianya memperluas penggunaan sumber hukum saat memeriksa dan memutus perkara. Salah satu kajian penting mengenai sumber hukum dijelaskan oleh Edgar Bodenheimer dalam bukunya yang berjudul "*Jurisprudence: The Philosophy and Method of the Law*". Bodenheimer membagi sumber hukum menjadi dua jenis: *formal sources of law* dan *non-formal sources of law*. Sumber hukum formal adalah: "*sources which are available in an articulated textual formulation*

embodied in an authoritative legal document" (sumber- sumber berupa rumusan dalam bentuk teks yang tersusun dalam dokumen yang memiliki kekuatan sebagai ketentuan hukum). Contohnya, antara lain, UUD, undang-undang. Sumber hukum non formal adalah: "*sources... legally significant materials and consideration which have not received an authoritative or at least articulated formulation and embodiment in an formalized legal document"* (sumber-sumber berupa bahan-bahan yang mengandung makna hukum yang penting walaupun tidak memiliki kekuatan sebagai hukum atau tidak tersusun dalam satu dokumen hukum. Contohnya, antara lain, *standard of justice* (standar keadilan), *public policy* (kebijakan publik), *moral conviction* (keyakinan moral masyarakat), serta *social trend* (kecenderungan sosial).

Dalam kaitan dengan perkara *a quo*, Mahkamah dapat melihat kecenderungan masyarakat yang memperlihatkan penolakan setiap saat UU KPK akan diubah.

Ketiga; penggunaan Tata Tertib DPR dan praktik pembentukan undang-undang. Pertanyaannya, dalam kualifikasi sebagai apa Tata Tertib DPR dan praktik penyelenggaraan negara dapat digunakan sebagai batu uji? Dalam tataran teori, meskipun Tata Tertib DPR memuat norma-norma, namun sesungguhnya tidak dapat disebut sebagai peraturan perundang-undangan. Hal ini sejalan dengan pengertian peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 2 UU No. 12 Tahun 2011 *juncto* UU No. 15 Tahun 2019 yakni "peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan". Umum diketahui bahwa Tata Tertib tersebut hanya mempunyai daya ikat kepada para pembentuk undang- undang. Masyarakat baru terkena pada peraturan itu apabila melakukan kegiatan yang berkaitan dengan pembentukan undang-undang. Ketentuan Tata Tertib tersebut sering disebut sebagai *Standing Order*. K.C Wheare dalam bukunya menyebutkan sebagai konvensi ketatanegaraan dapat pula terbentuk sebagai hasil kesepakatan (*agreemen* antara orang-orang untuk melaksanakan sesuatu dengan cara-cara tertentu dan sekaligus menetapkan ketentuan mengenai cara-cara pelaksanaannya. Langsung mengikat dan menjadi konvensi tanpa dikaitkan dengan waktu tertentu seperti konvensi yang

tumbuh melalui *custom*. Konvensi semacam ini disebut sebagai *expressed agreement* dan dapat dituangkan secara tertulis. Konvensi ketatanegaraan ataupun praktik-praktik penyelenggaraan negara, termasuk dalam bidang pembentukan undang-undang, harus dipahami sebagai salah satu cara memperkuat sendi-sendi konstitusi. **Dengan demikian, tidak dapat dibenarkan apabila terdapat konvensi ataupun praktik penyelenggaraan yang justru bertentangan dengan sendi-sendi konstitusi. Misalnya, praktik kuorum yang didasarkan pada tanda tangan semata (acara administratif) tidak dapat dibenarkan sebagai kebiasaan ketatanegaraan karena justru bertentangan dengan sendi demokrasi.**

PEMBENTUKAN UU DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI, NEGARA HUKUM, SERTA HAK ASASI MANUSIA

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 *q* UUD harus mencerminkan tatanan dan nilai demokrasi (substansif dan prosedural), tatanan dan nilai negara hukum (formal dan materiil) 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).

Legitimasi dari sebuah keputusan dalam kerangka negara demokratis ditentukan dari akuntabilitas para pembentuknya, dalam perkara *a quo* adalah para anggota legislatif. Secara teori, para anggota legislatif yang dipilih melalui pemilihan umum yang demokratis akan menyuarakan aspirasi para konstituennya agar dapat terpilih kembali di pemilihan umum berikutnya. Namun, di dalam praktik kerap dijumpai keputusan yang dibuat dianggap tidak mencerminkan kehendak public atau mayoritas masyarakat. Umumnya, anggapan semacam ini lahir akibat minimnya keterlibatan para pemangku kepentingan yang terdampak langsung dari sebuah keputusan. Pelibatan para pemangku kepentingan menjadi penting keberadaannya agar segala keputusan yang diambil di dalam forum-forum DPR tidak semata-mata didasarkan pada pertimbangan politik ataupun lobi-lobi politik untuk menemukan kesepakatan, melainkan juga dilengkapi dengan berbagai perspektif dari para pemangku kepentingan, baik berupa kepentingan, maupun tantangan dari sisi sosial maupun ekonomi. Ketersediaan forum untuk mendengar berbagai perspektif masyarakat ini penting, karena merupakan bentuk pemenuhan hak asasi manusia sebagaimana dinyatakan di dalam *Article 25 ICCPR* yang telah diratifikasi oleh Indonesia melalui UU No. 12 Tahun 2005 yang menyatakan bahwa:

"Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2 and without unreasonable restrictions:

1. *To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives...."*

Dari ketentuan di atas, ICCPR tidak hanya menjamin "hak", melainkan juga menjamin diberikannya "kesempatan" kepada setiap warga negara untuk dapat berpartisipasi dalam perumusan kebijakan publik. Di dalam praktik, dapat dijumpai peristiwa-peristiwa yang menggambarkan betapa pentingnya partisipasi warga negara di dalam perumusan kebijakan publik dalam hal ini perumusan undang-undang. Misalnya, di dalam perkara "*Doctorsfor life*" di Afrika Selatan yang terjadi pada tahun 2006, Mahkamah Konstitusi membatalkan "*The Choice on Termination on Pregnancy Amandement Act and The Traditional Health Practitioners Act*", karena tidak memberikan kesempatan yang cukup kepada

publik untuk dilibatkan di dalam forum-forum pembahasan di parlemen pada saat pembentukan undang-undang tersebut. Padahal, menurut Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan, pelibatan masyarakat secara langsung di dalam perumusan berbagai undang-undang merupakan jiwa dari konstitusi Afrika Selatan yang berakar pada sejarah "*Imbizo*", "*Iekgotlas*", dan "*bosberaads*", yang seluruhnya merupakan mekanisme musyawarah antara raja dengan rakyatnya.²⁰ Bukankah, semangat dan akar sejarah Indonesia yang terkandung di dalam Pancasila juga merefleksikan hal serupa? Yakni "kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan".

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

Keberadaan forum konsultasi publik di dalam perumusan undang-undang menjadi penting keberadaannya karena merupakan perwujudan dari hak prosedural, berupa hak untuk didengar (*right to be heard*). Di dalam disiplin hukum hak asasi manusia, hak prosedural dianggap sebagai "*gateway*" atau pintu gerbang dapat dipenuhinya hak-hak asasi manusia yang substantif. Tanpa ketersediaan dan pelaksanaan prosedur yang baik, mustahil sebuah jaminan atas hak tertentu dapat dipenuhi oleh negara. Implementasi atau pemenuhan hak-hak ini di dalam praktik dunia modern dilakukakan dalam berbagai bentuk dan varian seperti forum *hearing*, pemberian kesempatan untuk membuat petisi, hingga membuka mekanisme *complaint*. Dalam perspektif demokrasi, pelibatan publik semacam ini merefleksikan pemerintahan yang terbuka dan akuntabel.

Penting pula bagi kita untuk mengingat bahwa makna partisipasi di dalam demokrasi tidak boleh dikerdilkan semata-mata hanya dalam arti bahwa rakyat telah diwakili oleh para politisi yang dipilih melalui pemilu. Jika makna partisipasi dikecilkan sedemikian rupa maka demokrasi telah berhenti di bilik-bilik suara. Makna partisipasi yang sesungguhnya di dalam demokrasi terletak pada forum deliberasi yang mempertemukan rakyat yang terdampak dan wakilnya secara berhadapan-hadapan, karena forum inilah yang merefleksikan hubungan dialogis antara rakyat dengan wakilnya. Oleh karenanya, *output* yang dihasilkan

merupakan hasil dari sebuah pembelajaran sosial bagi masyarakat melalui pertukaran argumen, opsi-opsi, cara pandang, nilai, hingga pendekatan-pendekatan sosial yang digunakan, dan tidak hanya sekedar formalitas birokrasi yang menjadikan aspek prosedural sebagai instrumen mekanistik belaka. Melalui mekanisme deliberasi semacam ini, demokrasi sesungguhnya menghendaki bahwa penolakan aspirasi rakyat oleh wakilnya harus didasarkan pada argumen yang memadai. Oleh karena itu, tidak berlebihan jika kita menyebut bahwa forum deliberasi merupakan jantung dari demokrasi yang kuat (*deliberation is the heart of strong democracy*).

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:

- (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 empat konsep yang termuat dalam "*due process*".
- (3) Melindungi rakyat dari peraturan atau tindakan sewenang-wenang dari pemerintah, termasuk perbuatan melampaui wewenang, tindakan kurang hati-hati.
- (4) Membatasi kekuasaan penyelenggara negara.
- (5) 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.

IMPLIKASI HUKUM

Ketika mempelajari teori hukum, kepada kita diajarkan agar hukum ditaati, hukum harus mempunyai dasar berlaku yang baik. Secara umum terdapat tiga dasar agar hukum mempunyai kekuatan berlaku secara baik, yaitu mempunyai dasar yuridis, sosiologis, dan filosofis. Peraturan perundang-undangan adalah hukum, maka peraturan perundang-undangan yang baik haruslah mengandung ketiga unsur tersebut. Meskipun imbangan antara ketiga unsur tersebut tidak pernah dijelaskan, namun setiap pembentuk peraturan perundang-undangan berharap agar kaidah-kaidah yang tercantum di dalamnya adalah sah secara hukum dan berlaku efektif karena dapat diterima masyarakat secara wajar dan berlaku untuk waktu yang panjang.

Dasar yuridis sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena akan menunjukkan hal-hal sebagai berikut:

Pertama; keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Jika suatu peraturan perundang-undangan dibuat oleh mereka yang tidak berwenang, maka akibatnya adalah batal demi hukum. Artinya, peraturan tersebut dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum.

Kedua; keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama jika diperintahkan oleh peraturan tingkat lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksiesuaian bentuk dan isi dapat menjadi alasan untuk membatalkannya. Misal, jika UUD 1945 memerintahkan diatur dengan undang-undang, namun kenyataannya diatur dalam bentuk peraturan pemerintah, maka peraturan pemerintah tersebut dapat dibatalkan.

Ketiga; keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, peraturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat. UUD 1945, misalnya, menentukan bahwa UU harus mendapat persetujuan bersama DPR dan Presiden. Jika ada UU yang tidak memperoleh persetujuan dari salah satu pembentuknya, maka UU tersebut batal demi hukum.

Keempat; keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang - undangan yang lebih tinggi.

Secara umum, Pasal 20 UUD 1945 mengatur prosedur pembentukan undang-undang. Selanjutnya Pasal 22A memerintahkan pembentukan undang-undang untuk mengatur lebih lanjut prosedur pembentukan undang-undang, yang akhirnya melahirkan UU No. 12 Tahun 2011 *juncto* UU No. 15 Tahun 2019.

Merujuk pada permohonan perkara *a quo*, pelanggaran formal yang didalilkan para Pemohon adalah:

- a. Pembentuk UU melakukan penyelundupan hukum dalam proses perencanaan dan pembahasan Perubahan Kedua UU KPK;
- b. Pembentuk UU melanggar asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dalam penyusunan Perubahan Kedua UU KPK
- c. Pembentuk UU tidak partisipatif saat melakukan penyusunan dan pembahasan Perubahan Kedua UU KPK;
- d. Pembentuk UU menggunakan Naskah Akademik fiktif terlihat dari Naskah Akademik ditujukan untuk pembahasan dalam Prolegnas Tahun 2011 dan tidak memenuhi syarat saat penyusunan Perubahan Kedua UU KPK, serta terdapat beberapa materi muatan yang tidak dibahas ataupun disinggung secara eksplisit dalam Naskah Akademik.
- e. Sidang Paripurna tidak kuorum saat pengambilan keputusan persetujuan Perubahan Kedua UU KPK.

Secara prosedural, apakah pembentukan UU No. 19 Tahun 2019 telah memenuhi norma konstitusi yang terdapat dalam Pasal 20 UUD 1945? Sejatinya, pembentukan UU tersebut telah memenuhi ketentuan konstitusi karena:

Pertama; RUU diajukan oleh DPR dan ini sejalan dengan Pasal 20 ayat (1) dimana DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang;

Kedua; RUU dibahas bersama DPR dan Presiden sesuai dengan Pasal 20 ayat (2) serta mendapat persetujuan bersama;

Ketiga; RUU meskipun tanpa pengesahan Presiden berlaku menjadi undang-undang sebagaimana diatur Pasal 20 ayat (5).

Pertanyaan selanjutnya, apakah karena telah memenuhi prosedur sebagaimana ditentukan dalam Pasal 20 UUD 1945, maka secara otomatis dikatakan konstitusional? **Harus dipahami bahwa norma harus dipahami**

bulran sebagai "bunyi", melainkan "pengertian". Ketika Pasal 20 ayat (2) menyatakan bahwa memerlukan "persetujuan bersama", seyogianya dipahami sebagai sebuah pengertian bahwa disetujui oleh para anggota DPR sesuai dengan ketentuan mengenai syarat sahnya keputusan. Kuorum yang didasarkan pada tanda tangan dipandang mempunyai dua fungsi, yaitu: menetapkan syarat sahnya sidang, serta sebagai "*prerequisite*" untuk menetapkan putusan. Harus dapat diasumsikan bahwa mereka yang menandatangani akan hadir guna memberikan suara.

Di Indonesia pada prinsipnya fungsi pembentukan undang-undang dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Namun, UUD 1945 menguraikan bahwa dalam proses pembentukan undang-undang, kekuasaan membentuk undang-undang dilaksanakan secara bersama-sama oleh DPR dengan Presiden. Bahkan dapat dikatakan bahwa Presiden memiliki kekuasaan yang sama besarnya dengan DPR dalam pembentukan undang-undang. Selain Presiden dan DPR sama-sama bisa mengusulkan rancangan undang-undang, Presiden dan DPR sama-sama memiliki kewenangan yang dapat menentukan apakah suatu rancangan undang-undang dapat diteruskan untuk disahkan menjadi undang-undang. Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa **"Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama"**.

Apabila terdapat pertanyaan, "Kapan suatu rancangan undang-undang sudah dapat dipastikan menjadi undang-undang? dapat saja dijawab dengan mudah setelah rancangan undang-undang mendapatkan persetujuan bersama DPR dan Presiden. Setelah persetujuan bersama, Presiden mengesahkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang. Apabila tidak disahkan sekalipun, rancangan undang-undang tersebut dengan sendirinya sah menjadi undang-undang.

Dalam pandangan Ahli, salah satu pertanyaan yang harus dijawab dengan seksama dan berhati-hati, yaitu:

Pertama; apa makna persetujuan bersama dari DPR dan Presiden dalam pembentukan undang-undang?

Kedua; bagaimana mengukur keabsahan persetujuan bersama dari DPR dan Presiden dalam pembentukan undang-undang?

Jawaban terhadap persoalan ini penting dan signifikan dalam **pengujian formal undang-undang, karena** uraian yang tepat mengenai makna "persetujuan bersama" ini merupakan salah satu batu uji apakah suatu rancangan unclang-unclang telah melalui proses pembentukan yang konstitusional.

Pada kesempatan ini, Ahli ingin menguraikan pandangan Ahli mengenai makna persetujuan bersama DPR dan Presiden dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945. Persetujuan bersama tersebut merujuk pada persetujuan atas suatu rancangan undang-undang dari DPR di satu sisi, dan persetujuan dari Presiden di sisi lain. Sebagai sebuah keputusan, persetujuan bersama dari DPR dan Presiden merepresentasikan tindakan negara untuk membentuk undang-undang.

Negara merupakan badan hukum publik yang hanya dapat bertindak dan menjalankan fungsinya melalui lembaga negara. Sebagai contoh, di Indonesia, fungsi pembentukan undang-undang dilaksanakan oleh DPR, fungsi pemerintahan dilaksanakan oleh Presiden, dan fungsi kehakiman dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Lembaga negara itu sendiri tidak dapat bertindak dan berfungsi sendiri, melainkan melalui tindakan dari orang-orang menduduki jabatan pada lembaga negara tersebut. Oleh karena itu, ada sejumlah tindakan dari orang yang berkedudukan sebagai pejabat negara dikategorikan sebagai tindakan negara, persoalan ini yang dimaksud oleh Hans Kelsen sebagai persoalan "*the imputation of a human action to the state*".

Hans Kelsen mempertanyakan, kapan suatu tindakan seseorang dikategorikan sebagai tindakan negara? Apa saja syarat sah suatu tindakan seseorang dikategorikan sebagai tindakan negara? Menurut Hans Kelsen menguraikan bahwa tidak semua orang memiliki kedudukan untuk bertindak mewakili tindakan negara, hanya orang yang memiliki kedudukan sebagai pejabat yang berwenang yang tindakannya dapat dikategorikan sebagai tindakan negara. Namun, **tidak semua tindakan dari seseorang yang memiliki kedudukan sebagai pejabat yang berwenang sah menjadi tindakan negara. Tindakan seorang pejabat negara hanya sah, apabila dilakukan sesuai persyaratan dan prosedur yang telah ditetapkan oleh hukum.**

Oleh karena itu, Hans Kelsen berpendapat bahwa selain menentukan siapa yang berwenang untuk menjalankan fungsi-fungsi negara, sebuah tata hukum harus pula menentukan syarat dan tata cara untuk menjalankan fungsi-fungsi tersebut.

Keabsahan Persetujuan Presiden terhadap rancangan undang-undang lebih mudah diukur, karena sebagai lembaga negara, lembaga kepresidenan dipegang oleh seorang pejabat presiden dan seorang wakil presiden yang bekerja secara hierarkis. Apabila Presiden setuju atas suatu rancangan undang-undang, Presiden dapat menugasi Menteri untuk memberikan persetujuan bersama pada persidangan di DPR. Hans Kelsen menyebut lembaga semacam ini sebagai **simple organ**, dimana pengambilan keputusan hanya membutuhkan kehendak dan tindakan dari seorang pejabat yang secara hierarkis memiliki kedudukan tertinggi.

Berbeda dengan persetujuan Presiden, persetujuan DPR atas suatu rancangan undang-undang perlu diukur secara berhati-hati. Apa makna dari persetujuan DPR dalam pembentukan undang-undang? **Persetujuan DPR tentu tidak dapat dipersamakan dengan persetujuan dari Ketua DPR, Pimpinan DPR, apa lagi Ketua Fraksi.** DPR merupakan lembaga perwakilan yang diisi oleh anggota-anggota, dan masing-masing anggota merupakan pejabat negara yang memiliki kedudukan setara satu sama lain. Setiap anggota DPR memiliki terpilih dan memiliki legitimasi secara langsung dari rakyat. Keberadaan Ketua, Pimpinan, dan Ketua Fraksi di DPR merupakan alat kelengkapan yang sifatnya administratif belaka. Dalam pengambilan keputusan, suara dari satu orang anggota DPR memiliki nilai yang sama dengan suara dari Ketua DPR. Hans Kelsen menyebut lembaga semacam ini sebagai **composite collegiate organ**, dimana pengambilan keputusan membutuhkan kehendak dan tindakan gabungan (**convergent acts**) dari sejumlah pejabat pada lingkungan lembaga negara tersebut.

Dalam pengambilan keputusan DPR yang merupakan konvergensi dari keputusan-keputusan anggotanya, dibutuhkan pengaturan yang jelas mengenai bagaimana cara menggabungkan keputusan parsial anggota untuk mendapatkan keputusan resultan lembaga. Pengaturan tersebut dapat berupa tata cara pembentukan undang-undang (*legislative process or procedure*). Namun,

keberadaan *legislative procedure* yang dituangkan dalam bentuk undang-undang maupun tata tertib DPR tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip konstitusi. **Apabila ada ketentuan pada undang-undang maupun tata tertib yang mengatur bahwa pembentukan atau perubahan undang-undang dapat dilakukan oleh pimpinan DPR atau Ketua Fraksi saja, tentu ketentuan semacam ini bertentangan dengan Undang-Undang Dasar.**

Dalam terminologi Hans Kelsen, keputusan DPR sebagai institusi untuk memberikan atau tidak memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang merupakan fungsi penuh (*total function*). Keputusan tersebut merupakan gabungan dari fungsi parsial (*partial function*), yaitu keputusan dari masing-masing anggota DPR untuk menyetujui atau tidak menyetujui rancangan undang-undang yang sedang dibahas. Pada lembaga yang bersifat kolegial, Hans Kelsen menyatakan bahwa keputusan lembaga merupakan gabungan dari keputusan anggota yang dapat diam.bi! dengan prinsip konsensual (*unanimity*), maupun berdasarkan hasil pemungutan suara terbanyak (*majority*).

Untuk memastikan setiap keputusan yang dikeluarkan oleh DPR dalam pembentukan undang-undang representatif, mewakili kehendak dan keputusan dari setiap anggota DPR, dalam *legislative procedure* ditemukan ketentuan mengenai ketentuan kuorum. Oleh karena itu, ketentuan mengenai kuorum harus dilihat bukan hanya sebagai prasyarat persidangan, tetapi juga sebagai prasyarat dalam pengambilan keputusan. **Apabila pengambilan keputusan dilakukan oleh persidangan yang sudah tidak kuorum, maka keputusan tersebut tidak representatif, cacat secara formal, dan tidak dapat mewakil makna "persetujuan DPR" sebagaimana dimaksud pada Pasal 20 ayat (2) UUD 1945.**

Aspek lain yang perlu dipertimbangkan berkenaan dengan waktu (*timing*) pembentukan UU No. 19 Tahun 2019 yang dilakukan oleh para anggota yang mendekati akhir masa jabatan merupakan tindakan yang tidak mencerminkan nilai-nilai demokrasi. Praktik semacam ini dapat bermuara pada terciptanya defisit demokrasi. Pada saat rancangan revisi undang-undang KPK secara cepat dibahas dan disahkan, pemilihan umum 2019 telah selesai dilaksanakan dan melahirkan anggota-anggota DPR terpilih yang akan menggantikan anggota DPR yang pada masa itu tengah menjabat. Dalam logika demokrasi, anggota DPR

yang tidak terpilih kembali sejatinya telah kehilangan legitimasi demokrasi yang mengakibatkan tidak seharusnya mereka mengajukan, mengesahkan, ataupun membuat keputusan-keputusan yang berdampak luas terhadap rakyat. Segala keputusan yang penting bagi rakyat seharusnya menjadi inisiatif, dibahas, dan disahkan oleh anggota DPR yang baru hasil pemilihan umum 2019.

Di dalam perspektif hukum tata negara, keberadaan anggota DPR setelah dilakukannya pemilihan umum yang menghasilkan anggota DPR baru yang akan menjabat, diposisikan sebagai *lame duck legislature*, dan masa sidang yang sedang berlangsung pada saat itu disebut sebagai *lame duck session*. Konsep *lame duck* semacam ini telah dipraktikkan, misalnya di Amerika Serikat berdasarkan Amandemen ke-20 yang berlaku sejak tahun 1935. Dalam konstruksi *lame duck legislature* dan *lame duck session*, *Congress* akan melakukan pengekangan diri untuk tidak melaksanakan kewenangannya yang akan berdampak pada masyarakat ataupun menimbulkan dampak yang merugikan bagi anggota *Congress* berikutnya. Pengekangan diri semacam ini muncul akibat kesadaran bahwa setelah tidak akan lagi menjabat pada periode berikutnya, para legislator secara faktual telah kehilangan instrumen pengawasan yang berdasarkan ajaran demokrasi dilakukan melalui pemilihan umum. Akibatnya, para anggota legislatif yang tidak terpilih kembali dikhawatirkan akan mengabaikan konstituennya dan mengutamakan kepentingan-kepentingan personalnya.

Dalam perkara *a quo*, rancangan revisi undang-undang KPK merupakan rancangan yang penuh dengan perdebatan dan penolakan publik yang luas. Hal ini dapat terlihat dengan berkali-kalinya dilakukan penundaan pembahasan oleh DPR dan pemerintah. Oleh karena itu, sudah selayaknya rancangan undang-undang yang memiliki derajat kompleksitas sosial yang tinggi semacam ini, dibahas oleh anggota DPR yang baru dan pada masa sidang yang baru, bukan dilakukan secara tergesa-gesa pada masa *lame duck* oleh DPR yang *lame duck* pula.

Kesimpulan serta harapan kepada Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara *a quo*,

Pandangan Ahli hanya berkenaan dengan pengujian formal UU No. 19 Tahun 2019.

Pertama; dalam menyikapi pengujian formal, Mahkamah Konstitusi tidak lagi semata-mata mengedepankan norma peraturan perundang-undangan, melainkan menggunakan asas-asas. Hal ini terutama disebabkan perkara-perkara yang diperiksa dan diputus oleh Mahkamah adalah perkara-perkara konstitusional yang dikategorikan sebagai *hard cases*.

Kedua; dalam perspektif demokrasi, negara hukum serta hak asasi manusia, pembentukan undang-undang menjadi suatu hal yang fundamental dalam penyelenggaraan negara. Dari perspektif demokrasi, pembentukan undang-undang merupakan bentuk rakyat memerintah, sedangkan dari dasar negara hukum, pembentukan undang-undang harus memenuhi baik aspek *substantive* dan *procedural due processes of law*. Sedangkan dari aspek hak asasi manusia, pembentukan undang-undang semacam "kontrak sosial", namun dalam pelaksanaannya negara atau penguasa tetap harus memperhatikan kehendak rakyat.

Ketiga; suatu peraturan yang dibentuk melalui prosedur yang cacat, maka akibat hukumnya peraturan tersebut batal demi hukum. Pertanyaannya, "apakah jika UU No. 19 Tahun 2019 dinyatakan batal demi hukum, keberadaan KPK menjadi tidak ada?" Dalam pandangan saya, keberadaan KPK tetap tidak terpengaruh karena UU ini merupakan UU perubahan, bukan penggantian.

Berbagai teori hukum telah mencoba memahami ajudikasi konstitusi dalam segala aspeknya, dan secara umum terdapat lima karakter penting Mahkamah Konstitusi. Karakter-karakter tersebut meliputi: "*the veto-force*"; "*the guardian*"; "*the public-reasoner*"; "*the institutional interlocutor*", dan "*the deliberator*". Berbagai karakter ini tidak selalu bersifat eksklusif, melainkan masing-masing Mahkamah Konstitusi memberikan penekanan pada karakter-karakter tertentu sesuai kebutuhan.

Karakter Mahkamah sebagai "*the veto-force*" menunjukkannya sebagai lembaga yang mampu melakukan "kekuatan tandingan" melalui "veto" yang berbentuk putusan. Hal ini adalah logika formal dari ajaran pemisahan kekuasaan dan dinamika internal di dalamnya yang mewujudkan pada kekuasaan sating mengimbangi (*checks and balances*). Dalam konstitusi modern, MK dan badan-badan peradilan lainnya memiliki fungsi "menimbang" (*counterweighing*) terhadap putusan-putusan yang dibuat oleh cabang-cabang kekuasaan legislatif dan

eksekutif. Fungsi ini merupakan salah satu cara yang memungkinkan konstitusionalisme berupaya memoderasi berbagai sumber kekuasaan dan melembagakan kekuasaan yang terbatas, yang pada gilirannya akan mampu mencegah terjadinya tirani dan kesewenang-wenangan.

Karakter kedua yaitu sebagai penjaga konstitusi atau "*the guardian of the constitution*". Sebagai penjaga, Mahkamah haruslah menjadi pengadil yang terbebas dari politik (*apolitical adjudicator*) yang memiliki tugas dan wewenang untuk memeriksa konstitusionalitas sebuah undang-undang. Tidak seperti karakter pertama yang lebih memperlihatkan keseimbangan antara "kekuatan dan kekuatan balasan" (*forces and counter-forces*), karakter kedua ini lebih menampakkan aspek konten (*content-driven*) dalam rangka mewujudkan kedudukan UUD sebagai hukum atau peraturan tertinggi di suatu negara (*the supreme law of the land*).

Karakter ketiga Mahkamah sebagai "*the public-reasoner*" membawanya menjadi "*forum of principles*". Hal ini dapat terjadi karena sebagai sebuah lembaga yang relatif terisolasi dengan tugas membuat argumen-argumen, memungkinkan Mahkamah membuat putusan berdasarkan penalaran- penalaran tertentu. Pandangan teori ini melakukan klaim bahwa pengujian memungkinkan demokrasi menyampaikan diskursus politik yang bersifat prinsipil dan atas dasar hal itu, martabat dan kekuatan sebuah UUD dapat ditemukan. Kontribusi ini menjamin hak-hak dilaksanakan dan dilindungi dalam suatu budaya yang membiasakan adanya justifikasi-justifikasi ("*culture of justification*").

Karakter-karakter sebelumnya memperlihatkan supremasi Mahkamah (*judicial supremacy*). Akibatnya, sepanjang berkenaan dengan penafsiran UUD, Mahkamah merupakan lembaga pamungkas. Namun, karakter yang keempat ini menolak pandangan tersebut di atas, dan menempatkan Mahkamah sebagai lembaga lawan bicara (*institutional interlocutor*). Pengujian merupakan proses panjang yang melibatkan pembicaraan dengan cabang kekuasaan legislatif dan Presiden, serta publik. Mahkamah seharusnya bekerja sebagai rekan dialog (*a dialogical partner*) yang "menantang" cabang-cabang kekuasaan lain untuk memberikan respons terhadap penalaran-penalaran berkualitas yang diberikannya. Dalam hal ini, Mahkamah masih dapat bertindak sebagai "*the*

public-reasoner", namun ia tidak dapat hanya berbicara sendiri, melainkan harus responsif terhadap argumen-argumen yang didengarnya.

Terakhir, Mahkamah juga dilihat pula sebagai *"the deliberator"*, yaitu sebagai lembaga yang melakukan musyawarah. Bila karakter-karakter sebelumnya melihat dari aspek eksternal, maka karakter terakhir ini melihat sisi internal, yang acapkali diabaikan oleh banyak orang. Mahkamah terdiri atas kelompok kecil hakim yang terlibat dalam argumentasi-argumentasi untuk menghasilkan sebuah putusan. Pertimbangan-pertimbangan atau musyawarah-musyawarah kolegial ini memberikan keuntungan bagi Mahkamah agar mampu memberikan jawaban terbaik atas pertanyaan mengenai penafsiran UUD.

Dengan beragam karakter yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi, saya berharap Mahkamah dapat memutus seadil-adilnya dengan menggunakan berbagai sumber hukum, melakukan penemuan hukum demi tercapainya putusan yang dapat memberikan rasa keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Hal ini penting dilakukan agar di masa depan tidak lagi terdapat praktik-praktik pembentukan undang-undang yang mencerminkan frasa *"from proxy to trading off"* yang mencederai rakyat. Selain itu, pembentukan undang-undang yang cacat prosedur akan berakibat serius, yakni "matinya demokrasi" di tangan pembentuk undang-undang.

4. Bernardinus Herry Priyono

1. Konstitusi sebagai Pembentuk Etis dan Legal Tatanan Indonesia

- a. Dari belajar lintasan sejarah pengertian 'korupsi' dan 'anti-korupsi', bolehlah disimpulkan bahwa apa yang disebut korupsi melekat secara integral dalam paham mengenai tatanan (*order*). Namun, suatu tatanan tidak dapat dipahami sebagai baik tanpa cermin kebalikan, yaitu tatanan yang tidak baik. Kita mengetahui nilai X dalam oposisi dengan non-X, apa yang baik dipahami dari apa yang tidak baik. Maka, negasi merupakan bagian definisi. Dari cara mengalami dan berpikir ini muncul oposisi antara 'tatanan' (*cosmos, order*) dan 'kekacauan' (*chaos, disorder*). Dalam tradisi etika Romawi kuno, misalnya, baiknya tatanan atau tindakan ditunjuk dengan kata sifat *purus* (murni), *sincerus* (tulus), *sanus* (sehat), *incorruptus* (tidak busuk). Sedangkan tatanan dan tindakan buruk ditunjuk dengan istilah kebalikannya, seperti *impurus*

(tidak murni) dan *corruptus* (busuk, korup). Dalam tradisi tata negara India kuno abad ke-4 SM, tatanan baik itu disebut *dharma*, dan korupsi adalah kebalikan *dharma*. Dalam tradisi Islam Kekaisaran Ottoman, yang busuk/korup sebagai perusak tatanan ditunjuk dengan istilah *fesad*, *suistimal*, *yolsuzluk* (harfiah: kehilangan jalan, tanpa arah). Pemikir Islam abad ke-17 Kātib Chelebi (1609-1657) menulis begini: “Risiko kekacauan pada tatanan begitu nyata apabila orang bersikeras menyangkal apa yang benar dan membiasakan yang salah. [T]idak ada gunanya bilang ‘kami telah menerapkan hukum’, sebab banyak perbuatan menggunakan topeng legalitas tetapi tidak bisa diterima nalar, persis karena berbagai tindakan korup bersembunyi di balik legalitas”.

- b. Pengertian modern korupsi sebagai penyelewengan jabatan merupakan kelanjutan paham normatif tentang penjungkirbalikan tatanan yang baik. Tentu, tidak semua tindakan/praktik merusak tatanan disebut korupsi, tetapi korupsi adalah spesies tertentu perbuatan membusukkan tatanan baik. Apa itu tatanan (*order*)? ‘Tatanan’ adalah istilah bagi kondisi hidup bersama yang ditandai ciri begini: anak-anak kita besok dapat belajar di sekolah seperti biasa, besok harga kebutuhan pokok tidak melambung 600%, aman di jalan pada malam hari, keragaman/perbedaan keyakinan dihormati dan perusakanya ditindak, anggaran bagi warga mencapai tujuan, putusan pengadilan didasarkan pada prinsip imparialitas dan bukan pada suap atau kolusi, dsb. Tatanan, dalam bahasa seorang ilmuwan sosial, adalah “dunia yang dikelola secara andal, layak dihuni bersama”, kebalikan dari “dunia acak tanpa pola yang berciri bunuh diri (*suicidal*)”. Itulah ciri “dunia di mana orang tahu bagaimana bertindak dan melangsungkan hidupnya secara bermakna”.
- c. Dengan latar sangat hemat itu, apa yang mau disampaikan adalah pokok ini. Dalam masyarakat apa pun, peradaban mana pun, agama apa pun, sejauh manusia mempunyai paham tentang tatanan baik, sejauh itu pula masyarakat, peradaban dan agama itu punya paham tentang korupsi. Karena paham tentang tatanan yang baik tidak beroperasi di luar konteks zaman, pengertian korupsi juga bergerak seturut konteks zaman. Apa yang tetap adalah korupsi sebagai kerusakan/kekacauan tatanan yang baik. Mengapa manusia mencari

tatanan, dan bukan kekacauan? Jawab: Karena hidup per definisi mengejar 'yang ada' (*being*), bukan 'yang tiada' (*nothing*). Tatanan adalah yang utuh dan tidak korup, sedangkan kekacauan adalah yang berantakan dan korup. Dalam studinya mengenai polusi dan kotoran, antropolog Mary Douglas menuliskan presisi ini: "Tatanan masyarakat tidak bergerak dalam kekosongan netral tanpa arah penilaian". Yang korup "secara fundamental berisi kekacauan, [a]ncaman terhadap tatanan baik". Jantung pengertian korupsi bukanlah pertama-tama pengertian hukum melainkan pengertian etis, persis karena tatanan merupakan paham etis. Bukankah apa yang korup memang sering tidak/belum ditetapkan hukum? Karena tatanan baik melibatkan paham etis yang menuntut dikawal oleh instrumen hukum, begitu pula korupsi dan anti-korupsi juga pertama-tama paham etis yang menuntut pengabdian instrumen hukum. Tugas hukum bukan menyingkirkan hakikat etis tatanan, melainkan berlari mengejar perwujudan visi etis tatanan yang dibusukkan oleh korupsi. Apa kaitan semua ini dengan UU KPK dan KPK? Mungkin baik mulai dari penjernihan pada tataran fundamental.

- d. Menanyakan rujukan/gantungan tekstual pada Konstitusi/UUD RI tentulah maksud luhur, tetapi hemat saya pertanyaan itu ibarat mengejar fatamorgana, atau akan berubah menjadi *regressio ad infinitum*. Jika ada rujukan tekstual di konstitusi, syukur alhamdulillah. Namun adanya rujukan juga bisa sekadar kebetulan saja dan bukan *ethical original intent* konstitusi. Atau, rujukan itu tidak akan dapat ditemukan sampai kapan pun, sebab masalahnya memang bukan rujukan tekstual. Jadi, apa soalnya? Apa yang mesti dibuktikan bukan gantungan pasal di teks konstitusi, melainkan apakah konstitusi Indonesia merupakan paham tentang tatanan yang baik, dan tatanan itu disebut Indonesia. Perlu dijernihkan bahwa apa yang diajukan di sini bukan kisah kronologis-empiris pembentukan Indonesia, melainkan pendasaran etis. Agar lebih lugas, perkenalkan saya mengajukan pertanyaan dari arah sebaliknya: Dapatkah kita buktikan bahwa Konstitusi RI bukan rumusan paham tentang tatanan baik yang bernama Indonesia? Apabila ada ahli atau warga yang sanggup menunjukkan negasi itu dengan kokoh, silakan

mengajukan negasi tersebut. Perkenankan saya mengajukan bukti sebaliknya: Konstitusi RI adalah rumusan paham tentang tatanan baik, dan tatanan itu bernama Indonesia. Bukti itu dengan jelas tertulis dalam pembukaan UUD 1945:

“... maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini *kemerdekaannya*. Kemudian daripada itu untuk *membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia* yang melindungi segerap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu *Undang-Undang Dasar* Negara Indonesia...”.

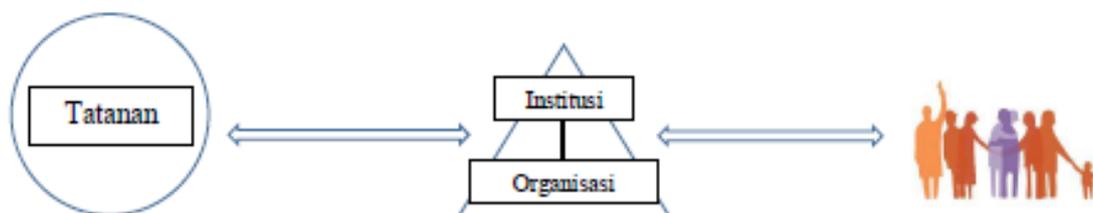
- e. Itu berarti, Indonesia adalah bentuk tatanan yang kita inginkan – tentu melalui *actus politicus* pada pendiri bangsa. Maka, kita dapat mengenali alur kausal begini. Pada mulanya adalah kehendak menentukan diri (“kemerdekaan”) → kehendak itu berlanjut ke tindakan menciptakan tatanan bernama Indonesia dari ketiadaan (“membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia”) → untuk membentuk Indonesia, dasar etis dan legal tatanan yang baik dituangkan dalam pasal-pasal sesudah pembukaan (“Undang-Undang Dasar Negara Indonesia”). Jadi, kehendak politik membentuk tatanan → konstitusi tatanan → tatanan bernama Indonesia. Dengan demikian, konstitusi adalah rumusan kehendak yang menciptakan tatanan Indonesia. Dengan penalaran ketat dapat dikatakan: Indonesia tidak tercipta kecuali melalui konstitusi, karena itu konstitusi adalah pencipta tatanan Indonesia. Bisa saja dikejar lanjut: Apa dasar konstitusi? Jawab: dasar konstitusi adalah kehendak politik. Kejarlah lanjut: Apa gantungan pasal bagi kehendak politik itu? Tentu saja ini *absurd*, sebab sebelum kehendak tidak mungkin ada “huruf”. Artinya, sebelum konstitusi dan kehendak tentu saja tidak ada rumusan atau pasal apa pun. Soal ini merupakan topik perdebatan mashyur dalam sejarah filsafat politik. Inilah artinya ketika pemikir Prancis Michel Foucault (dalam pelacakan arkeologis dasar negara modern) menyatakan bahwa konstitusi “berada sebelum negara karena punya status sebagai pembentuk negara”.

f. Jadi, apa yang disebut *meta-norma* di atas konstitusi tidak mungkin ditemukan dalam rumusan tertulis *meta-meta-norma* apa pun, sebab pada mulanya yang ada adalah kehendak politis. Karena kehendak (*will*) selalu berciri etis-normatif, maka rumusan kehendak bagi pembentukan tatanan juga tidak-mungkin-tidak berciri etis-normatif. Rumusan hukum selalu dimaksudkan mengabdikan dan mengawal tujuan etis dari kehendak membentuk tatanan. Itulah mengapa konstitusi mengemban “moralitas” dan “legalitas” sekaligus. Tidak bisa lain! Karena itu, kriteria yang dipakai instansi tertinggi konstitusi (MK) untuk menilai dan memutuskan kesesuaian atau ketidaksesuaian suatu UU dengan Konstitusi (i) tidak mungkin hanya bertumpu pada rumusan legalitas, melainkan (ii) niscaya menuntut penilaian sejauh mana suatu UU sesuai atau menyimpang dari *ethical original intent* konstitusi sebagai paham tentang tatanan baik, dan (iii) *ethical original intent* itu mustahil dicari gantungan pada bukti tekstual sebelumnya, sebelumnya, dan sebelumnya lagi *ad infinitum*. Pengejaran gantungan tekstual itu ibarat mengejar fatamorgana. Dan legalitas konstitusi tidak-bisa-tidak merupakan turunan ciri etis kehendak politik. Dalam aplikasi yang diungkapkan pemikir Islam Kātib Chelebi seperti dikutip di atas, “Tidak ada gunanya bilang ‘kami telah menerapkan hukum’, sebab banyak perbuatan menggunakan topeng legalitas namun tidak bisa diterima nalar, persis karena berbagai tindakan korup bersembunyi di balik legalitas”. Pokok-pokok yang disajikan secara sangat hemat ini punya implikasi jauh untuk memahami kontroversi UU KPK.

2. Alasan Adanya KPK, Integritas KPK, Independensi KPK

a. Lensa di atas dapat berguna untuk menerangi persoalan yang diperdebatkan. Jatuh-bangun atau buruk-baiknya tatanan terjadi melalui baik-buruknya kinerja institusi-institusi yang menyangga kelangsungan tatanan. Maka, relasi antara ciri tatanan dan kualitas hidup warga beroperasi melalui kinerja institusi. Dengan bahasa lebih lugas, sebuah masyarakat atau negara disebut korup karena institusi-institusinya korup. Tentu, korupsi institusi merupakan sebab dan akibat tindakan korup warga/pejabat. Lugasnya, kualitas kinerja institusi menjadi kunci untuk mengenali apakah suatu tatanan bergerak ke arah baik atau

buruk. Diagram yang meringkas posisi institusi sebagai jembatan antara kualitas tatanan dan kualitas hidup warga di bawah ini mungkin berguna.



b. Itulah mengapa tatanan yang baik selalu mengandaikan integritas institusi. Apa yang dimaksud integritas institusi (*institutional integrity*) bukan sekadar menyangkut terpenuhinya aturan legal-administratif, melainkan soal terwujudnya alasan mengapa secara etis institusi A, B, C, N ada dalam suatu tatanan, dan mengapa kinerja institusi-institusi itu menentukan kualitas tatanan. Lugasnya, integritas adalah terwujudnya *raison d'être* etis (alasan etis adanya) suatu institusi. Tanya: Dari mana kita tahu integritas suatu institusi? Jawab: Dari terwujudnya alasan etis adanya institusi itu. Tanya lanjut: Di mana dapat kita temukan alasan etis adanya suatu institusi? Pertanyaan ini sentral dan mengandaikan pokok yang disajikan di bagian sebelumnya (no. 1). Untuk menyederhanakan, contoh berikut mungkin berguna:

- Contoh 1: Alasan etis adanya institusi pengadilan adalah pelaksanaan prinsip imparialitas dalam putusan hukum bagi nilai keadilan. Maka, integritas pengadilan menunjuk terwujudnya alasan etis adanya pengadilan itu. Ini berarti, segala perbuatan yang membuat imparialitas tidak terjadi atau kurang optimal merupakan perusakan integritas institusi pengadilan.
- Contoh 2: *Raison d'être* etis DPR adalah pelaksanaan perwakilan/representasi. Maka integritas DPR menunjuk perwujudan *actus* perwakilan. Penyalahgunaannya adalah perusakan integritas institusi DPR, tentu melalui tindakan para anggota dan/atau pihak non-anggota.
- Contoh 3: Apa alasan etis adanya institusi perguruan tinggi? Pengajaran dan pembelajaran pengetahuan berdasarkan kriteria

kebenaran dan kejujuran seturut kaidah ilmiah. Integritas lembaga akademik terletak dalam perwujudan alasan etis itu. Maka, penilaian tugas mahasiswa berdasarkan, misalnya, gratifikasi atau kesamaan agama merupakan perusakan integritas.

- c. Bukankah korupsi selalu melibatkan penyelewengan alasan etis adanya institusi, dan karena itu selalu melibatkan perusakan integritas institusi tersebut? Cara membuktikan bahwa korupsi selalu melibatkan penyelewengan *raison d'être* institusi dan perusakan integritas institusi adalah dengan mengenali perbedaan arti tindakan yang sama. Andaikan, saya mencopet uang penumpang lain di bis kota. Mengapa tindakan ini disebut pencurian saja, bukan korupsi? Andaikan, saya pegawai lembaga X (negeri atau swasta) dan menggelapkan uang kantor. Mengapa tindakan ini disebut korupsi? Keduanya tindakan mencuri, bahkan dilakukan orang yang sama. Tetapi, mengapa yang pertama tidak disebut korupsi, sedangkan yang kedua disebut korupsi? Contoh lain, andaikan saya mengutip suatu karya ilmiah dalam surat pribadi ke teman tanpa mencatumkan rujukan, dan saya mengklaim itu sebagai hasil pemikiran saya. Mengapa itu tidak disebut plagiat? Tetapi ketika saya melakukan yang persis sama di jurnal atau buku akademik, mengapa itu disebut plagiat yang adalah korupsi institusi akademik? Jika tindakan yang persis sama disebut bukan korupsi (di satu *setting*) dan korupsi (di *setting* lain), maka soalnya tidak terletak dalam bentuk perbuatan, tetapi dalam perbedaan *setting*. *Setting* inilah yang disebut tatanan institusi dengan *raison d'être* dan tuntutan etis integritasnya. Betapa institusi dengan *raison d'être* dan integritasnya menjadi kunci memahami persoalan korupsi. Pertanyaan: Jika baik-buruknya tatanan (*order*) ditentukan oleh perwujudan *raison d'être* dan integritas institusi, mengapa ada banyak institusi dengan *raison d'être* dan standar integritas yang khas bagi masing-masing institusi? Ada institusi hukum, institusi ekonomi, politik, akademik, budaya, dsb. Jawab: keragaman institusi yang menyangga tatanan hidup bersama itu paralel dengan keragaman kebutuhan hidup bersama kita sebagai warga: kebutuhan akan keadilan, pengadaan barang/jasa, pengetahuan, mekanisme keputusan publik, dsb. Maka, ketika dalam UUD 1945 tertulis bahwa

tugas negara adalah “untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa”, tugas itu tidak mungkin terwujud tanpa institusi-institusi yang membentuk tatanan Indonesia menghidupi kadar optimal *raison d'être* dan standar integritasnya.

- d. Apa *raison d'être* institusi KPK? Bisa saja kita mengatakan bahwa KPK lahir karena mandat Reformasi 1998. Atau, sering pula dikatakan bahwa KPK berdiri sebagai langkah menanggapi soal kinerja institusi kepolisian dan kejaksaan. Namun, semua itu lebih tepat disebut *pemicu historis* munculnya KPK, bukan *alasan etis* adanya KPK dalam tatanan Indonesia. Cara membuktikan juga lugas. Bayangkan (hipotetis) KPK dibentuk oleh seorang Hitler dalam siasat menjadi fasis. Tentu absurd mengatakan alasan adanya KPK adalah perintah Hitler. Lalu, setelah fasisme Hitler bubar, KPK kehilangan alasan adanya. Jika kinerja institusi merupakan soko-guru *sine qua non* tatanan, padahal tatanan melibatkan cita-cita etis, maka *raison d'être* institusi niscaya berciri etis. Inilah arti ketika teoretikus sosial Jon Elster menulis: “Institusi mencegah masyarakat rontok berantakan”. Lugasnya, alasan adanya KPK dalam tatanan Indonesia tidak bisa ditunjuk dengan merujuk pemicu faktual-historis yang melahirkan KPK. Apa yang mesti ditunjuk adalah visi etis keberadaan KPK dalam ciri etis tatanan bernama Indonesia. Bahwa patologi korupsi tidak/belum masuk dalam radar para perumus UUD 1945 (hingga masalah ‘korupsi’ tidak/belum tertulis di konstitusi) bukanlah argumen meyakinkan untuk memahami perkara. Itulah mengapa pertanyaan tentang gantungan tekstual dasar KPK pada teks harfiah konstitusi tentu sebuah pertanyaan luhur, tetapi itu pertanyaan salah kategori.
- e. Maka, tibalah sekarang ke pokok ini: Alasan adanya institusi KPK dalam tatanan Indonesia adalah independensi penanganan kasus-kasus korupsi. Dengan demikian, integritas KPK terletak dalam pelaksanaan optimal independensi KPK dalam menangani kasus-kasus korupsi. Semua usaha, tindakan, UU, dan struktur organisasi yang merusak atau melemahkan independensi penanganan kasus korupsi yang konstitutif dalam amanah KPK merupakan perusakan alasan etis adanya KPK. Karena itu per definisi juga tidak sesuai dengan Konstitusi RI sebagai

rumusan cita-cita tatanan bernama Indonesia. Penilaian atas ciri UU atau struktur organisasi KPK niscaya mendasarkan diri pada kriteria sejauh mana sebuah UU merusak atau meningkatkan kadar optimal alasan adanya KPK. Bukankah ini pula yang menjadi ukuran menilai baik-buruknya UU tentang pengadilan, DPR atau perguruan tinggi? – tentu menurut alasan etis adanya masing-masing institusi tersebut. *Raison d'être* etis KPK juga melibatkan unsur sosiologis. Artinya, independensi KPK dalam menangani kasus korupsi merupakan nilai etis begitu keramat yang tertanam di sanubari warga biasa, dan itulah ekspektasi warga biasa terhadap KPK. Bukankah itu pula ekspektasi etis seluruh warga terhadap semua institusi lain? Misalnya, andaikan seorang hakim memutus perkara dengan memenangkan pihak yang menyuap, dan andaikan UU tidak melarang itu. Mengapa khalayak warga tetap melihat itu sebagai putusan tidak adil? Maka, pokok soalnya bukan rumusan hukum, melainkan karena warga melihat bahwa putusan itu telah menciderai *raison d'être* dan integritas pengadilan. Tentu, faktor sosiologis berupa ekspektasi warga tidak bisa menjadi satu-satunya tumpuan pertimbangan, sebab harapan sekelompok warga bisa sekadar simptom emosi liar hasil sulutan para demagog. Apa yang mau dikatakan di sini adalah bahwa *raison d'être* dan integritas KPK menyangkut visi etis yang melampaui rumusan hukum, jauh lebih “abadi” melekat di sanubari warga, juga bila rumusan hukum meng-kontradiksinya. Bahkan tugas hukum adalah untuk selalu mengejar rumusannya agar semakin mendekati dan mengabdikan *raison d'être* KPK, bukan justru mengaburkan atau menjauhkan rumusannya dari *raison d'être* KPK. Pokok ini menyimpan kelugasan analitis. Persis karena dalam negara hukum semua visi etis tidak punya gigi eksekusi jika tidak ditopang instrumen hukum, salah satu cara merusak perwujudan *raison d'être* dan integritas KPK adalah dengan membuat UU KPK secara kategoris tidak sesuai dengan *raison d'être* KPK. Dengan UU yang *incompatible* dengan *raison d'être* KPK, integritas KPK sebagai penyangga tatanan Indonesia menjadi tidak terlaksana, rusak, atau bahkan berantakan, *plain and simple*.

- f. Jika *locus* keramat *raison d'être* dan integritas KPK terletak dalam independensi penanganan kasus korupsi, bagaimana arti independensi mesti dipahami? Mulailah dari negasi. Pertama, independensi KPK bukan ibarat pulau terpisah di Samudra Hindia yang berstatus di luar yurisdiksi RI. Kedua, independensi KPK bukan berarti sumber keuangan atau sumberdaya lain berciri "swasta" dan tidak punya kaitan dengan ciri "negara" institusi. Jadi, apa yang dimaksud dengan independensi KPK? Secara etimologis, istilah 'independensi' cukup pasti berakar dari kata Latin *in+dependeo* (tidak+bergantung), yang secara semantik menunjuk arti bebas dari campur-tangan. Independensi biasanya dipahami sebagai satu sisi dari keping konsep yang sama. Sisi lainnya adalah 'otonomi' (Yunani: *autos+nomos*), berarti daya penentuan diri. Maka, hubungan antara 'independensi' dan 'otonomi' adalah hubungan antara 'bebas dari' (*freedom from*) dan 'bebas untuk' (*freedom to*). X disebut independen jika ia tidak dicampuri/direcoki oleh pihak lain. Tetapi, setelah tidak direcoki, untuk apa independensi itu? Jawab: untuk sanggup menentukan diri (otonom) sesuai *raison d'être*-nya. Kendati ini adalah arti etimologi dan semantik, dari pokok ini dapat lugas dipahami bahwa pengertian independensi KPK menunjuk imperatif begini: *raison d'être* dan integritas KPK hanya dapat terlaksana jika, dan hanya jika, dalam penanganan korupsi KPK tidak dicampuri/direcoki pihak lain. Tujuannya adalah supaya KPK sanggup menentukan diri dalam mewujudkan secara optimal *raison d'être* dan standar integritasnya.
- g. Apakah pengertian independensi ini baru? Sama sekali tidak! Tidak juga mengandaikan seorang atau institusi ibarat pulau terpisah, dan tidak mengandaikan ketidaktergantungan sumber keuangan. Pengertian ini sudah lama menjadi praktik banyak profesi. Dalam dunia akademik, misalnya, sudah berabad-abad berlaku independensi atau kebebasan akademik. Saya dosen sederhana di perguruan tinggi (PT), digaji oleh PT itu, punya atasan kaprodi, dekan, rektor/ketua PT. Tetapi, bagaimana saya mengajar di kelas dan nilai yang saya berikan bagi ujian adalah kewenangan saya, tidak bisa direcoki oleh atasan institusional PT itu. Bukankah itu pula yang terjadi dalam independensi hakim atau dokter? Independensi KPK adalah spesies independensi seperti itu. Jika analogi

atau bahkan paralel ini ditolak karena klaim independensi KPK berbeda, di mana bedanya? Tanpa analogi atau paralel seperti ini, kita tidak akan punya bahasa bersama bahkan untuk berbicara dan memahami. Hemat saya, jika orang punya masalah dengan independensi KPK sebagai inti *raison d'être* dan standar integritasnya, persoalannya bukan terletak pada arti independensi, melainkan pada ciri kontroversial masalah korupsi. Korupsi memang masalah yang selalu kontroversial!

- h. Jadi, demi *optimum* independensi KPK bagi pelaksanaan *raison d'être* dan standar integritasnya secara optimal, KPK mesti menjadi bagian lembaga eksekutif, yudikatif, atau badan independen tersendiri di luar semua itu? Saya tidak punya kompetensi dalam hukum tata negara. Namun, pada hemat saya, kriteria memilih atau memutuskan kontroversi ini adalah status institusional mana yang secara *optimal* dan *maksimal* sanggup mencegah dan mencegah segala upaya merusak independensi KPK yang menjadi *sine qua non* bagi penanganan kasus korupsi di Indonesia. Begitu pula kriteria ini berlaku bagi struktur organisasi dalam lembaga KPK sendiri, termasuk soal dewan pengawas. Kelugasan pencegahan dan pencegahan ini sedemikian urgen, persis karena (seperti disebut) korupsi merupakan masalah yang punya ciri kontroversial. Dan, kriteria itu perlu diterapkan dengan kadar *maximum* ciri preventif. Adanya potensi dan probabilitas campur tangan sudah cukup menjadi dasar mencegah. Cara menetapkan pastilah bukan dengan argumen bahwa “semua tergantung orangnya”, atau “selama ini pengalaman empiris tidak ada masalah”. Cara menalar seperti itu lebih berisi taktik untuk memberi kesan logis, tetapi masih jauh dari *actus* berpikir. Logis hanyalah salah satu syarat berpikir. Berpikir itu lebih dari sekadar logis, mencakup horizon jauh lebih luas dan luhur. Cara berargumen seperti disebut di atas lebih mencerminkan *status quo*, dan juga merupakan penolakan terhadap usaha bagaimana ‘yang empiris’ (*the factual*) terus diperbaiki agar semakin mendekati ‘yang dicita-citakan’ (*the ethical*). Apabila *the factual* identik dengan *the ethical*, pemberantasan korupsi besok hanya akan sama dengan hari ini, lusa sama dengan hari ini dan besok, lalu masa depan hanya kelanjutan rutin kondisi hari ini. Untuk apa pula berjerih-payah mengusahakan agar

tatanan bernama Indonesia semakin tidak korup jika kita hanya tunduk pada *the factual* hari ini?

- i. Pokok-pokok yang disajikan di atas mungkin bisa berguna sebagai lensa untuk memahami, menilai, dan memutuskan kontroversi di sekitar UU 19/2019.

3. Beberapa Implikasi bagi UU 19/2019

- a. Mungkin saja *petitum* pemohon lebih menyangkut persoalan administrasi dan prosedur. Namun, membatasi kontroversi UU KPK hanya pada urusan administratif dan prosedur akan *missing* pokok fundamental yang berciri konstitusional dan mengemban amanah begitu agung. Tentu, ini sama sekali tidak untuk mengecilkan perkara administratif dan prosedural yang disyaratkan oleh *modus legalis* dalam negara hukum. Apa yang mau disampaikan adalah bahwa keniscayaan administratif dan prosedural tidaklah berdiri di luar statusnya untuk mengabdikan amanah luhur, yang dalam hal ini berisi amanah merawat dan mengawal *raison d'être* dan integritas KPK. Atau, dengan rumusan negasi: mencegah dan mencegat segala usaha yang mengaburkan atau merusak alasan etis adanya KPK dan integritas KPK.
- b. Perihal prosedur UU 19/2019: Saya tidak diberkati pendidikan khusus atau kompetensi hukum bahkan pada tingkat dasar. Namun, dari irisan beberapa bidang yang menjadi latar belakang saya tetap dapat diajukan pokok yang mungkin berguna tentang tahapan pembuatan UU 19/2019, yaitu unsur-unsur yang diwajibkan bagi perencanaan, penyusunan, pembahasan dan persetujuan. Apakah terpenuhinya semua tahapan itu dengan kelengkapan unsurnya merupakan prasyarat yang statusnya tidak-bisa-tidak-ada (*sine qua non*) bagi keabsahan semua UU?
 - Jika semua itu merupakan prasyarat *sine qua non* semua legislasi UU, maka UU 19/2019 juga wajib memenuhinya. Jadi, jika semua tahapan dan kelengkapan unsurnya ada dalam semua UU preseden, maka prasyarat sama juga wajib dipenuhi dalam legislasi UU 19/2019. Apabila tidak terpenuhi, secara prosedural UU 19/2019 per definisi tidak memenuhi syarat sebagai UU. Tanpa terpenuhi dalam UU 19/2019, hukum lalu tidak punya kepastian, sebab kepastian menuntut apa yang berlaku sebelumnya (*what was*) harus

diberlakukan untuk kini dan besok (*what ought to be*). Diskrepansi antara 'apa yang *telah berlaku*/preseden' dan 'apa yang *seharusnya berlaku*' hanya dimungkinkan melalui putusan otoritas tertinggi hukum.

- Jika pemenuhan tahapan itu dengan unsur-unsurnya bukan prasyarat *sine qua non* legislasi UU, dan UU 19/2019 tidak wajib memenuhi, hanya MK yang punya otoritas memutuskan. Tentu, putusan tidak bisa hanya didasarkan pada soal pemenuhan syarat prosedural, sebab perkaranya menyangkut bobot atau *gravitas* yang sedemikian fundamental bagi cita-cita tatanan Indonesia seperti telah disajikan dalam dua bagian sebelumnya (No 1 dan 2).
- c. Dalam hal apa/hal mana nilai kepastian, manfaat, dan keadilan terlibat dalam perkara UU 19/2019? Dari perspektif seluruh pendasaran yang disajikan di atas, dapat dikenali pokok-pokok berikut:
- Kepastian: Salah satu unsur kepastian hukum mensyaratkan pemenuhan ke-sama-sebangun-an prosedural legislasi semua UU preseden dan UU yang akan dibuat, tentu *ceteris paribus* putusan mahkamah tertinggi. Maka, prosedur legislasi yang seharusnya dipenuhi dalam legislasi UU 19/2019 (*what should be*) secara formal mesti setara dengan seluruh prosedur legislasi semua UU preseden (*what was/is*). Tidak terpenuhinya seluruh atau sebagian prosedur legislasi UU 19/2019 yang setara dengan semua UU preseden merupakan cidera terhadap ciri kepastian.
 - Manfaat: Dalam pemikiran etika yang terkait dengan filsafat politik, apa yang disebut manfaat (*utilitas*) bukanlah sekadar keuntungan material, efisiensi atau efektivitas. Lebih dari itu, apa yang diemban oleh nilai manfaat menunjuk *optimum* legitimasi suatu kebijakan dan UU dalam kaitannya dengan peningkatan kualitas hidup warga dan seluruh tatanan negara/masyarakat. Pokok ini terungkap dalam prinsip *the greatest happiness for the greatest number*. Dalam hal UU 19/2019, nilai manfaat dapat disimpulkan dari sejauh mana UU 19/2019 meningkatkan atau menurunkan kadar independensi KPK dalam melaksanakan *raison d'être* dan integritasnya. Jika meningkatkan, UU itu bermanfaat. Jika menurunkan atau bahkan

merusak, UU tersebut tidak bermanfaat. Bahkan bisa ditambah pertimbangan sosiologis: inkompatibilitas (*incompatibility*) UU KPK dengan *raison d'être* dan prasyarat integritas KPK bagi visi etis tatanan Indonesia mengisyaratkan bahwa UU itu punya kadar manfaat yang rendah atau bahkan tidak bermanfaat.

- Keadilan: Dalam pemikiran etika yang terkait dengan filsafat politik, nilai keadilan selalu elusif (licin mudah lolos) dari genggamannya presisi konseptual. Mengapa? Karena ciri adil suatu UU dan putusan mahkamah tertinggi atas pengujian UU merupakan kumulasi dan sekaligus kulminasi terpenuhinya unsur-unsur lain seperti manfaat dan kepastian. Lalu, apa yang disebut adil dalam UU dan putusan atas pengujian UU juga masih menempuh uji kriteria apakah UU dan putusan atas pengujian UU memperkuat atau melemahkan visi etis tatanan dan perwujudan *raison d'être* serta integritas institusi terkait. Maka, apakah UU 19/2019 dan putusan atas pengujian UU itu mengemban nilai keadilan rupanya dapat disimpulkan dari terpenuhinya unsur-unsur tersebut. Bila diperas, adilnya ciri UU 19/2019 dan putusan atas pengujiannya menunjuk pokok sejauh mana UU dan putusan atas UU itu membantu perbaikan tatanan Indonesia (baca: memperkuat usaha pemberantasan korupsi) agar semakin menjadi tatanan yang “melindungi segenap bangsa Indonesia dan [m]emajukan kesejahteraan umum”. Jika korupsi dipahami sebagai perusakan usaha “melindungi dan memajukan kesejahteraan umum”, dan jika perlindungan serta pemajuan kesejahteraan umum mensyaratkan independensi KPK, maka nilai keadilan disimpulkan dari sejauh mana UU 19/2019 dan putusan atas pengujian UU itu mengabdikan pada visi perlindungan dan pemajuan kesejahteraan umum melalui independensi kinerja badan anti-korupsi KPK. Tidak terpenuhinya fungsi instrumental itu menunjukkan kadar semakin rendah nilai keadilan.
- d. Akhirnya, semoga dari seluruh catatan yang dihaturkan di atas dapat dikenali jawaban terhadap pertanyaan “Apa hubungan antara moralitas konstitusi dan eksistensi negara?” Pada mulanya adalah kehendak untuk membentuk tatanan bernama negara Indonesia. Sebelum

kehendak tidak ada dasar legal apa pun – hukum internasional tentang kedaulatan bisa saja dirujuk, tetapi itu tidak meniscayakan (*necessitate*) sekumpulan orang membentuk tatanan negara. Karena kehendak yang terarah ke tindakan politik (*voluntas actus politicus*) membentuk tatanan Indonesia merupakan langkah yang mensyaratkan dasar asali dan awali yang berciri etis dan legal, pelaku kehendak dan pembentukan tatanan Indonesia lalu merumuskan konstitusi (UUD 1945). UUD 1945 itulah yang menciptakan dan membentuk (*constitute*) tatanan Indonesia. Dengan itu juga bisa dikenali dengan lugas bahwa UUD 1945 merupakan fondasi asali-awali yang berisi visi etis dan legal pembentuk negara Indonesia. Dalam UUD 1945 terjadi kesatuan antara visi moral dan formula legal. Bahkan mungkin bisa dikatakan: formula legal akan sia-sia tanpa mengabdikan visi etis/moral.

- e. Jika UUD 1945 adalah dasar pembentuk tatanan Indonesia, semua UU bukan hanya diturunkan dari UUD 1945 sebagai otoritas legal tertinggi, tetapi juga kena imperatif etis tidak bertentangan dengan visi dan tujuan moral UUD 1945, yaitu kebaikan dan perbaikan terus-menerus kualitas tatanan Indonesia, Atau (rumusan negasi), pencegahan segala usaha yang merusak kebaikan dan proses perbaikan kualitas tatanan Indonesia. UUD 1945 dirumuskan di tahun 1945, padahal sejarah ibarat sungai waktu yang terus melaju. Waktu yang terus melaju per definisi memunculkan kondisi dan tantangan baru. Kondisi dan tantangan baru itu bisa saja telah dikenali dan dicakup dalam rumusan konstitusi. Namun, antisipasi seperti itu hampir mustahil terjadi, sebab masa depan per definisi merupakan *locus* ketidaktahuan dan ketidakpastian. Apabila kondisi dan tantangan baru terhadap integritas tatanan Indonesia muncul secara baru (misal di tahun 2020), pertanyaan konstitusional bukan apakah suatu UU punya gantungan tekstual pada Konstitusi yang secara historis dirumuskan di tahun 1945, melainkan apakah suatu UU me-negasi atau meng-afirmasi visi etis tatanan yang diembankan UUD 1945.
- f. Tentu, banyak masalah dan praktik baru bertentangan dengan cita-cita tatanan Indonesia, dahulu, kini, maupun di masa depan. Sebagaimana cita-cita tentang ‘yang baik’ (*the good*) adalah “abadi”, begitu pula usaha

'buruk' (*evil*) yang merusak atau bahkan menghancurkan cita-cita baik itu juga "abadi". Sejauh manusia menghidupi kekhasan kodratnya sebagai makhluk berkehendak bebas, selama itu pula 'yang baik' dan 'yang buruk' adalah "abadi". Rupanya salah satu masalah terbesar yang dewasa ini dialami sebagai perusak tatanan Indonesia adalah korupsi. Jika korupsi dialami sebagai daya perusak tatanan Indonesia, pembentukan badan khusus anti-korupsi (seperti KPK) dan UU anti-korupsi tidak-bisa-tidak mengalir dari mandat UUD 1945, dengan atau tanpa kata 'korupsi' atau 'anti-korupsi' tertulis dalam teks UUD. Dasar dan kriteria menilai serta memutuskan apakah sebuah UU badan anti-korupsi dan UU anti-korupsi sesuai atau tidak sesuai dengan UUD 1945 bukan terletak pada fakta apakah kata 'korupsi' dan 'anti-korupsi' serta 'badan independen anti-korupsi' tertulis dalam UUD 1945, melainkan apakah UU itu memperkuat atau melemahkan visi etis *tatanan* Indonesia yang per definisi diemban oleh UUD 1945 dengan otoritas tertinggi putusan di tangan MK. Jika memperkuat, UU itu mesti diterima. Jika melemahkan, UU itu mesti ditolak. Sekali lagi, kriteria penilaian dan putusan tidak-bisa-tidak bertumpu pada kriteria sejauh mana UU itu memperkuat (dan bukan memperlemah/merusak) pelaksanaan alasan adanya (*raison d'être*) dan integritas badan anti-korupsi KPK. Dengan itu dapat disimpulkan bahwa "moralitas konstitusi" terkait secara kausal dan *sine qua non* "dengan eksistensi negara" sebagai tatanan Indonesia.

5. Dr. Aan Eko Widiarto, S.H., M.Hum.

Setelah mengikuti perkembangan persidangan khususnya yang keterangan pemerintah, DPR, dan para ahli dalam perkara Nomor 79/PUU-XVII/2019, Ahli berpendapat bahwa aspek filsafat hukum, azas hukum, teori hukum, dan hukum positif sudah dikemukakan secara komprehensif. Telah timbul pemaknaan ontologis, epistemologis, dan aksiologis pengujian formil undang-undang terhadap UUD. Ahli hanya melanjutkan saja ke aspek yang lebih teknis operasional jalannya pengujian formil sehingga dalam keterangan ini diberi judul **REKONSTRUKSI PENGUJIAN FORMIL UNDANG-UNDANG TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR.**

Di Indonesia, Jimly Asshiddiqie berdasarkan paham Hans Kelsen membagi dua jenis *judicial review* yaitu: (1) *concreate norm review* dan (2) *abstract norm*

review. Selanjutnya berdasarkan objek yang diuji, pengujian produk hukum secara umum (*toetsingrecht*) yaitu (a) *formele toetsingrecht* dan *materiele toetsingrecht* sehingga dalam *judicial review* terdapat pula jenis formal *judicial review* dan materiil *judicial review*. Pengujian formil undang-undang terhadap UUD secara prinsip mengadili fakta/peristiwa hukum pembentukan undang-undang terhadap prosedur pembentukan undang. Pasal 51A ayat (4) huruf b Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang selanjutnya disebut UU MK mengatur bahwa:

- (4) Dalam hal Permohonan pengujian berupa Permohonan pengujian formil, hal yang dimohonkan untuk diputus dalam Permohonan pengujian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (1) huruf c meliputi:
- a. ...;
 - b. menyatakan bahwa pembentukan undang-undang dimaksud **tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang** berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
 - c. ...

Digunakannya frasa “**pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**” mengandung unsur:

1. pembentukan undang-undang;
2. pemenuhan ketentuan pembentukan undang-undang; dan
3. batu uji pengujiannya adalah UUD 1945.

Unsur *pertama* yakni pembentukan undang-undang. Unsur ini pada pokoknya terdiri atas ketentuan dalam membentuk undang-undang. Ketentuan dalam membentuk undang-undang terdapat dalam UUD 1945:

- a. Pasal 5 ayat (1):
 - (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
- b. Pasal 20

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat 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 Dewan Perwakilan Rakyat 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.

c. Pasal 21

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.

d. Pasal 22 ayat (1):

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

e. Pasal 22A

Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.

Berdasarkan ketentuan Pasal 22A UUD tersebut maka, sebagaimana Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009, ketentuan dalam membentuk undang-undang yang mengalir dari delegasi kewenangan menurut konstitusi juga termasuk sebagai ketentuan dalam membentuk undang-undang. Dengan demikian selain ketentuan dalam UUD 1945, ketentuan pembentukan undang-undang termasuk pula ketentuan yang terdapat dalam:

- a. undang-undang (UU 12/2011 sebagaimana diubah dengan UU 15/2019 (UUP3) dan UU MD3;
- b. tata tertib produk lembaga negara (Tatib DPR dan Tatib DPD; dan
- c. peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme atau formil-prosedural pembentukan undang-undang (Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan).

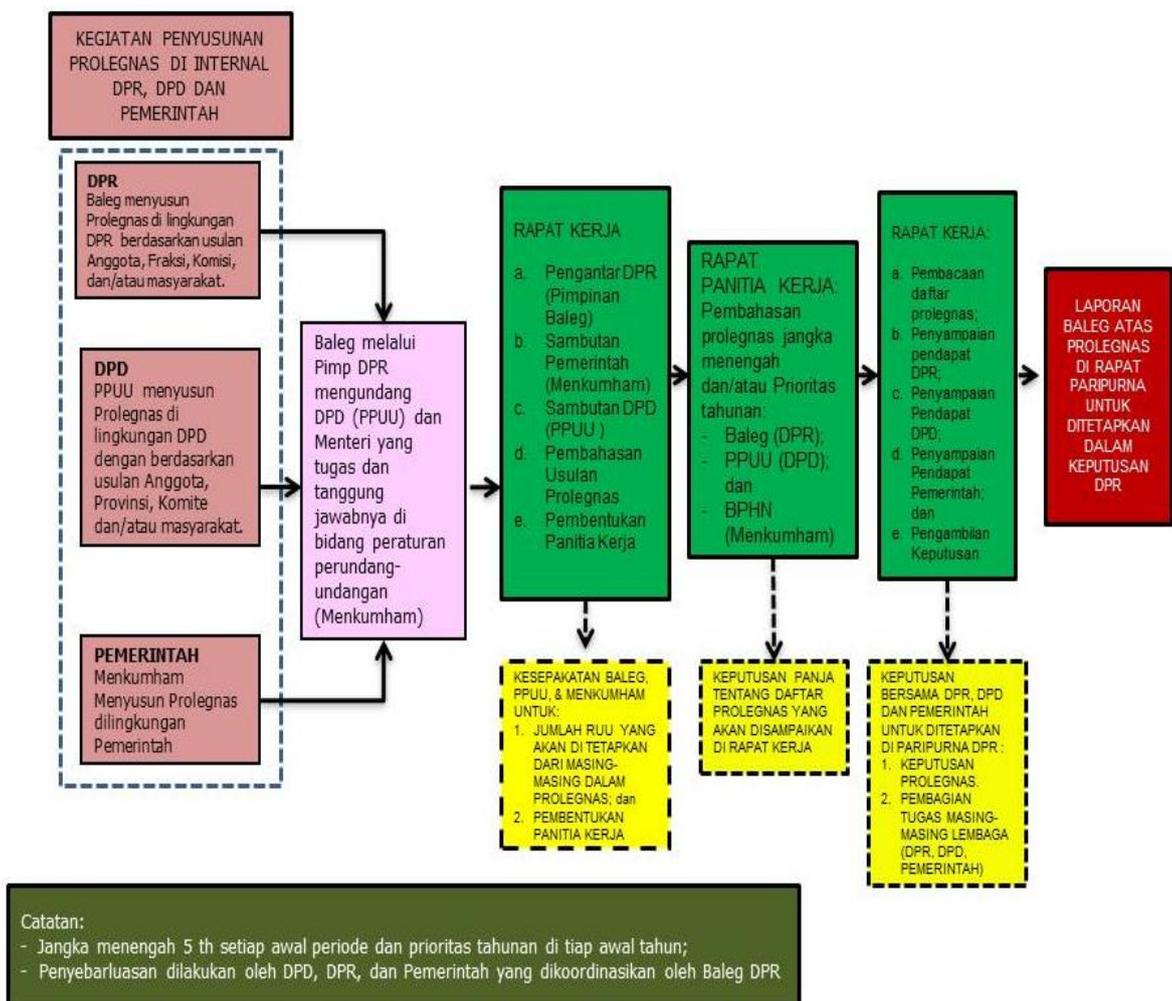
Ketentuan-ketentuan tersebut ditambah pula dengan penafsiran MK atas konstitusionalitas UU P3 dan UU MD3 dalam pembentukan undang-undang sebagaimana sudah diputus dalam Nomor Perkara 92/PUU-X/2012.

Intinya, berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam pembentukan undang-undang di atas, pembentukan undang-undang merupakan pembuatan undang-undang yang mencakup tahapan:

- a. perencanaan;
(ketentuannya ada dalam putusan MK Nomor Perkara 92/PUU-X/2012 dan dalam peraturan perundang-undangan yang merupakan delegasi kewenangan konstitusi)
- b. penyusunan;
(ketentuannya ada dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 21 UUD 1945, putusan MK Nomor Perkara 92/PUU-X/2012, dan dalam peraturan perundang-undangan yang merupakan delegasi kewenangan konstitusi)
- c. pembahasan;
(ketentuannya ada dalam Pasal 20 dan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, putusan MK Nomor Perkara 92/PUU-X/2012, dan dalam peraturan perundang-undangan yang merupakan delegasi kewenangan konstitusi)
- d. pengesahan; dan
(ketentuannya ada dalam Pasal 20 UUD 1945 dan dalam peraturan perundang-undangan yang merupakan delegasi kewenangan konstitusi)
- e. pengundangan.
(ketentuannya ada dalam Pasal 20 UUD 1945 dan dalam peraturan perundang-undangan yang merupakan delegasi kewenangan konstitusi)

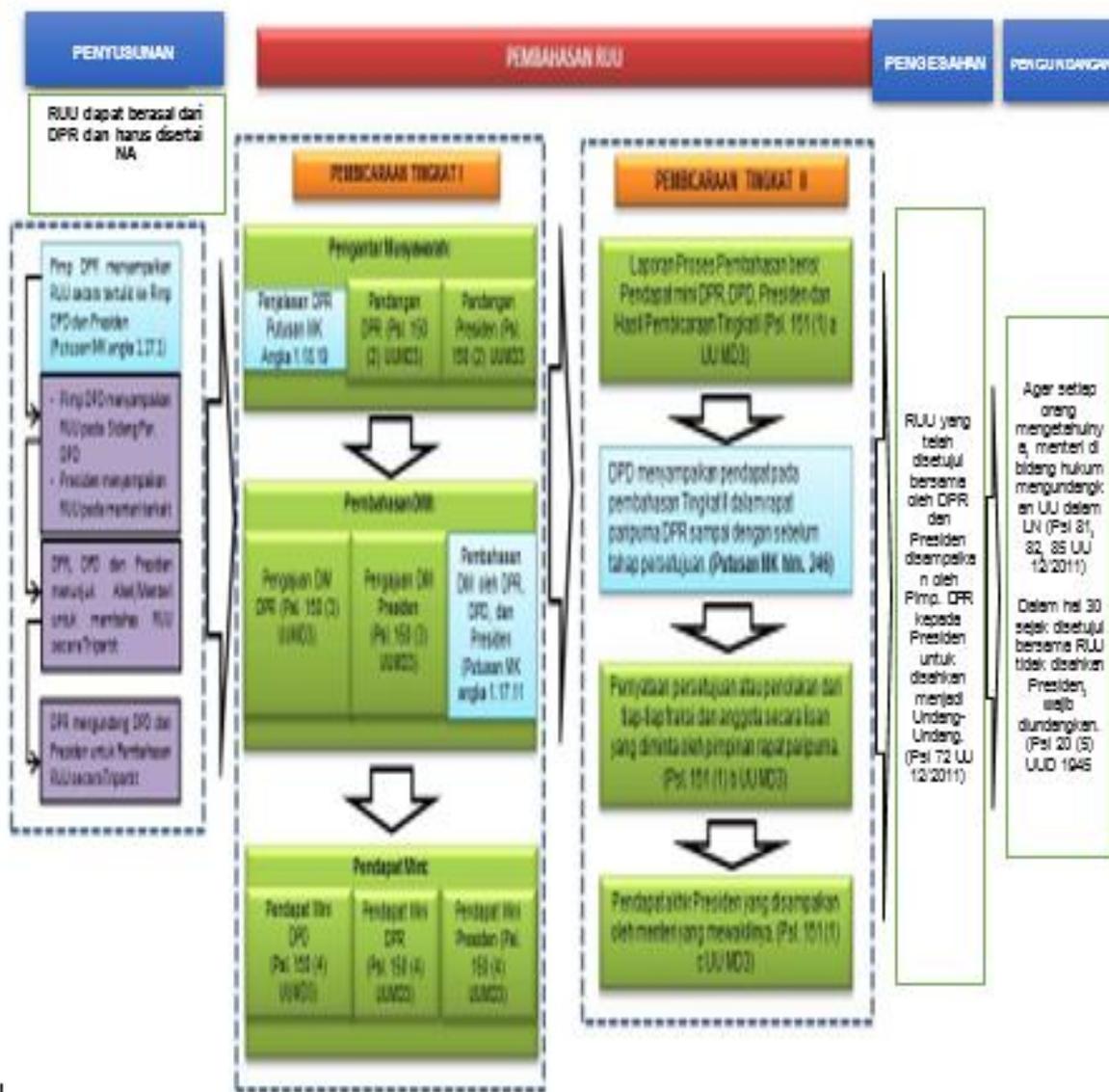
Secara ringkas kelima tahapan pembentukan undang-undang tersebut diuraikan dalam gambar berikut:

Gambar 1
Tahap Perencanaan



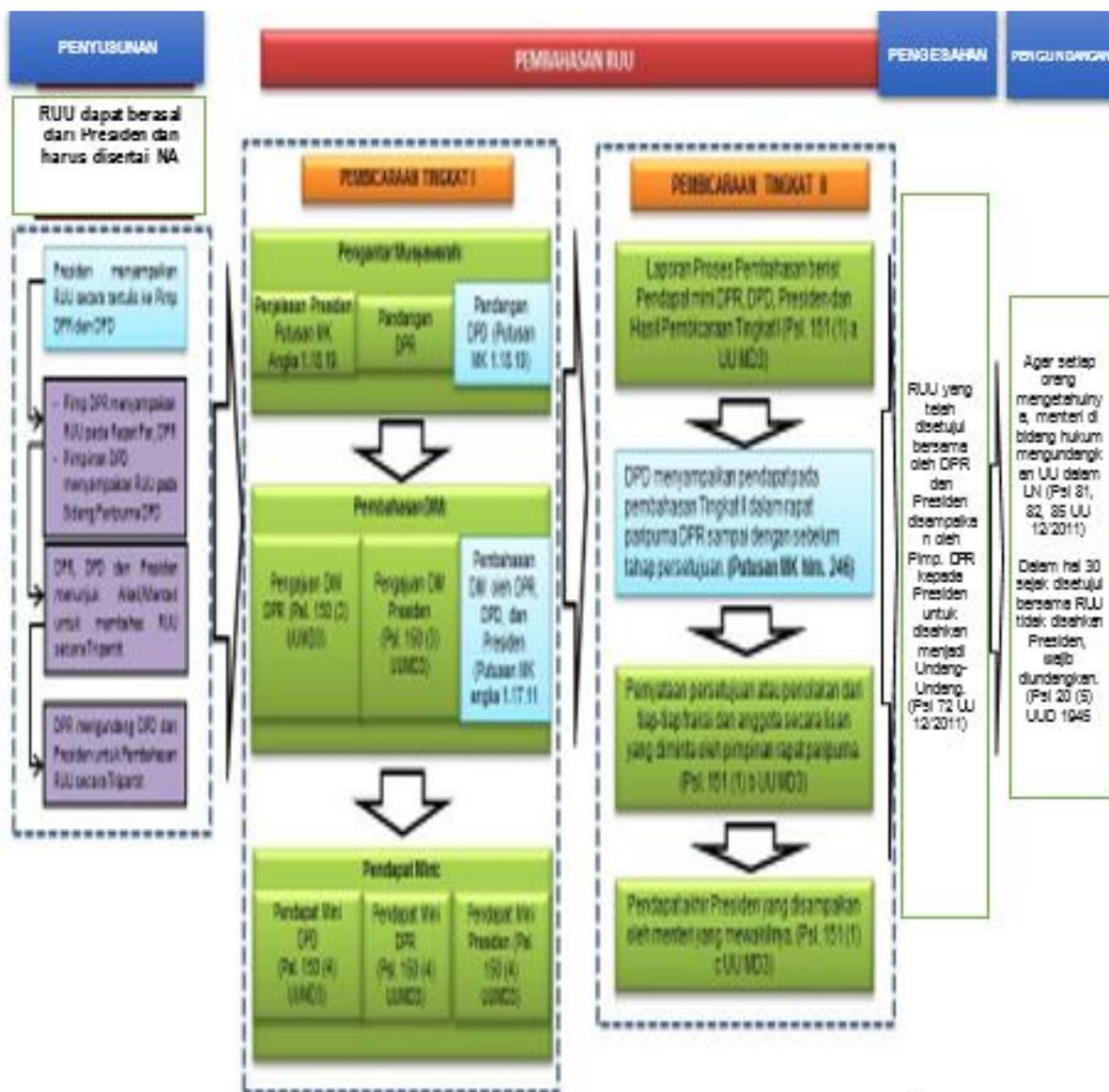
Sumber: Tim Litigasi DPD, 2012

Gambar 2A
Tahap Penyusunan, Pembahasan, Pengesahan, dan Pengundangan RUU
(dari DPR)



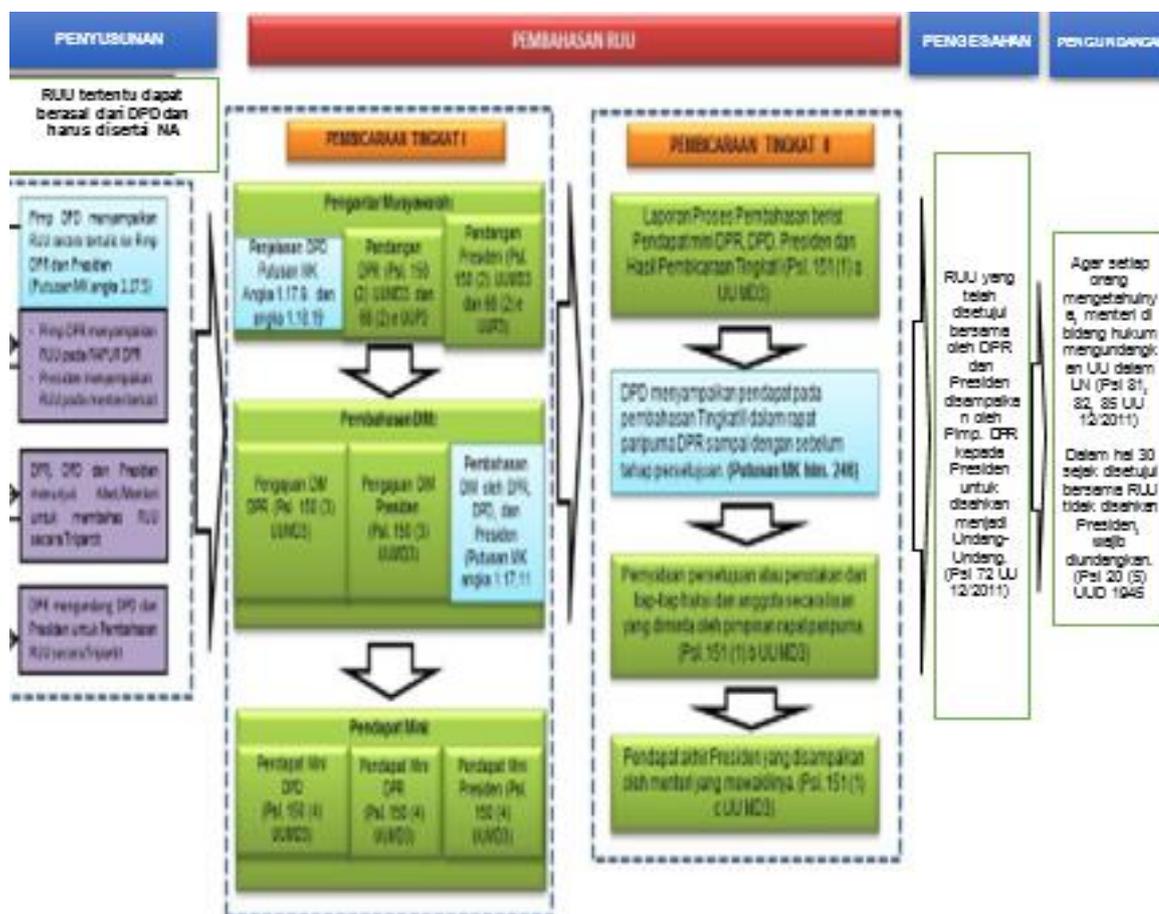
Sumber: Bahan hukum primer diolah

Gambar 2B
Tahap Penyusunan, Pembahasan, Pengesahan, dan Pengundangan
(dari Presiden)



Sumber: Bahan hukum primer diolah

Gambar 2C
Tahap Penyusunan, Pembahasan, Pengesahan, dan Pengundangan RUU (dari DPD)



Sumber: Bahan hukum primer diolah

Unsur **kedua** yakni pemenuhan ketentuan pembentukan undang-undang. Di dalam unsur inilah fakta atau peristiwa hukum dalam setiap tahapan pembentukan undang-undang diuji kesesuaiannya. Apabila sesuai maka proses pembuatan undang-undang berarti telah memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang sebagaimana telah diuraikan pada unsur pertama. Sebaliknya, bila tidak sesuai maka proses pembuatan undang-undang berarti tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang.

a. Tahap Perencanaan

Tahap Perencanaan dilakukan dalam bentuk pembuatan Program Legislasi Nasional. Program Legislasi Nasional yang selanjutnya disebut Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-

Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis (Pasal 1 angka 9 UU P3). Prolegnas berisi skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Fakta atau peristiwa hukum yang harus terpenuhi dalam tahap ini meliputi:

1. Adanya suatu rancangan undang-undang harus termuat dalam Prolegnas (Pasal 16 UU P3);
2. Adanya Prolegnas yang disusun bersama oleh DPR, Presiden, dan DPD dan ditetapkan dengan Keputusan DPR (putusan MK Nomor Perkara 92/PUU-X/2012);
3. Adanya daftar kumulatif terbuka dalam Prolegnas yang terdiri atas:
 - a. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
 - b. akibat putusan Mahkamah Konstitusi;
 - c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
 - d. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota; atau
 - e. penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. (Pasal 23 ayat (1) UU P3)
4. Adanya persetujuan bersama alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:
 - a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
 - b. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat. (Pasal 23 ayat (2) UU P3).
5. RUU harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat guna memberi masukan secara lisan dan/atau tertulis (Pasal 96 ayat (4)).

b. Tahap Penyusunan

Tahap Penyusunan dilakukan dalam bentuk penyusunan rancangan undang-undang berdasarkan Prolegnas (Pasal 45 ayat (1) UU P3). Fakta atau peristiwa hukum yang harus terpenuhi dalam tahap ini meliputi:

1. Adanya bentuk rancangan undang-undang dan Naskah Akademik yang disusun oleh DPR, Presiden, dan/atau DPD sesuai dengan Teknik Penyusunan Undang-Undang (Pasal 43 UU P3, BAB VI UU P3, Lampiran I dan Lampiran II UU P3, dan putusan MK Nomor Perkara 92/PUU-X/2012);
2. Adanya keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur tanpa disertai Naskah Akademik, khusus untuk RUU RAPBN, RUU penetapan Perpu menjadi UU, pencabutan UU atau pencabutan Perpu (Pasal 43 UU P3);
3. Adanya Naskah Akademik atas Rancangan Undang-Undang (Pasal 44 ayat (1) UU P3);
4. Adanya harmonisasi rancangan undang-undang yang disusun oleh DPR, Presiden, dan/atau DPD pada masing-masing lembaga penyusun (Pasal 46 ayat (2), Pasal 47 ayat (3), dan putusan MK Nomor Perkara 92/PUU-X/2012);
5. Adanya surat penyampaian RUU dari:
 - a. pimpinan DPR kepada Presiden dan DPD dalam hal rancangan undang-undang disusun oleh DPR (Pasal 49 ayat (1) UU P3 dan putusan MK Nomor Perkara 92/PUU-X/2012);
 - b. Presiden kepada DPR dan DPD dalam hal rancangan undang-undang disusun oleh Presiden (Pasal 50 ayat (1) UU P3 dan putusan MK Nomor Perkara 92/PUU-X/2012); atau
 - c. DPD kepada DPR dan Presiden dalam hal rancangan undang-undang disusun oleh DPD (putusan MK Nomor Perkara 92/PUU-X/2012).
6. RUU harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat guna memberi masukan secara lisan dan/atau tertulis (Pasal 96 ayat (4)).

c. Tahap Pembahasan

Definisi pembahasan tidak ditemukan dalam UU P3. Menurut KBBI, arti kata “pembahasan” adalah proses, cara, perbuatan membahas. Dengan demikian Pembahasan Rancangan Undang-Undang merupakan proses, cara, perbuatan membahas rancangan undang-undang sesuai ketentuan

UUD 1945 dan peraturan pelaksanaannya. Fakta atau peristiwa hukum yang harus terpenuhi dalam tahap ini meliputi:

1. Adanya proses membahas RUU yang dilakukan oleh DPR dan Presiden atau menteri yang ditugasi untuk mendapat persetujuan bersama (Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 65 ayat (1) UU P3));
2. Adanya proses membahas RUU yang dilakukan oleh DPR, Presiden, dan DPD khusus untuk rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah (Pasal 22D ayat (2) UUD 1945, Pasal 65 ayat (2) UU P3 dan putusan MK Nomor Perkara 92/PUU-X/2012);
3. Adanya pernyataan persetujuan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna DPR yang memenuhi kuorum pada pembicaraan tingkat II (Pasal 20 ayat (2) UUD 1945, Pasal 69 ayat (1) huruf b UU P3), dan Peraturan tentang Tata Tertib DPR);
4. Adanya persetujuan Presiden berupa penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi pada pembicaraan tingkat II (Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 69 ayat (1) huruf c UU P3);
5. RUU yang disetujui bukan merupakan Rancangan Undang-Undang yang tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam persidangan DPR masa itu (Pasal 69 ayat (3) UU P3); dan
6. RUU harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat guna memberi masukan secara lisan dan/atau tertulis (Pasal 96 ayat (4)).

Mengingat pada Tahap Pembahasan ini sangat krusial karena dengan perkara serupa yang terjadi sebelumnya maka mohon izin untuk Ahli memberikan ulasan sedikit. Saldi Isra, dalam keterangan ahli Perkara Nomor 27/PUU- VII/2009 merujuk pendapat yang dikemukakan oleh Charles O. Jones, menyatakan bahwa persetujuan merupakan *ultimate authority* lembaga legislatif yang tidak bisa dibagi dengan lembaga lain. Lembaga legislatif merupakan sekumpulan orang yang yang mewakili pemilih (*elected representatives*), semua konstitusi negara-negara modern mempersyaratkan batas kehadiran minimal anggota legislatif dalam setiap

pengambilan keputusan terutama yang terkait dengan kepentingan masyarakat. Kehadiran minimal dikenal dengan istilah kuorum. Dalam Peraturan Tata Tertib DPR ada dua cara mengambil keputusan dengan cara musyawarah dan dengan suara terbanyak. Berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPR, pengambilan keputusan dengan suara terbanyak, persyaratan kuorum harus dipenuhi. Jika syarat tidak dipenuhi dan pengambilan keputusan tetap dilakukan maka persetujuan itu tidak memenuhi ketentuan formal yang ada.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009 dalam pertimbangannya menyatakan bahwa adanya temuan oleh MK, berupa cacat prosedur dalam proses pembentukan undang-undang yang dimohonkan untuk diuji oleh para Pemohon, **harus dipahami sebagai koreksi atas proses pembentukan undang-undang yang selama ini dipraktikkan** sebagai telah sesuai dengan UUD 1945. Selanjutnya MK juga menambahkan bahwa temuan MK tentang hal-hal yang seharusnya dilakukan dalam proses pembentukan undang-undang agar sesuai dengan UUD 1945, baru disampaikan oleh Mahkamah dalam putusan perkara *a quo* sehingga tidak tepat kalau diterapkan untuk menguji proses pembentukan undang-undang sebelum putusan ini. Makna yang dapat ditarik dari pertimbangan Majelis Hakim MK tersebut adalah:

1. Temuan MK berupa cacat prosedur dalam proses pembentukan undang-undang tidak boleh lagi terjadi setelah adanya **Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU- VII/2009 karena sudah dipahami sebagai koreksi atas proses pembentukan undang-undang yang selama ini ada sebelum putusan tersebut; dan**
2. Mengingat temuan MK tentang hal-hal yang seharusnya dilakukan dalam proses pembentukan undang-undang agar sesuai dengan UUD 1945 **sudah** disampaikan oleh Mahkamah dalam putusan perkara tahun 2009 tersebut maka tahun 2020 ini sangat tepat kalau diterapkan untuk menguji proses pembentukan undang-undang setelah **Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU- VII/2009.**

Penggunaan asas manfaat untuk tercapainya tujuan hukum dalam perkara pengujian formil pasca putusan Putusan Mahkamah Konstitusi

Nomor 27/PUU- VII/2009 sudah berakhir relevansinya. Apabila saat ini Mahkamah sudah meyakini adanya cacat prosedur dalam proses pembentukan undang-undang maka demi kepastian hukum untuk tercapainya tujuan hukum, suatu undang-undang harus dinyatakan tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Asas kemanfaatan yang menegaskan asas kepastian tentunya tidak bisa diterapkan terus menerus dan serta merta untuk setiap perkara. Diperlukan pertimbangan hukum yang komprehensif dibarengi indikator/alasan yang jelas. Hal ini konkuren dengan penerapan asas oportunitas di bidang hukum pidana. Hukum pidana yang asas dasarnya adalah legalitas dalam hal tertentu dan sangat terbatas menerapkan asas oportunitas yang dirupakan kewenangan Jaksa Agung mengesampingkan perkara pidana demi kepentingan umum (*seponering*). Dalam Putusan MK Nomor Nomor 40/PUU-XIV/2016 Mahkamah memberikan pertimbangannya yang berbunyi:

Menimbang, berdasarkan uraian pertimbangan tersebut di atas sangatlah jelas pendirian Mahkamah bahwa kewenangan Jaksa Agung untuk mengesampingkan perkara adalah konstitusional adanya, hanya saja permasalahannya adalah bagaimana agar Jaksa Agung di dalam menggunakan kewenangan tersebut tidak bersifat absolut sehingga dapat disalahgunakan oleh Jaksa Agung. Untuk itu maka perlu ada pembatasan yang ketat atas pemberlakuan Pasal 35 huruf c UU 16/2004 tersebut, sehingga ke depan tidak akan terjadi pelanggaran atau bertentangan dengan hak-hak warga negara maupun hak asasi manusia pada umumnya yang dijamin UUD 1945. (Pen: huruf tebal)

Di samping itu, “alasan pemaaf” adanya cacat prosedural dalam pembentukan undang- undang, namun secara materiil undang-undang tersebut tidak menimbulkan persoalan hukum, menurut hemat Ahli juga tidak kurang relevan digunakan pada masa yang akan datang. Mengingat “alasan pemaaf” itu bersifat kuratif karena hanya berorientasi pada timbulnya korban atau kerugian terlebih dahulu yakni timbulnya persoalan hukum. Dalam sebuah negara hukum yang mapan, fungsi hukum seharusnya sebagai pemandu untuk menciptakan Jagad

Ketertiban sebagaimana istilah yang digunakan **Satjipto Rahardjuncto** Hukum bukan ditempatkan sebagai “pemadam kebaran” saja. Hukum memang berbicara dan berurusan dengan ketertiban Hukum menempatkan diri sebagai penjaga, pengatur, dan produsen ketertiban. Oleh karena itu ia tampil dengan membuat macam-macam peraturan, suruhan dan larangan, hukum menjadi sebuah institusi normatif (*normerende*). **Joseph Raz** dalam bukunya **The authority of law** mengatakan salah satu fungsi hukum adalah *preventing undesirable behaviour and securing desirable behaviour*. Hukum harus mencegah agar tidak terjadi persoalan hukum dalam masyarakat karena hukum bisa mencegah perilaku yang tidak diharapkan terjadi dan hukum bisa menciptakan perilaku yang diharapkan.

d. Tahap Pengesahan

Definisi pengesahan tidak ditemukan dalam UU P3. Menurut KBBI, arti kata “pengesahan” adalah proses, cara, perbuatan mengesahkan; pengakuan berdasarkan hukum; peresmian; membenaran. Dengan demikian pengesahan Rancangan Undang-Undang merupakan proses, cara, perbuatan mengesahkan rancangan undang-undang sesuai ketentuan UUD 1945 dan peraturan pelaksanaannya. Fakta atau peristiwa hukum yang harus terpenuhi dalam tahap ini meliputi:

1. Adanya penyampaian Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden oleh Pimpinan DPR kepada Presiden (Pasal 72 ayat (1) UU P3);
2. Waktu penyampaian Rancangan Undang-Undang pada angka 1 tersebut harus dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama (Pasal 72 ayat (2) UU P3);
3. Adanya pembubuhan tanda tangan oleh Presiden pada Rancangan Undang-Undang pada angka 1 tersebut dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang dimaksud disetujui bersama oleh DPR dan Presiden (Pasal 20 ayat (4) UUD 1945 dan Pasal 73 ayat (1) UU P3);
4. Adanya kalimat pengesahan yang berbunyi:

“Undang-Undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

dalam hal Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud angka 1 tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama (Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 dan Pasal 73 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UU P3).

e. Tahap Pengundangan

Pengundangan adalah penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah. (Pasal 1 angka 12 UU P3). Fakta atau peristiwa hukum yang harus terpenuhi dalam tahap ini meliputi:

1. Adanya penempatan undang-undang dalam Lembaran Negara Republik Indonesia (Pasal 82 UU P3); dan
2. Penempatan undang-undang dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dilakukan oleh pejabat yang berwenang yakni menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum (Pasal 82 UU P3).

Menurut hemat ahli, semua fakta atau peristiwa hukum sebagaimana diuraikan di atas secara kumulatif harus terpenuhi semua. Pemenuhan keseluruhan fakta/peristiwa hukum dalam pembentukan undang-undang menghasilkan undang-undang yang valid dari sisi prosedur (*appropriate procedure*) dan kewenangan (*appropriate institution*) sehingga mempunyai kekuatan hukum mengikat. Satu lagi yang juga harus dipenuhi adalah pemenuhan bentuk undang-undang/teknik pembentukan (*appropriate form*).

Unsur **ketiga** yakni batu uji pengujiannya adalah UUD 1945. Dalam unsur ketiga ini, pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 harus menggunakan UUD 1945 dan peraturan pelaksanaannya yang bersumber pada Pasal 22A UUD 1945. Jikalau ada pendapat bahwa Mahkamah hanya dapat menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar dan tidak

dapat menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme atau formil prosedural yang mengalir dari delegasi kewenangan menurut konstitusi maka itu artinya sama dengan Mahkamah menolak suatu perkara karena hukumnya tidak lengkap mengatur. UUD 1945 sebagai *Staats Fundamental Norms* hanya memuat sedikit ketentuan prosedur pembentukan undang-undang. Selanjutnya Pasal 22A UUD 1945 hanya mendelegasikan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.

“Penolakan” atas dasar hukum yang kurang lengkap tersebut tentunya kurang selaras dengan jiwa keadilan bahkan roh mahkamah konstitusi yang terkandung dalam sejarah lahirnya pengujian undang-undang yang diputus John Marshall dalam perkara *Marbury vs Madison* (1803) di Amerika Serikat, padahal kewenangan melakukan pengujian tidak diatur dalam UUD Amerika Serikat 1787. Persoalan tersebut di Indonesia sudah selesai dengan adanya Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009, tanggal 16 Juni 2010.

“Terkait dengan hal-hal tersebut, menurut Mahkamah jika tolok ukur pengujian formil harus selalu berdasarkan pasal-pasal UUD 1945 saja, maka hampir dapat dipastikan tidak akan pernah ada pengujian formil karena UUD 1945 hanya memuat hal-hal prinsip dan tidak mengatur secara jelas aspek formil-proseduralnya. Padahal dari logika tertib tata hukum sesuai dengan konstitusi, pengujian secara formil itu harus dapat dilakukan. Oleh sebab itu, sepanjang undang-undang, tata tertib produk lembaga negara, dan peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme atau formil-prosedural itu mengalir dari delegasi kewenangan menurut konstitusi, maka peraturan perundang-undangan itu dapat dipergunakan atau dipertimbangkan sebagai tolok ukur atau batu uji dalam pengujian formil”.

Dalam keterangan ini Ahli sengaja tidak langsung memasukkan fakta/peristiwa hukum yang terjadi selama proses pembentukan UU yang merupakan objek permohonan ini. Hal ini dikarenakan keterbatasan Ahli terhadap pengetahuan, kualitas, dan validitas fakta/peristiwa hukum yang terjadi. Ahli hanya menyampaikan pemikiran soal kerangka pengujian formil sehingga bila ini dianggap bermanfaat karena membantu tugas Yang Mulia Majelis Hakim MK dalam memutus perkara.

6. Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., M.C.L

1. Pendahuluan

Sekedar menyamakan persepsi, yang dimaksud “pengujian formal” dalam keterangan ini mengikuti rumusan PH. Kleintjes (*Staatsinstellingen van Nederlandsch – Indië, I*, hlm. 385) yang menyebutkan: “*formeel toetsingsrecht* sebagai “... *de bevoegheid om te onderzoeken, of een legislatief product op wettelijk wijze is to stand gelomen*” (wewenang (hakim) untuk menyelidiki apakah suatu produk legislatif ditetapkan menurut tata cara yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan (undang-undang). Namun, perlu pula ditegaskan, sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, pengertian tata cara – baik sebagai prosedur (maupun penentuan isi), harus pula bersandar pada asas-asas hukum yang fundamental dan berbagai praktik atau etika ketatanegaraan menurut prinsip-prinsip demokrasi dan negara hukum.

Dalam konteks UUD 1945, aspek formal adalah proses atau tata cara atau prosedur pembentukan undang-undang sebagaimana ditentukan Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang dan peraturan-peraturan lain serta berbagai asas seperti asas-asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk wetgeving*).

UUD 1945 mengatur tata cara pembentukan undang-undang dalam:

1. Pasal 20

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat 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 Dewan Perwakilan Rakyat 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 tidak disahkan Presiden dalam waktu tiga puluh hari sejak disetujui bersama, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

2. Pasal 5

- (1) Presiden berhak mengajukan rancangan udangan-undang terhadap Dewan Perwakilan Rakyat.

3. Pasal 22D

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak pendidikan dan agama.
- (3) dst.

Sepanjang mengenai DPR dan Presiden, didapati beberapa unsur formal atau prosedural pembentukan undang-undang.

- (1) DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- (2) Inisiatif pembentukan undang-undang dapat berasal dari DPR atau Presiden.
- (3) Rancangan undang-undang dibahas (bersama) oleh DPR dan Presiden.
- (4) Rancangan undang-undang disetujui bersama oleh DPR dan Presiden untuk menjadi undang-undang.
- (5) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden.
- (6) Tenggang waktu pengesahan rancangan undang-undang oleh Presiden adalah 30 hari.
- (7) Apabila lampau waktu 30 hari Presiden tidak mengesahkan, rancangan undang-undang menjadi undang-undang.
- (8) Setiap undang-undang – baik yang disahkan atau tidak disahkan oleh Presiden – harus diundangkan dalam Lembaran Negara.
- (9) Tata cara pengundangan diatur dalam undang-undang.

Memperhatikan perjalanan pembentukan Undang-Undang KPK-Baru (UU No. 19 Tahun 2019) mulai dari inisiatif sampai diundangkan dalam Lembaran Negara, sepintas lalu – secara formal atau prosedural *telah mengikuti bunyi atau kata-kata yang tercantum dalam Pasal-pasal UUD 1945 cq Pasal 20* (dan ketentuan undang-undang maupun Peraturan Tata-Tertib DPR).

Pertama; UU KPK-Baru (UU No. 19 Tahun 2019) merupakan perubahan atau secara substantif dapat disebut “pengganti” UU KPK-Lama (UU No. 30 Tahun 2002). Kekuasaan membentuk atau mengajukan inisiatif membentuk undang-undang, meliputi “membentuk undang-undang baru, mengadakan perubahan terhadap undang-undang lama, atau mengganti atau mencabut undang-undang lama. Dengan demikian, pembentukan UU KPK-Baru, memang berada dalam kekuasaan membentuk undang-undang yaitu mengubah (mengganti) UU KPK-Lama dengan UU KPK-Baru;

Kedua; UU KPK-Baru telah dibahas bersama – baik dalam sidang-sidang terbuka atau tertutup – oleh DPR dan Presiden (Pemerintah) menurut (sesuai) tata cara yang diatur dalam undang-undang dan ketentuan-ketentuan lain tentang pembentukan undang-undang;

Ketiga; UU KPK-Baru adalah hasil (merupakan) persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Terhadap hal ini ada catatan dari Pemohon. Menurut Pemohon, pengesahan DPR atas persetujuan bersama itu, tidak memenuhi quorum karena tidak dihadiri sekurang-kurangnya 50% + 1 anggota DPR. Seandainya hal ini terbukti benar, pengesahan persetujuan Rancangan Undang-Undang KPK-Baru tersebut menjadi undang-undang (UU No. 19 Tahun 2019), bukan sekedar cacat hukum, tetapi tidak sah karena itu batal demi hukum (*van rechtswege nietig*), dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat (kekuatan berlaku);

Keempat; Rancangan Undang-Undang KPK-Baru yang telah disetujui (bersama) oleh DPR dan Presiden telah disampaikan kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang;

Kelima; Rancangan UU KPK-Baru telah menjadi undang-undang yang sah walaupun tidak disahkan Presiden (sesuai dengan ketentuan UUD 1945, Pasal 20 ayat 5);

Keenam; UU KPK-Baru telah berlaku dan mengikat karena telah diundangkan dalam Lembaran Negara (UUD 1945, Pasal 20 ayat 5);

Berdasarkan catatan di atas (termasuk seandainya telah memenuhi kuorum), timbul pertanyaan: “Ditinjau dari segi pengujian formal (*formeel toetsingsrecht*) atau pengujian prosedural (*procedural review*), dimana kemungkinan terjadi tata cara pembentukan UU KPK-Baru bertentangan dengan UUD 1945?”

Untuk memahami segi-segi formal pembentukan UU KPK-Baru (begitu pula undang-undang lain), sangatlah perlu dikaitkan dengan hal-hal berikut:

Pertama; kandungan “*staatsidee*” dalam UUD 1945.

Para “*Founding Fathers*” yang sekaligus sebagai “*the Fathers of the Constitution*”, sepakat, UUD yang mereka buat (UUD 1945), bukan sekedar ketentuan-ketentuan normatif susunan organisasi negara. UUD 1945 mengandung muatan “*staatsidee*” yang menjiwai dan mendasari UUD 1945 baik yang berkaitan dengan landasar bernegara, susunan organisasi negara, cara-cara menyelenggarakan negara, dan tujuan atau cita-cita bernegara.

Selain *staatsidee* yang berlandaskan kearifan asli seperti paham kekeluargaan/paham gotong royong, paham permusyawaratan, UUD 1945 juga mencerminkan berbagai *staatsidee* paham demokrasi atau kedaulatan rakyat, politik dan sosial), paham negara hukum (formal dan materiil), paham hak asasi (individual dan sosial). Dalam kaitan dengan permohonan pengujian formal terhadap UU KPK-Baru (UU No. 19 Tahun 2019), perlu perhatian mengenai hubungan tata cara (prosedur) pembentukan undang-undang dengan berbagai “*staatsidee*” tersebut. Paham demokrasi, paham negara hukum, paham hak asasi manusia, paham kekeluargaan/gotong royong, tidak memisahkan antara tujuan dan cara mencapai tujuan seperti antara tujuan pembentukan undang-undang dengan cara-cara membentuk undang-undang. Undang-undang yang baik – tidak hanya ditentukan oleh isi atau tujuan yang baik, tetapi juga oleh tata cara yang baik. Antara isi atau tujuan dengan tata cara atau prosedur merupakan “dua sisi dari satu keping/satu lembar mata uang” (*two sides of one coin*).

Meskipun undang-undang cq UU KPK-Baru secara formal telah dibentuk DPR (dan Presiden) sebagai wujud demokrasi perwakilan, sangatlah perlu memperhatikan aspek-aspek lain dari demokrasi.

Walaupun dijalankan atas dasar demokrasi perwakilan, tidak berarti demokrasi hanya dijalankan atau hanya berada di tangan badan perwakilan. Dalam demokrasi perwakilan, tetap dibutuhkan partisipasi publik untuk lebih menjamin perwujudan “*volonté général*” (Rousseau). Karena itu, dalam demokrasi perwakilan tetap ada pranata-pranata seperti referendum, inisiatif rakyat, petisi, termasuk hak menyatakan pendapat melalui pernyataan, demonstrasi atau opini publik lainnya atau hak berekspresi pada umumnya.

Dihadapkan pada RUU KPK-Baru yang berisi perubahan (sebagai pengganti) UU KPK-Lama (UU No. 30 Tahun 2002) cukup banyak pernyataan publik, baik dari dalam kampus, publik di luar kampus, tulisan-tulisan di media massa, kumpulan-kumpulan ahli yang meminta agar UU KPK-Lama tetap dipertahankan dan menghentikan pembahasan Rancangan Undang-Undang KPK-Baru. Namun, apa yang terjadi. Baik DPR maupun Pemerintah sama sekali tidak (kurang) merespons atau sekurang-kurangnya kurang sekali mempertimbangkan (memperhatikan) pernyataan-pernyataan publik yang bersangkutan. Kapilah tetap berlalu. Dalam demokrasi, memperhatikan dengan sungguh-sungguh pandangan atau pendapat publik, merupakan suatu prosedur yang sama sekali tidak boleh diabaikan. Mengapa?

Pertama; partisipasi publik tetap diperlukan untuk lebih menjamin perwujudan kehendak rakyat yang disebut Rosseau “*volonté générale*” atau “*general will*” atau yang disebut Lincoln pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat (*government from the people, by the people, for the people*). Kehendak publik (*volonté générale*) – menurut Rosseau – bukan saja untuk mencerminkan dukungan rakyat, melainkan sebagai tanda ada keadilan (*justice*).

Ada beberapa fungsi partisipasi publik – antara lain – untuk lebih menjamin perwujudan pemerintahan dijalankan sesuai dengan kehendak rakyat dan sekaligus fungsi kontrol yang langsung dilakukan rakyat. Kurangnya perhatian terhadap pendapat umum dalam pembentukan UU KPK-Baru, dapat dimaknai sebagai mengabaikan partisipasi publik sebagai suatu prosedur menjamin suatu undang-undang yang baik.

Kedua; selain rakyat yang memilih pejabat yang akan menjalankan negara, (Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur, Bupati, Walikota, Kepala Desa,

anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota), demokrasi juga mengandung esensi *rakyatlah yang menentukan cara rakyat diperintah dan rakyatlah yang menentukan cara-cara menjalankan pemerintahan* (*the way the people to be governed*) dan *“the way the government to be carried out*). Kurangnya perhatian (mengabaikan) terhadap berbagai pendapat publik, harapan publik, dan kehendak publik dalam pembentukan UU KPK-Baru, dapat dimaknai sebagai tidak menempatkan kehendak publik sebagai suatu prosedur yang semestinya dipertimbangkan, bahkan harus menjadi arahan dalam pembentukan UU KPK-Baru.

Ketiga; asas-asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk wetgeving*).

Peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi sekaligus tata cara pembentukan yang baik, di samping isi (*content*) yang baik. Tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik mencakup hal-hal seperti kewenangan (*authority*), kehati-hatian (*carefulness/zorgfuldigheid*). Dalam tatanan demokrasi, salah satu aspek kehati-hatian didapat dengan cara memperhatikan secara sungguh-sungguh kenyataan-kenyataan dan pandangan atau pendapat yang hidup dalam masyarakat. Hal ini terkesan diabaikan dalam pembentukan UU KPK-Baru yang diselesaikan hanya dalam waktu dua belas hari. Ada ketergesa-gesaan. Pembentuk undang-undang kurang sekali merespons pendapat publik. Dalam negara demokrasi, mengabaikan pendapat publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat digolongkan sebagai pelanggaran atas asas-asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Pembahasan yang begitu singkat, selain mengesankan ketergesa-gesaan, juga kurang keterbukaan atau transparansi untuk membatasi partisipasi publik. Transparansi (*transparency*), di samping unsur-unsur legitimasi demokrasi, desentralisasi, negara hukum dan hak asasi) – seperti yang dirumuskan Bank Dunia dan IMF – merupakan salah satu unsur atau ciri *“good governance”* (pemerintahan yang baik). Kurangnya transparansi dalam pembentukan UU KPK-Baru, mengesankan ada inkonsistensi dengan pemberantasan korupsi sebagai upaya membangun pemerintahan yang bersih (*clean government*) sebagai salah satu wujud pemerintahan yang baik (*good governance*).

Keempat; asas keterwakilan (*representativeness*).

Pada saat UU KPK-Baru di bahas dan disetujui DPR dan Presiden, telah diumumkan anggota-anggota DPR yang baru (anggota DPR, terpilih), tinggal menunggu pelantikan (peresmian). Hampir setengah ($\pm 48\%$) anggota DPR yang membahas dan menyetujui UU KPK-Baru tidak lagi akan duduk sebagai anggota DPR periode berikutnya. Apakah asas keterwakilan (*representativeness*) masih dipenuhi untuk menyetujui suatu rancangan undang-undang, sedangkan telah diketahui susunan anggota DPR baru dan hampir separoh anggota DPR yang menyetujui UU KPK-Baru tidak akan lagi duduk sebagai anggota DPR periode berikutnya? Meskipun DPR tidak mengenal masa “demisioner”, tetapi praktik ketatanegaraan dimanapun mengenal masa yang disebut “*lame duck*” – pejabat lama (termasuk yang terpilih kembali) tidak akan lagi mengambil suatu keputusan yang akan mempengaruhi penyelenggaraan negara atau pemerintahan dimasa datang. Dengan demikian, baik ditinjau dari asas keterwakilan maupun masa “*lame duck*”, prosedur dan proses pembentukan UU KPK-Baru tidak atau kurang memperhatikan baik asas-asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, maupun asas keterwakilan demokratis yang menunjukkan UU KPK-Baru adalah produk suatu tatanan demokrasi (pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat).

Kelima; badan perwakilan sebagai pendidik publik (*educating the public*). Willam J. Keefe – Morris S. Ogul (*The American Legislative Process, Congress and the States*) membedakan 5 (lima) fungsi badan legislatif – antara lain fungsi pendidikan publik (*educating the public*). Salah satu aspek pendidikan publik adalah menyampaikan informasi yang cukup dan akurat kepada publik. Di pihak lain senantiasa memperhatikan pendapat publik. Kedua aspek itu sangat penting dalam proses pembentukan undang-undang. Selain sebagai cara mendorong partisipasi publik, juga agar undang-undang yang dibentuk mencerminkan “*general will*” yang mencerminkan kedaulatan rakyat dan lebih menjamin undang-undang yang berkualitas.

Penyelesaian UU KPK-Baru yang hanya dua belas hari, dan kurang diinformasikan kepada publik – bahkan ada yang mengesankan tertutup –

merupakan hal yang bertentangan dengan proses atau pembentukan undang-undang yang baik.

Keenam; UU KPK-Baru telah mempunyai kekuatan hukum yang sah, tanpa disahkan Presiden. Berdasarkan “bunyi” (*words*) yang tercantum dalam UUD 1945, hal tersebut dibenarkan (UUD 1945, Pasal 20 ayat 5). Tetapi ada semacam “anomali”. Rancangan Undang-Undang KPK-Baru, adalah hasil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Tidak mungkin Rancangan Undang-Undang KPK-Baru sampai kepada Presiden untuk disahkan, tanpa terlebih dahulu ada persetujuan bersama antara DPR dan Presiden atas Rancangan Undang-Undang tersebut (begitu pula rancangan undang-undang yang lain). Walaupun UUD 1945 memungkinkan suatu Rancangan Undang-Undang menjadi undang-undang tanpa pengesahan Presiden, tetapi apakah prosedur semacam itu tidak merupakan anomali praktik ketatanegaraan mengingat Rancangan Undang-Undang yang disampaikan kepada Presiden untuk disahkan adalah hasil persetujuan bersama DPR dan Presiden. Sesuatu yang anomali – baik prosedural maupun substansi – adalah tidak sesuai dengan asas atau prinsip umum pembentukan undang-undang yang baik. Sebagai suatu beleid (diskresi) dalam tatanan demokrasi dan negara hukum, keputusan Presiden membiarkan Rancangan Undang-Undang KPK menjadi undang-undang tanpa pengesahan, semestinya disertai alasan-alasan yang cukup yang dapat diketahui publik.

Salah satu fungsi “penafsiran sistematik”, adalah untuk mencegah anomali berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan yang dalam pelaksanaannya berkaitan, bahkan tidak dapat dipisahkan satu sama lain seperti syarat “persetujuan bersama” antara DPR dan Presiden atas suatu Rancangan Undang-Undang dengan ketentuan yang memungkinkan “Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama dapat menjadi undang-undang tanpa pengesahan Presiden. Ditinjau semata-mata dari segi bunyi kata (*words*) yang normatif hal tersebut tidak salah, tetapi apakah pantas, apakah layak. Memperhatikan kemungkinan kesenjangan-kesenjangan tersebut, dalam Ilmu Hukum Tata Negara ada ajaran yang

disebut "*constitutional ethics*" atau "*constitutional morality*", yang tidak kalah penting dari kaidah-kaidah hukum konstitusi itu sendiri.

Mungkin ada yang mempersoalkan: Hal-hal yang dikemukakan di atas, hampir semuanya tidak diatur secara "*expressis verbis*" dalam tata cara pembentukan undang-undang. Apakah hal semacam itu dapat dipergunakan sebagai landasan konstitusional menguji suatu undang-undang?

Pertama; telah dikemukakan, UUD 1945 memuat atau mengandung berbagai "*staatsidee*" – antara lain – demokrasi atau kedaulatan rakyat dan paham negara hukum. Walaupun dijalankan demokrasi perwakilan, suara rakyat, kehendak rakyat bukan saja tidak boleh diabaikan, tetapi harus senantiasa menjadi patokan yang diikuti, termasuk dalam pembentukan undang-undang. Suara rakyat, pendapat publik merupakan suatu bagian dari proses atau pembentukan suatu undang-undang yang baik. Di atas telah dikemukakan, baik demokrasi maupun negara hukum sama-sama menjunjung prinsip bahwa: antara isi atau tujuan dengan tata cara merupakan "*two sides of one coin*".

Kedua; dalam tatanan konstitusional, UUD (cq UUD 1945) bukanlah satu-satunya ketentuan konstitusional. Secara universal berlaku asas-asas fundamental yang menjadi landasan atau ukuran normatif, berbagai praktik ketatanegaraan, kebiasaan ketatanegaraan atau etika ketatanegaraan (*constitutional ethics*), sebagai ketentuan ketatanegaraan atau ketentuan konstitusional. Begitu pula berbagai "*staatsidee*" seperti demokrasi dan paham negara hukum yang mendasari UUD 1945 tidak mungkin diabaikan termasuk dalam proses atau prosedur membentuk undang-undang.

Ketiga; selain asas-asas ketatanegaraan, *staatsidee*, dalam setiap norma – termasuk norma dalam UUD 1945 - dapat terkandung berbagai "*implied norms*". Dalam pembentukan undang-undang sebagai perwujudan kedaulatan rakyat (*general will*) sebagaimana diatur dalam UUD 1945, Pasal 20, Pasal 5 dan Pasal 22D, terkandung segala nilai, tatanan dan mekanisme demokrasi seperti peran pendapat publik sebagai wujud partisipasi publik, termasuk – partisipasi dalam pembentukan undang-undang untuk menjamin agar undang-undang benar-benar mencerminkan

“*volonté générale*” sebagai syarat undang-undang yang baik dan mencerminkan keadilan.

Keempat; telah menjadi pandangan umum bahkan “*openio necessitatis*” yang menyebut korupsi tidak sekedar “*serious crime*” melainkan sebagai “*extra ordinary crime*”. Bukan saja karena korupsi merugikan keuangan negara, merampas hak-hak rakyat, tetapi korupsi membahana yang begitu luas dapat menjadi semacam “*verelendung proces*” atas peri kehidupan bangsa dan negara, atau sekurang-kurangnya mencerminkan “*bad governance*” yang berlawanan dengan prinsip dan cita-cita “*good governance*”. Hampir tidak ada minggu yang tidak ada OTT. Selain begitu luas dan mengakibatkan kerugian negara yang luar biasa jumlahnya, korupsi bukan lagi sekedar fenomena hukum. Korupsi bertali-menali dengan tatanan politik, tatanan birokrasi, tatanan sosial, dan tatanan etik. Suka atau tidak suka, korupsi yang membahana ini, merupakan hambatan yang paling nyata dalam mewujudkan “*good governance*” cq “*clean government*” yang akhirnya dapat menjadi penyebab kegagalan pemerintahan dalam mewujudkan kesejahteraan umum, sebesar-besarnya kemakmuran dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal semacam ini tidak hanya berdimensi domestik tetapi juga internasional seperti hubungan dengan Bank Dunia dan IMF.

Berdasarkan hal-hal di atas, untuk memberantas korupsi diperlukan sekaligus sejumlah ketentuan materiil (substantif) yang khusus (*special substantive law*), lembaga khusus (*extra ordinary institution*) dan tata cara beracara khusus (*extra ordinary procedure*). Menurut pendapat publik UU KPK-Baru, disusun atas dasar prinsip-prinsip baru, bahkan meniadakan atau sekurang-kurangnya mengurangi prinsip “*extra ordinary*”. Perubahan ini sangat mendasar, mengingat sampai saat ini, korupsi masih merupakan perbuatan pidana yang luas, baik pelaku maupun jumlah keuangan negara yang dikorupsi, dan tidak kalah penting akibat terhadap peri kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam tatanan demokrasi, sudah semestinya perubahan yang mendasar ini sangat perlu mendengar dan mempertimbangkan pendapat publik.

Saksi para Pemohon

1. Rimawan Pradiptyo, Ph.D.

- Saksi akan menerangkan terkait dengan gerakan akademisi dalam menolak revisi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK) yang telah menjadi wacana sejak tahun 2015;
- Indonesia telah meratifikasi UNCAC 2003 dan juga Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006. Namun demikian, sampai sekarang keempat rekomendasi UNCAC terkait dengan jenis korupsi yang belum diatur, dan belum pernah direvisi di dalam Undang-Undang Tipikor;
- Gerakan akademisi ada dua yaitu gerakan akademisi dan gerakan para ekonom;
- Gerakan akademisi dimulai bulan September yang dilakukan oleh Aliansi Akademisi Indonesia dan yang kedua adalah gerakan ekonom di bulan Oktober. Keduanya adalah gerakan yang sebenarnya bersifat spontanitas seperti yang sudah biasa saksi lakukan;
- Gerakan Aliansi Akademis Indonesia dimulai 7 September 2019, namun saat dukungan sudah mencapai 2000 orang dari puluhan universitas di Indonesia telepon genggam Saksi di-*hack*. Pada tanggal 16 September 2019, pukul 13.30 dukungan akademisi sebanyak 2.594 akademisi dari 41 universitas yang menolak RUU KPK;
- Saksi melampirkan beberapa bukti terkait dengan pemberitaan-pemberitaan tentang gerakan itu sendiri dan bagaimana para inisiator itu di-*hack* telepon genggamnya, dan tanggal 15 September 2020 para dosen Universitas Gadjah Mada (UGM) menggelar aksi di Balairung untuk menolak UU KPK. Saksi juga melakukan *live streaming* dengan rekan-rekan di UNDIP, UNAIR, dan UI;
- Akademisi UGM mendesak DPR menghentikan pembahasan RUU KPK dengan lima tuntutan;
- Saksi menginisiasi database korupsi sejak tahun 2009 dan pada tahun 2016 memiliki wave keempat. Sejak 2001 sampai dengan 2015 database berisi 4.001 terdakwa;

- Bahwa dari database tersebut, Saksi membuat sekitar 7 riset yang Saksi lakukan sejak tahun 2010 sampai 2017, dan sejak 2010 tidak ada perbedaan cara pandang;
- Saksi mencoba membuat naskah akademik pada tanggal 19 Oktober 2019 dan surat terbuka yang ditandatangani oleh 255 ekonom;
- Naskah akademik berkaitan antara revisi UU KPK terhadap perekonomian, pencapaian amanah konstitusi, yaitu Pembukaan UUD 1945 Alinea ke 4 dan amanah reformasi;
- Penyusunan naskah akademik didasarkan atas fakta terkait dengan korupsi dan berbagai dampak buruk yang ditimbulkannya;
- Dalam surat terbuka menjelaskan hasil yang diteliti setelah melakukan telaah literature yaitu tidak ada literature yang menunjukkan bahwa korupsi menghambat investasi atau mengganggu kemudahan investasi, yang ada adalah korupsi memperburuk ketimpangan pendapatan, korupsi melemahkan pemerintahan, dan korupsi menciptakan instabilitas ekonomi makro karena utang eksternal cenderung lebih tinggi dari penanaman modal asing;
- Dalam riset juga menunjukkan bahwa argumentasi korupsi sebagai pelumas pembangunan mengandung 3 kelemahan mendasar dan tidak relevan untuk Indonesia. Argumentasi penindakan korupsi menghambat investasi tidak didukung oleh hasil kajian yang empiris dan naskah akademik bisa diakses oleh publik di *search key*;
- Bahwa ekonom mendukung setiap upaya untuk melakukan perbaikan kelembagaan untuk menurunkan korupsi di suatu negara;
- Bahwa perbedaan antara Indonesia dengan negara-negara maju. Di Indonesia, komitmen untuk menanggulangi korupsi belum bulat, sementara di negara maju sudah bulat. Korporasi diatur ketat, tetapi kalau di Indonesia hanya BUMN yang diatur ketat;
- Bahwa korupsi yang terjadi di Indonesia adalah korupsi yang struktural. Korupsi yang ada itu adalah didesain sejak perencanaan dan bahkan penyusunan peraturan. Juga banyak yang dilakukan aturan tanpa teori dan peraturan yang tidak dapat ditegakkan. *State capture corruption* itu sangat tinggi dan Undang-Undang Tipikor sebenarnya ketinggalan zaman. Inilah yang sebenarnya Saksi ingin mendukung upaya untuk melakukan revisi terhadap Undang-Undang Tipikor;

- Hal yang belum diatur dalam RUU KPK yaitu korupsi swasta, korupsi staf asing, *ellicit enrichment*, dan *trading of influence*, berkenaan dengan riset tersebut Saksi sudah meneliti sejak tahun 2018 untuk mengukur *unregulated corruption*;
- Bahwa Undang-Undang Antikorupsi menurut Saksi menyebabkan rakyat mensubsidi koruptor, karena justru yang melakukan korupsi paling tinggi adalah badan usaha swasta yang mana hal tersebut tidak diatur dalam UU KPK. 59% dari nilai korupsi yang ada di Indonesia justru dilakukan oleh swasta dan ini berkaitan dengan pengadaan barang dan jasa serta bagian publik sektor lainnya, sementara saat ini korupsi di swasta belum ditangani;
- Bahwa kerugian negara dari tahun 2001 sampai dengan 2015 sebanyak Rp 203,9 triliun, namun total hukuman finansial hanyalah Rp 21,26 triliun atau 10,42%, jika dihitung dengan biaya social korupsi maka minimum *irreducible*-nya menjadi 2,5 kali lipat atau Rp 509,8 triliun;
- Berkenaan dengan UU KPK, Saksi melakukan *regulatory impact assessment* dan pasti akan menurunkan kinerja KPK;
- Upaya yang Saksi lakukan adalah upaya sesuai dengan teori ekonomi yaitu komitmen para ekonom untuk focus pada *welfare* atau kesejahteraan bangsa Indonesia;
- Bahwa untuk menuju negara yang maju maka prasyarat yang harus dilakukan adalah melakukan reformasi besar-besaran yang menguatkan Lembaga antirasuah itu adalah salah satu prasyarat yang perlu dipastikan keberadaannya;

2. Budi Santoso

- Saksi adalah Penasihat di Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK);
- Bahwa sebagai penasihat KPK, saksi bertugas memberikan dan menyampaikan pemikiran serta pertimbangan yang berhubungan dengan pencegahan dan pemberantasan korupsi sesuai dengan kepakarannya, baik diminta atau tidak diminta;
- Bahwa sebagai Penasihat KPK, saksi berwenang untuk memperoleh dan mendapatkan informasi tentang pemberantasan korupsi dari manapun sumbernya, memberikan bantuan dalam penyiapan kebijakan nasional dan kebijakan umum dalam bidang pemberantasan korupsi, bertindak sebagai

konsultan dalam penanganan kasus korupsi sesuai dengan bidang dan kepekarannya, melakukan identifikasi dan mengoordinasi pelaksanaan tugas lain dengan unit terkait, serta melaksanakan tugas lain yang ada hubungannya dengan tugas dan wewenang KPK atas permintaan atau atas perintah dari pimpinan KPK;

- Tim Penasihat terdiri dari tiga orang yang secara rutin memberikan saran, masukan yang diwujudkan dalam bentuk nota dinas khususnya kepada pimpinan dan mengikuti rapat-rapat pertemuan untuk secara langsung memberikan masukan sebagaimana tugas dan wewenangnya, karena penasihat KPK tidak semata-mata penasihat pimpinan KPK tetapi juga penasihat KPK;
- Bahwa setiap ada sidang pelanggaran etik di Dewan Pertimbangan Pegawai KPK pasti Penasihat selalu diikutsertakan;
- Bahwa dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK) maka masa jabatan atau perodesasi jabatan saksi sebagai Penasihat yang berlaku empat tahun, dimulai dari 6 Juli 2017 yang seharusnya berakhir 5 Juli 2021 maka harus determinasi lebih cepat yaitu 20 Desember 2019 dan di dalam struktur KPK sudah tidak ada lagi Dewan Penasihat atau Tim Penasihat;
- Bahwa angket KPK menjadi penting karena posisi penasihat di KPK sudah ada dan merupakan bagian internal dari KPK sebagai penasihat sejak Juli 2017. Angket KPK bergulir di awal 2018. Terdapat delapan Rekomendasi Pansus Angket KPK pada 14 Februari 2018 dan salah satu rekomendasinya terkait dengan status, atau posisi, atau kedudukan struktur penasihat di dalam institusi atau lembaga KPK;
- Bahwa isi rekomendasi pertama yaitu, KPK diminta menyempurnakan struktur organisasi KPK, kedua, KPK diminta meningkatkan kerja sama dengan lembaga penegak hukum atau lembaga lainnya seperti BPK, LPSK, PPATK dan sebagainya, ketiga, KPK diminta membentuk lembaga pengawas independent, keempat, KPK diminta menempatkan kepolisian dan kejaksaan sebagai *counter partner* yang kondusif, kelima, KPK diminta lebih memperhatikan prinsip-prinsip hak asasi manusia dan mengacu pada

hukum acara pidana dan undang-undang lain dalam menjalankan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan, keenam, KPK diminta membangun sistem pencegahan yang sistematis, ketujuh, KPK diminta memperbaiki tata kelola anggaran yang sesuai rekomendasi BPK, dan kedelapan, KPK diminta memperbaiki tata kelola SDM dengan memperhatikan aturan di bidang SDM atau kepegawaian;

- Bahwa dari kedelapan rekomendasi Pansus Angket KPK, kira-kira ada tujuh yang telah dijalankan oleh KPK, sehingga sesungguhnya tidak ada yang baru, kecuali membentuk lembaga pengawas independen;
- Bahwa sesungguhnya di KPK telah ada lembaga pengawas internal dan eksternal, serta atasan juga sekaligus sebagai pengawas bagi anak buahnya, kemudian dari pihak eksternal juga sudah diawasi oleh DPR, BPK maupun media massa;
- Bahwa oleh karena sudah eksisnya pengawasan di KPK bahkan sudah dua sampai tiga pimpinan diproses oleh Komite Etik KPK karena dugaan pelanggaran dan dinyatakan melanggar etik. Jadi efektivitas pengawasan, khususnya internal KPK untuk memproses siapapun, mulai dari pimpinan hingga pegawai sudah berjalan di KPK;
- Bahwa ketika rekomendasi Pansus Angket KPK yang salah satunya meminta membentuk lembaga pengawas independent, saksi awalnya tidak memahami maksudnya, namun akhirnya setelah muncul Rancangan Undang-Undang (RUU) yang saat ini menjadi UU KPK, baru saksi mengetahui bahwa rekomendasi tersebut berkaitan dengan jabatan atau struktur penasihat yang kemudian di dalam RUU digantikan, walaupun sesungguhnya Dewan Pengawas bukan menggantikan Dewan Penasihat karena memang berbeda kewenangannya;
- Bahwa jika dikaitkan antara Pansus Angket KPK di tahun 2018 dengan munculnya RUU yang tiba-tiba muncul di media beritanya pada tanggal 3 September 2019, Rapat Badan Legislasi memutuskan bahwa RUU tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagai RUU usulan badan legislasi yang diusulkan oleh enam anggota DPR, sampai akhirnya disahkan pada tingkat I, tanggal 17 September 2019 kemudian dibawa oleh Bamus Pimpinan DPR dan disahkan dalam rapat paripurna;

- Bahwa sejak awal saksi tidak pernah diinformasikan mengenai rencana revisi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, terlebih lagi dilibatkan, namun saksi akhirnya mengakses melalui media internet dengan membuka *website* Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenhukham) maupun DPR;
- Bahwa ketika Kemenhukham membahas, KPK sudah pernah bertemu dan meminta Daftar Isian Masalah (DIM) namun hingga saat terakhir hanya dijanjikan saja dan hingga saat ini belum pernah menerima DIM-nya;
- KPK pernah pula meminta draft RUU yang terakhir sebelum disahkan menjadi undang-undang namun hingga saat ini belum menerimanya. Saksi pernah diajak oleh pimpinan KPK untuk bertemu Presiden terkait RUU KPK namun ditunda dan hingga saat ini juga tidak ada pertemuan untuk membahas RUU KPK ini;
- Bahwa sesungguhnya di internal KPK mulai dari pimpinan khususnya sudah berusaha untuk mendapatkan informasi dan meminta terlibat dalam pembahasan, namun semua aksesnya seperti tertutup;
- Bahwa terjadi keresahan di internal KPK, sehingga saksi perlu menyampaikan hal-hal yang telah pimpinan KPK dan saksi lakukan untuk merespon perkembangan yang terjadi, pegawai KPK mendaulat saksi untuk menjadi koordinator tim krisis yang sifatnya informal saja;
- Bahwa yang pertama terdampak dari draft RUU KPK yang beredar di luaran yaitu, hilangnya struktur penasihat, selain itu juga ada transisi pegawai KPK menjadi ASN;
- Bahwa sesungguhnya di internal KPK sendiri sejak saksi belum masuk menjadi penasihat hingga selesai menjadi penasihat, KPK sudah menyiapkan satu rancangan revisi UU KPK yang dimotori oleh Biro Hukum, yang sudah ditandatangani dan resmi di dalamnya terdapat kajian akademik dan kajian lainnya, hanya di lapangan kenyataannya berbeda, pembentuk undang-undang, pemerintah, dan DPR sama sekali tidak mengarah atau memalingkan ke draft RUU KPK yang telah disiapkan oleh internal KPK dan diakhir kenggotaan DPR periode 2014-2019 justru ada usulan untuk mengganti RUU KPK sebagai inisiatif DPR sebagaimana yang diketahui sekarang;

- Pada tanggal 17 Oktober 2019 sesuai berlakunya UU KPK, saksi diberikan tiga pilihan terkait dengan posisi sebagai penasihat, pertama, selesai bertugas sebagai penasihat, kedua, selesai bersamaan dengan selesainya masa atau periodisasi pimpinan jilid IV, dan ketiga, tetap eksis sampai terpilih dan dilantiknya dewan pengawas. Akhirnya pimpinan memutuskan agar saksi menyelesaikan tugas dan periodisasi sebagai penasihat KPK bersamaan dengan selesainya periodisasi pimpinan jilid IV, yaitu pada tanggal 20 Desember 2019;

3. Manik Marganama Hendra

- Saksi adalah ketua Badan Eksekutif Mahasiswa Universitas Indonesia (BEM UI) Tahun 2019;
- Saksi akan menyampaikan kesaksian saya mengenai proses penyusunan revisi Undang-Undang KPK Tahun 2019, termasuk di dalamnya demonstrasi-demonstrasi yang pernah dilakukan oleh mahasiswa maupun aliansi masyarakat sipil lainnya;
- BEM UI merupakan organisasi mahasiswa intrakampus yang menjalankan peran eksekutif. Fungsi dan wewenang BEM UI sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Ikatan Keluarga Mahasiswa Universitas Indonesia atau UUD IKMUI, Pasal 12 huruf d menyatakan bahwa BEM UI memiliki kewenangan untuk menyikapi politik luar keluarga Mahasiswa Universitas Indonesia. Atas dasar kewenangan itulah beberapa tahun ke belakang, BEM UI memang sudah secara aktif menyikapi berbagai macam isu sosial politik di tingkat nasional, termasuk di antaranya adalah isu korupsi;
- Pada tahun 2015 misalnya BEM UI beserta dengan Gerakan Antikorupsi, dosen, maupun Iluni UI melakukan gerakan Catur Cita, yang dimana mengharapkan adanya memperkuat KPK serta mereformasi Polri. Selain itu juga pada tahun 2017 misalnya, BEM UI bersama dengan Iluni UI, serta aliansi gerakan lainnya menolak Pansus Hak Angket KPK untuk mendorong penyelesaian kasus korupsi e-KTP yang terhindar dari intervensi;
- Bahwa contoh-contoh tersebut menjadi bukti bahwa secara institusi, BEM UI memang sudah secara lama memiliki kepedulian terhadap isu korupsi di Indonesia, hingga pada tahun 2019 semangat kepedulian atas isu korupsi tersebut tetap dijaga dalam Aksi Reformasi di Korupsi;

- Bahwa sebagai acuan, isu korupsi juga masuk ke dalam isu yang kami kawal dalam grand design atau rancangan besar BEM UI tahun 2019. Sehingga selain atas keresahan personal terhadap masalah korupsi di Indonesia, saya maupun BEM UI secara institusi memiliki tanggung jawab terhadap konstituen kami, yaitu Ikatan Keluarga Mahasiswa Universitas Indonesia untuk mengawal isu yang masuk ke dalam rancangan besar kami di awal kepengurusan;
- Bahwa tuntutan mahasiswa yaitu membawa isu penolakan terhadap revisi Undang-Undang KPK. Kronologi aksi ini juga akan menjelaskan bagaimana tidak aspiratifnya Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia atau DPR RI pada saat itu terhadap masukan serta kritik dan saran dari mahasiswa maupun gerakan aliansi rakyat yang lain;
- Bahwa sebagaimana telah diketahui bahwa revisi Undang-Undang KPK tidak masuk ke dalam list atau daftar Prolegnas Prioritas Tahun 2019, maka atas dasar tersebut, BEM UI juga sempat terkejut dengan adanya isu revisi Undang-Undang KPK karena fokus kami sebelumnya adalah mengawal isu korupsi pada teror yang menyerang penyidik KPK hingga belum tuntasnya kasus penyerangan terhadap Novel Baswedan pada saat itu, sehingga BEM UI juga fokus pada isu seleksi pimpinan KPK baru tahun 2019. Namun, pada Agustus menjelang September, kembali dikejutkan dengan adanya wacana revisi Undang-Undang KPK, hingga tanggal 5 September seluruh Fraksi DPR RI justru menyetujui pembahasan revisi Undang-Undang KPK, padahal telah banyak masukan yang sempat diterima dan diberikan oleh mahasiswa maupun aliansi masyarakat sipil lainnya;
- Kemudian tanggal 7 September, aliansi BEM se-UI membuat rilis penolakan terhadap pernyataan wacana revisi Undang-Undang KPK saat itu, yang diajukan memang melalui media daring, harapannya adalah diterima sebagai bahan pertimbangan, bahkan saksi juga meminta rekan dan pengurus dari BEM UI untuk mencari naskah akademik dari Revisi Undang-Undang KPK. BEM UI sempat memintanya bahkan sampai dengan bertanya kepada salah satu pegawai di KPK, namun sayang, tidak mendapatkan sama sekali naskah akademik tersebut. Jadi, kesulitan BEM UI dalam mengakses naskah akademik ini menjadi pertanyaan besar bagi kami, bagaimana bisa membahas Revisi Undang-Undang KPK, namun

pada saat itu akses masyarakat sipil maupun kami khususnya adalah mahasiswa sangat terbatas untuk mendapatkan naskah akademiknya;

- Bahwa hingga tanggal 10 September 2019, BEM UI menghadiri kegiatan refleksi akhir jabatan DPR, DPD, dan MPR RI Periode 2014-2019 di gedung DPR, yang sangat disayangkan pada acara tersebut, saksi juga diberikan satu lembar kertas catatan sebagai bahan acuan pertanyaan yang harus ditanyakan pada saat itu. Namun karena memiliki keresahan sendiri, akhirnya BEM UI menolak pertanyaan yang disiapkan oleh panitia, dan memberikan, serta menyampaikan keresahan kami, dan kami tidak ingin dikendalikan dalam saat itu dengan pertanyaan yang memang sudah dibuat, sehingga kami menyampaikan keresahan serta isu-isu yang menjadi bahasan, termasuk di antaranya adalah calon pimpinan KPK yang bermasalah, serta revisi Undang-Undang KPK;
- Pada akhir kegiatan, kami kemudian mencoba menyampaikan kajian tertulis kami, sekaligus tuntutan kami terhadap isu tersebut kepada salah satu pembicara yang bisa kami temui pada saat itu. Namun, kami juga melihat bahwa pada akhirnya tidak ditanggapi secara serius dan revisi Undang-Undang KPK, pasal-pasal yang kami sebutkan bermasalah juga tetap masuk sebagai substansinya sebagai revisi Undang-Undang KPK yang ada saat ini. Lantas, kami juga mempertanyakan, apa acara refleksi atau untuk apa sebenarnya acara refleksi akhir jabatan tersebut diselenggarakan? Apakah hanya formalitas atau memang dijadikan landasan untuk menyerap aspirasi masyarakat? Kemudian jika bicara lebih lanjut, kami meyakini bahwa ini tidak hanya berbicara tentang BEM UI saja, melainkan aliansi masyarakat maupun aliansi mahasiswa lainnya yang terlibat dalam reformasi di korupsi;
- Bahwa konsolidasi mahasiswa perlahan tapi pasti, mulai menemukan simpul-simpulnya dan juga disadari bahwa ternyata yang fokus dalam pengawalan isu pemberantasan korupsi ini bukan hanya saksi saja, melainkan banyak aliansi maupun gerakan mahasiswa lainnya. Termasuk tanggal 11 September 2019 malam diselenggarakan aksi nyalakan tanda bahaya di depan gedung KPK. Aksi ini tidak hanya diikuti oleh BEM UI, melainkan juga kampus di Jakarta dan aksi ini kemudian dilanjutkan

keesokan harinya yang melibatkan lebih banyak lagi aliansi mahasiswa termasuk di antaranya adalah liansi BEM seluruh Indonesia;

- Bahwa sejatinya aspirasi terhadap revisi UU KPK telah disampaikan secara massif, bahkan sebelum akhirnya revisi UU KPK disahkan, seperti membuat daring pada tautan bemui.id/rilispelemahankpk dan bemui.id/pelemahankpk;
- Bahwa pada tanggal 13 September 2019 pada saat gedung KPK diserang oleh massa aksi yang samapi saat ini belum mengetahui identitasnya, mereka melepaskan kain hitam dari logo KPK yang saat itu sempat dipasang sebagai bentuk duka cita atas dilemahkannya KPK;
- Bahwa setelah tanggal 13 September 2019 menuju tanggal 15 September 2019, saksi beserta perwakilan dari dosen yang pegiat antikorupsi, kemudian bersama-sama datang secara daring mengikuti aksi yang digelar di Balairung Gedung Pusat UGM melalui *video conference*. Hal ini membuktikan tidak hanya mahasiswa melainkan juga akademisi, termasuk dosen yang juga fokus dalam penolakan revisi UU KPK. Setelahnya, banyak penolakan yang terjadi namun sungguh disayangkan hingga tanggal 17 September 2019 akhirnya revisi UU KPK disahkan oleh DPR RI;
- Bahwa pasal-pasal yang dianggap sebagai pasal bermasalah yang telah bergulir cukup panjang sebelumnya, ternyata masih masuk ke dalam substansi dari revisi UU KPK. Proses pemilihan KPK yang bermasalah hingga revisi UU KPK yang tergesa-gesa mengakibatkan kekecewaan publik yang semakin besar terhadap penyelenggaraan negara, termasuk di antaranya yang kemudian protes adalah mahasiswa;
- Bahwa konsolidasi terus digaungkan hingga pada tanggal 19 September 2019 menjadi salah satu kegiatan atau rangkaian aksi dari reformasi di korupsi yang melibatkan banyak sekali gerakan-gerakan maupun simpul mahasiswa yang sangat beragam dari aliansi-aliansi yang sempat terlibat di BEM seluruh Indonesia maupun BEM Nusantara, hal ini menunjukkan bahwa adanya diversitas terhadap gerakan mahasiswa dalam aliansi reformasi di korupsi yang sangat beragam, namun tetap bersatu atas tujuan yang sama, yaitu reformasi di korupsi;
- Aksi tanggal 19 September 2019 yang melakukan audiensi di dalam gedung DPR, yang saksi dan rekan-rekan mahasiswa temui bukanlah anggota DPR melainkan Sekretaris Jenderal (Sekjen) DPR yang akhirnya dibuat

kesepakatan yang ditandatangani juga oleh Sekjen DPR yang berisi aspirasi dari masyarakat Indonesia yang direpresentasikan mahasiswa akan disampaikan pada pimpinan Dewan DPR RI dan seluruh anggota dewan, Sekjen DPR RI akan mengundang dan melibatkan seluruh mahasiswa yang hadir dalam pertemuan tanggal 19 September 2019 dosen atau akademisi serta masyarakat sipil untuk hadir dan berbicara di setiap rancangan undang-undang lainnya yang belum disahkan, Sekjen DPR menjanjikan akan menyampaikan keinginan mahasiswa untuk membuat pertemuan dalam hal penolakan revisi UU KPK dan KUHP dengan DPR serta kepastian tanggal pertemuan sebelum tanggal 24 September 2019, Sekjen DPR akan menyampaikan pesan mahasiswa kepada anggota dewan untuk tidak mengesahkan RUU Pertanahan, RUU Ketenagakerjaan, RUU Minerba, dan RKUHP dalam kurun waktu 4 hari ke depan;

- Bahwa empat kesepakatan ini telah ditandatangani oleh Sekjen DPR RI, namun selama kurun waktu 19 - 24 September 2019, tidak ada satupun dari mahasiswa yang mendapat undangan untuk hadir kembali ke DPR. Hal tersebut akhirnya menggerakkan saksi untuk tetap hadir di tanggal 23 September 2019 atas inisiatif sendiri, melakukan aksi demonstrasi di depan gedung DPR RI, di mana dalam pandangan saksi akhirnya adalah bentuk terakhir dari representasi bentuk aspirasi yang disampaikan kepada pemerintah maupun anggota dewan dalam perumusan RUU-RUU bermasalah karena proses penyerapan aspirasi sebelumnya sangat mengecewakan dan tidak ditanggapi, bahkan tidak melibatkan secara aktif mahasiswa untuk berperan dalam perumusan kebijakan tersebut;
- Bahwa saksi tanggal 19 September 2019 tak kunjung mendapat kepastian, hingga saksi dan BEM UI melakukan audiensi pada tanggal 23 September 2019, meski sulit untuk masuk kembali ke gedung DPR, saksi akhirnya diterima oleh Komisi III untuk membicarakan revisi RUU KPK ini, saksi dan BEM UI menolak untuk dipolitisir, dan ternyata anggota dewan yang menerima audiensi tidak mengetahui sama sekali kesepakatan yang telah dibuat tanggal 19 September 2019;
- Bahwa saksi merasa kecewa karena harapan untuk memberikan kepastian mengenai audiensi ternyata tidak ditanggapi dan bahkan tidak diketahui sama sekali oleh anggota dewan pada saat pertemuan tersebut, hingga

akhirnya muncul mosi tidak percaya kepada anggota DPR pada saat itu. Tanggal 23-24 September 2019 menjadi fenomena aksi massa yang sangat besar setelah 1998, banyak gerakan massa yang dilakukan secara organik tidak hanya di Jakarta;

- Aksi tersebut harapannya didengrkan oleh pemerintah, namun malah mendapatkan balasan represifitas dari aparat di berbagai daerah serta banyak memakan korban jiwa, selama aksi terdapat 280 orang korban. Setelah aksi tersebut juga banyak rekan-rekan saksi yang mendapat serangan ke nomor telepon selulernya;
- Harapan saksi, demokrasi dapat ditegakkan tanpa harus memakan korban, UU KPK tidak partisipatif dan seharusnya menjadi pelajaran bagi pemerintah, UU KPK cacat formil dan harus ditinjau kembali agar tidak menjadi presden buruk di kemudian hari bagi generasi selanjutnya

4. Rasamala Aritonang

- Saksi adalah pegawai di Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan saat ini menjabat sebagai Kepala Bagian Perancangan Peraturan dan Produk Hukum KPK, sebelum pada jabatan saat ini, Saksi pernah ditunjuk sebagai Ketua Tim dalam Biro Hukum;
- Bahwa berkenaan dengan revisi RUU KPK, sejak awal Saksi mengetahui bahwa KPK menolak revisi tersebut karena KPK menurut undang-undang sebelumnya masih dianggap cukup memadai untuk melakukan aktivitas pemberantasan korupsi;
- Bahwa terdapat saran kepada KPK saat itu, yaitu jika ingin menolak itu sama sekali tidak dimungkinkan karena dari sisi pemerintah dan DPR harus tetap melakukan revisi, sehingga KPK tentu ingin memberikan pendapat atau masukan juga saat itu, maka pada tahun 2016 KPK pernah menyampaikan surat kepada Pemerintah untuk menunda usulan revisi RUU KPK dan lebih mendahulukan revisi undang-undang lain yang lebih penting seperti Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi;
- Pada tahun 2019 sepengetahuan Saksi pernah ada permintaan untuk merevisi tetapi kerana ada penolakan dari publik maka ide itu hilang, kemudian muncul kembali, hingga kemudian pimpinan KPK kembali mengirimkan surat perihal penundaan revisi RUU KPK tersebut;

- Saksi tidak mendapat informasi dan tidak pernah membaca dokumen usulan revisi dari KPK di tahun 2015;
- Bahwa pada tahun 2016, Saksi pernah terlibat untuk menyampaikan permohonan penundaan revisi RUU KPK, selain itu Saksi juga terlibat saat ada gagasan untuk menolak Revisi UU KPK;
- Bahwa setiap kali ada usulan revisi UU KPK di ranah publik juga bergulir diskusi-diskusi yang mengundang KPK, misalnya pada tahun 2017 ketika diminta untuk hadir di Seminar Sosialisasi Perubahan Undang-Undang yang diadakan DPR di Universitas Andalas yang pada kesimpulannya menyatakan bahwa memang revisi tersebut belum memiliki argumentasi yang cukup kuat;
- Kemudian tahun 2019, KPK juga menerima beberapa undangan diskusi-diskusi publik bersama dengan NGO dan masyarakat menyampaikan penolakan terhadap revisi UU KPK;
- Bahwa penolakan-penolakan ini secara resmi juga di tahun 2019 pernah disampaikan oleh KPK melalui release-release yang dapat dilihat di www.kpk.go.id/beritasiaranpers tanggal 6 September 2019, KPK pernah menyampaikan argumentasi terkait dengan keberatan atas revisi, dan tanggal 25 September 2019 KPK juga menyampaikan siaran pers yang di dalamnya mencantumkan 26 risiko-risiko terkait dengan revisi UU KPK tersebut;
- Bahwa dalam konteks eksternal terdapat beberapa diskusi publik yang melibatkan KPK dan di tahun 2019 memang disampaikan kepada publik bahwa KPK keberatan dengan beberapa alasan penting terkait dengan revisi tersebut;
- Alasan utama KPK menolak perubahan UU KPK di tahun 2019 pada prinsipnya yaitu, KPK sebaiknya tidak diletakkan secara eksplisit dalam struktur kekuasaan eksekutif karena berpotensi mengganggu independensi. Kemudian KPK tidak pernah menerima draft-draft RUU resmi dan memang tidak dapat memverifikasi soal legalitas draft tersebut, tetapi dari draft yang diterima dan dibaca misalnya terdapat perubahan status kepegawaian pegawai KPK yaitu menjadi ASN, kemudian berkenaan dengan tambahan pengawasan, namun secara rinci terdapat 26 alasan dan khusus mengenai norma pasal-pasal yang dianggap berpotensi mengganggu, seluruhnya

dituangkan dalam press release yang mungkin dapat dijadikan bukti atau dapat diunggah di situs KPK;

- KPK telah berupaya untuk mendapatkan draft asli dan juga kajiannya, namun hingga saat disahkan tidak pernah mendapatkan secara resmi melainkan dari grup-grup informal yang kemudian diperiksa pasal-pasal nya dan substansi lainnya terkait dengan revisi UU KPK. KPK tidak dapat mengetahui secara akurat mengenai perubahan atau pembahasannya atau siapa saja pihak yang mem bahas nya, karena memang tidak diundang dan tidak mengetahuinya;
- Saksi pernah diajak oleh pimpinan KPK untuk bertemu Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan pertemuan tersebut terkait dengan revisi UU KPK;
- Bahwa dalam pertemuan tersebut ada dua pembahasan yaitu KPK meminta naskah draft dan naskah kajian revisi UU KPK dan yang kedua, KPK menyampaikan gagasan kemungkinan untuk menunda revisi UU KPK, walaupun tidak mungkin ditunda maka KPK mohon agar dapat hadir saat pembahasan UU KPK. Pada saat itu sedang pembahasan di DPR dan KPK berharap dapat memberi masukan terhadap revisi UU KPK;
- Bahwa pada saat ataupun setelah pertemuan tersebut, KPK tidak menerima draft naskah akademik maupun RUU KPK, serta tidak pula diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan ataupun diundang untuk memberikan pandangan;
- Bahwa sepengetahuan Saksi, pertemuan tersebut atas kehendak atau inisiatif pimpinan KPK dalam proses revisi UU KPK.

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat telah memberikan keterangan dalam persidangan tanggal 3 Februari 2020 yang kemudian dilengkapi dengan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 10 Juli 2020, yang pada pokoknya sebagai berikut:

I. KETENTUAN UU KPK PERUBAHAN KEDUA, UU MK, DAN UU PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN TERHADAP UUD NRI TAHUN 1945

A. Dalam Perkara Nomor 79/PUU-XVII/2019 Perihal Pengujian Secara Formil UU KPK Perubahan Kedua

1. Para Pemohon Perkara 79 menilai UU *a quo* cacat prosedural terutama pada bagian perencanaan, penyusunan, dan pembahasan dengan melanggar asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan (*vide* Perbaikan Permohonan Perkara 79 hlm. 25-26).

II. KETERANGAN DPR RI

A. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon

1. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon dalam Pengujian Secara Formil

Terkait kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon dalam pengujian undang-undang secara formil, DPR RI memberikan pandangan dengan berdasarkan 2 (dua) batasan kerugian konstitusional yang disimpulkan dari Pertimbangan Hukum dalam Putusan Mahkamah Kontitusi Nomor 27/PUU-VII/2009, yaitu:

a. Pemohon merupakan perorangan yang telah melaksanakan hak pilih sebagai pemegang kedaulatan yang telah memberikan kepercayaan dan mandat kepada wakil sebagai *fiduciary duty* dalam pemilihan umum;

- 1) Para Pemohon Perkara 79 tidak memberikan uraian argumentasi sebagai perorangan yang telah melaksanakan hak pilih sebagai pemegang kedaulatan dalam Pemilihan Umum. Selain itu, para Pemohon Perkara 79 juga tidak melampirkan bukti-bukti keikutsertaannya dalam Pemilihan Umum dan menggunakan hak pilihnya dalam pemilihan anggota DPR RI sebagai bentuk pemberian mandat kepada wakil sebagai *fiduciary duty*. Hal ini menunjukkan bahwa para Pemohon Perkara 79 tidak memahami kedudukan hukumnya sebagai perseorangan warga negara yang memiliki hak konstitusional sebagai pemberi mandat dalam Pemilihan Umum.

b. Pemohon mempunyai hubungan pertautan yang langsung dengan Undang-Undang yang dimohonkan.

- 1) Para Pemohon Perkara 79 sebagai sivitas akademika, DPR RI berpandangan bahwa para Pemohon Perkara 79 tersebut tidak

memiliki korelasi dengan UU KPK Perubahan Kedua. Hal ini karena dalam melaksanakan profesinya yang berupa pelaksanaan pengabdian masyarakat dan kepedulian terhadap penegakan hukum dalam praktiknya tidak berhubungan secara langsung dengan tata organisasi dan pelaksanaan tugas, fungsi dan kewenangan KPK. Bahwa pandangan DPR RI tersebut telah selaras dengan pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 27/PUU-VII/2009 mengenai pengujian UU Mahkamah Agung yang dalam pertimbangan hukumnya Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa profesi Pemohon II dan Pemohon IV sebagai pengajar tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dengan pertimbangan tidak banyak berhubungan dengan UU yang dimohonkan pengujian.

- 2) Bahwa terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon Perkara 79 yang memiliki latar belakang profesi yang beragam, DPR RI berpandangan sebagai berikut:
 - a. Bahwa terhadap kedudukan hukum para Pemohon Perkara 79 yang mendalilkan sebagai mantan pimpinan KPK, DPR RI berpandangan bahwa pada saat permohonan *a quo* diajukan, para Pemohon Perkara 79 sudah tidak lagi menjalankan fungsi, tugas, dan wewenang sebagai Pimpinan KPK berdasarkan UU KPK Perubahan Kedua. Bahwa sesungguhnya para Pemohon Perkara 79 hanya mengkhawatirkan eksistensi lembaga KPK ke depan sedangkan pada saat ini para Pemohon Perkara 79 sudah tidak ada kepentingan hukum terhadap lembaga KPK. Oleh karena itu dapat dipastikan tidak terdapat pertautan lagi antara para Pemohon Perkara 79 dengan UU yang diajukan pengujian terlebih dengan memperhatikan kondisi objektif yang ada belakangan ini.
 - b. Bahwa terhadap kedudukan hukum para Pemohon Perkara 79 yang berprofesi sebagai wiraswasta, DPR RI berpandangan bahwa dalam menjalankan profesinya sebagai wiraswasta yang merupakan profesi mandiri dan tidak terikat dengan

pelaksanaan fungsi, tugas, dan kewenangan KPK, para Pemohon Perkara 79 tidak memiliki relevansi dengan keberlakuan UU KPK Perubahan Kedua dan tidak terdapat kepentingan hukum antara profesi para Pemohon Perkara 79 tersebut dengan UU *a quo*. Terhadap kedudukan hukum salah satu para Pemohon Perkara 79 yang juga merupakan mantan anggota panel pimpinan KPK, DPR RI berpandangan bahwa tugas sebagai anggota panel Pimpinan KPK hanya bersifat sementara sampai terpilihnya Pimpinan KPK, sehingga saat ini sudah tidak memiliki hubungan dengan pelaksanaan UU *a quo*.

- c. Bahwa terhadap kedudukan hukum para Pemohon Perkara 79 yang berprofesi sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), DPR RI berpandangan bahwa sebagai seorang PNS, para Pemohon Perkara 79 seharusnya memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa. Dalam menjalankan profesinya, para Pemohon Perkara 79 seharusnya berlandaskan pada prinsip-prinsip tersebut di atas dan mendukung program pemerintah dan kebijakan nasional yang salah satunya terwujud dalam pembentukan UU *a quo*.

Berdasarkan uraian tersebut, maka DPR RI berpandangan bahwa para Pemohon Perkara 79 tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam pengujian formil UU KPK Perubahan Kedua terhadap UUD NRI Tahun 1945.

Terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon dalam pengujian formil, DPR RI memohon kepada Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi agar benar-benar menilai apakah para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam pengajuan Permohonan perkara-perkara *a quo* sesuai dengan parameter kerugian hak dan/atau kerugian konstitusional dalam pengajuan permohonan pengujian formil undang-undang terhadap

UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana disebutkan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi dalam Pertimbangan Hukum pada Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009.

2. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon dalam Pengujian Secara Materiil

Terkait kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon dalam pengujian undang-undang secara materiil, DPR RI memberikan pandangan dengan berdasarkan 5 (lima) batasan kerugian konstitusional yang tercantum dalam Putusan Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 011/PUU-V/2007 sebagai berikut:

B. Keterangan DPR RI Terhadap Pengujian Formil UU KPK Perubahan Kedua Dalam Perkara 62, 70, dan 79/PUU-XVII/2019

Terhadap pengujian formil yang diajukan oleh para Pemohon Perkara 79, DPR RI memberikan keterangan sebagai berikut:

1. UU KPK Perubahan Kedua dalam Program Legislasi Nasional

- a. Berdasarkan Pasal 1 angka 9 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan Prolegnas adalah instrumen **perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang** disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Prolegnas tersebut adalah suatu Perencanaan penyusunan Undang-Undang dan merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional (*vide* Pasal 16 dan Pasal 17 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).
- b. Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah, yang ditetapkan untuk jangka menengah (5 tahun) dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan undang-undang (*vide* Pasal 20 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan). Penyusunan Prolegnas dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi (*vide* Pasal 21 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan). Hasil penyusunan Prolegnas disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR (*vide*

- Pasal 22 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).
- c. Penyusunan Prolegnas dapat didasarkan pada daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:
- 1) pengesahan perjanjian internasional tertentu;
 - 2) akibat putusan mahkamah konstitusi;
 - 3) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
 - 4) pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota; dan
 - 5) penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
- (*vide* Pasal 23 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).
- d. Selain melalui prosedur kumulatif terbuka penyusunan Prolegnas juga dapat dilakukan dalam keadaan tertentu yang mencakup:
- 1) untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
 - 2) keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (*vide* Pasal 23 ayat (2) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).
- e. Pengaturan lebih lanjut mengenai penyusunan prolegnas, berdasarkan ketentuan Pasal 21 ayat (5) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur dengan Peraturan DPR.
- f. Berdasarkan Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib yang telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib (selanjutnya disebut Tatib DPR RI), Rancangan undang-undang yang

diajukan di luar Prolegnas disertai konsepsi pengaturan rancangan undang-undang dituangkan dalam naskah akademik yang meliputi:

- 1) urgensi dan tujuan penyusunan;
- 2) sasaran yang ingin diwujudkan;
- 3) pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- 4) jangkauan dan arah pengaturan.

(*vide* Pasal 111 Tatib DPR RI).

- g. Terkait dengan pencantuman RUU KPK Perubahan Kedua ke dalam Prolegnas, DPR RI menerangkan dan menegaskan bahwa RUU KPK Perubahan Kedua telah masuk dalam Prolegnas Prioritas tahun 2019. RUU tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tersebut juga telah termuat dalam daftar Prolegnas yang dapat dilihat publik dalam *website* DPR RI, <http://www.dpr.go.id/uu/prolegnas-long-list>:
- a. Prolegnas Tahun 2015-2019 (daftar kumulatif terbuka) pada urutan ke-36.
 - b. Prolegnas Tahun 2015-2019 pada urutan ke-63.
 - c. Prolegnas Prioritas tahun 2015 pada urutan ke-6.
 - d. Prolegnas Prioritas tahun 2016 pada urutan ke-37.
 - e. Prolegnas Prioritas tahun 2019 (daftar kumulatif terbuka) pada urutan ke-5.
- Jadi, tidak benar kalau dikatakan tidak masuk ke Prolegnas.
- h. Terdapat putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 36/PUU-XV/2017 yang berdampak terhadap materi muatan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU KPK) khususnya mengenai kedudukan KPK sebagai rumpun kekuasaan eksekutif yang melaksanakan tugas pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi. Oleh karena itu masuknya UU KPK Perubahan Kedua ke dalam Prolegnas telah memenuhi syarat untuk masuk dalam Prolegnas daftar kumulatif terbuka.
- i. Berdasarkan Keputusan DPR RI Nomor 1/DPRRI/V/2016–2017 tertanggal 30 Mei 2017, DPR RI telah membentuk Pansus Hak

Angket KPK yang laporannya disampaikan dalam Rapat Paripurna DPR RI pada hari Rabu tanggal 14 Februari 2018. Di dalam Laporan Pansus Hak Angket tersebut mengemukakan yang pada intinya terdapat beberapa temuan permasalahan krusial di dalam institusi KPK dan melahirkan beberapa rekomendasi yang hingga saat ini tidak pernah ditindaklanjuti oleh KPK pada aspek kelembagaan, kewenangan, tata kelola sumber daya manusia, dan anggaran.

- j. Pembentuk Undang-Undang menilai adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 36/PUU-XV/2017 dan temuan permasalahan di dalam institusi KPK yang tidak pernah ditindaklanjuti tersebut sebagaimana tertuang dalam Laporan Pansus Hak Angket KPK merupakan suatu urgensi nasional terkait dengan belum optimalnya pemberantasan tindak pidana korupsi dan masih banyaknya penyimpangan-penyimpangan di dalam penegakan hukum yang dilakukan oleh KPK. Oleh karena itu pengajuan RUU *a quo* di luar Prolegnas yang dilakukan oleh Badan Legislasi DPR RI yang kemudian disetujui bersama dengan Menteri Hukum dan HAM adalah sah secara hukum berdasarkan Pasal 23 ayat (2) huruf b UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2. Tahapan Pembahasan RUU KPK Perubahan Kedua

- a. Pada tahun 2015-2016, Badan Legislasi melakukan berbagai kegiatan Rapat Kerja (Raker), Rapat Dengar Pendapat (RDP) dengan KPK, RDP dengan pakar hukum, dan rapat Panitia Kerja (Panja) harmonisasi RUU *a quo*.
- b. Pada tahun 2017-2018, Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI sebagai *supporting system* DPR RI melakukan berbagai kegiatan seminar dan diskusi dengan berbagai universitas di Indonesia terkait dengan urgensi perubahan dan rencana revisi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- c. Pada tanggal 14 Februari 2018, Panitia Hak Angket DPR RI menyampaikan Laporan dalam Rapat Paripurna DPR RI mengenai Pelaksanaan Tugas dan Kewenangan KPK. Dalam

kegiatan Pansus Hak Angket tersebut DPR RI menjangkit berbagai aspirasi dan masukan dari berbagai sumber di antaranya: tokoh masyarakat, aktivis anti korupsi, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), akademisi universitas, pakar hukum tata negara dan hukum pidana, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Kepolisian Republik Indonesia (Polri), Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham), Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK), Kejaksaan, sampai dengan para saksi yang mengalami perlakuan yang tidak semestinya dan sewenang-wenang dari oknum aparat KPK dalam proses penegakan hukum tindak pidana korupsi.

d. Pada tahun 2019 terdapat beberapa rangkaian kegiatan sebagai berikut:

- Pada tanggal 3 September 2019, RUU *a quo* telah disetujui sebagai usulan dari Badan Legislasi dalam Rapat Badan Legislasi.
- Pada tanggal 5 September 2019, RUU *a quo* telah disetujui dalam Rapat Paripurna DPR RI sebagai RUU usul dari DPR RI.
- Pada tanggal 12 September – 16 September 2019, telah dilaksanakan Rapat Kerja dan Rapat Panitia Kerja pembahasan antara Badan Legislasi DPR RI dengan Menteri Hukum dan HAM dan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara – RB.

e. Dengan fakta-fakta tersebut, maka DPR RI telah memenuhi ketentuan Pasal 96 ayat (2) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa “*masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum; kunjungan kerja; sosialisasi; dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi*”.

f. **Oleh karena itu, opini Pemohon Perkara 62 yang menyatakan pembahasan RUU KPK Perubahan Kedua dilakukan melalui rapat tertutup dan sembunyi-sembunyi tanpa melibatkan**

masyarakat (*vide* Perbaikan Permohonan Perkara 62 hlm. 19 poin 32) adalah opini yang keliru dan tidak sesuai dengan fakta.

3. Tahapan Pengesahan RUU KPK Perubahan Kedua

- a. Rapat Paripurna Pembicaraan Tingkat II RUU tentang Perubahan Kedua UU KPK dengan agenda pengambilan keputusan dilaksanakan pada hari Selasa tanggal 17 September 2019, pukul 10.00 WIB. Pengambilan keputusan oleh DPR RI dan Pemerintah dilakukan secara aklamasi untuk menyetujui RUU *a quo* menjadi Undang-Undang.
- b. Bahwa Rapat Paripurna tersebut telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Pasal 284 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) Tatib DPR RI. Rapat Paripurna dibuka dan dinyatakan terbuka untuk umum setelah *quorum* telah terpenuhi dengan dihadiri oleh 289 orang Anggota DPR RI dari 560 orang Anggota DPR RI sehingga pengambilan keputusan atas RUU tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi telah memenuhi syarat formil pembentukan undang-undang.
- c. Dalam Rapat Paripurna tersebut, Pimpinan Badan Legislasi DPR RI menyampaikan Laporan Badan Legislasi mengenai hasil pembahasan RUU KPK Perubahan Kedua dan meminta untuk dilanjutkan ke tahap pembicaraan tingkat II untuk ditetapkan dan disetujui sebagai undang-undang dalam Rapat Paripurna.
- d. Setelah penyampaian Laporan Badan Legislasi, Ketua Rapat menanyakan kepada seluruh Anggota DPR RI apakah Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan terhadap RUU KPK Perubahan Kedua dapat disetujui dan disahkan menjadi undang-undang, yang kemudian dijawab setuju oleh rapat.
- e. Selanjutnya Menteri Hukum dan HAM menyampaikan pendapat akhir mewakili Presiden atas RUU KPK Perubahan Kedua yang pada intinya menyatakan:

“... setelah mempertimbangkan secara sungguh-sungguh persetujuan Fraksi-fraksi, izinkanlah kami mewakili Presiden dalam Rapat Paripurna yang terhormat ini dengan mengucapkan puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Kuasa, Presiden menyatakan setuju RUU tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, untuk disahkan menjadi undang-undang.”

- f. Berdasarkan uraian fakta-fakta tersebut, maka jelas proses pengesahan RUU KPK Perubahan Kedua dilakukan dalam rapat terbuka dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan disetujui bersama secara aklamasi oleh DPR RI dan Presiden. Oleh karena itu opini Pemohon Perkara 62 yang menyatakan bahwa pengesahan RUU KPK Perubahan Kedua dilakukan melalui rapat tertutup dan sembunyi-sembunyi tanpa melibatkan masyarakat (*vide* Perbaikan Permohonan Perkara 62 hlm. 19 poin 32) dan opini Para Pemohon Perkara 79 yang menyatakan pengambilan keputusan di Sidang Paripurna DPR RI tidak memenuhi *quorum* adalah opini yang keliru, menyesatkan, dan tidak sesuai dengan fakta yang sebenarnya.

4. Kesesuaian UU KPK Perubahan Kedua dengan Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Asas Kejelasan Tujuan

- a. Bahwa ketentuan Pasal 5 huruf a UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur bahwa asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. DPR RI menerangkan dan menegaskan bahwa UU KPK Perubahan Kedua telah mencerminkan asas kejelasan tujuan. Hal ini sebagaimana telah tergambar dalam Penjelasan Umum UU KPK Perubahan Kedua yang pada intinya telah menguraikan latar

belakang pemikiran, maksud dan tujuan penyusunan UU KPK Perubahan Kedua telah tercermin dalam Penjelasan Umum yang menyatakan UU KPK Perubahan Kedua diharapkan dapat:

- 1) Mendudukkan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai satu kesatuan aparaturnya lembaga pemerintahan yang bersama-sama dengan kepolisian dan/atau kejaksaan melakukan upaya terpadu dan terstruktur dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi.
- 2) Menyusun jaringan kerja (*networking*) yang kuat dan memperlakukan institusi yang telah ada sebagai “*counterpartner*” yang kondusif sehingga pencegahan dan pemberantasan korupsi dapat dilaksanakan lebih efektif, efisien, terkoordinasi, dan sesuai dengan ketentuan umum yang diatur dalam peraturan perundang-undangan;
- 3) Mengurangi ketimpangan hubungan antar kelembagaan penegakan hukum dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi, dengan tidak memonopoli dan menyelisih tugas dan wewenang penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan; dan
- 4) Melakukan kerjasama, supervisi, dan memantau institusi yang telah ada dalam upaya bersama melakukan pencegahan dan pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

c. Bahwa dengan merujuk pada kejelasan tujuan sebagaimana yang telah diuraikan dalam Penjelasan Umum tersebut, maka pada prinsipnya perubahan beberapa ketentuan dalam undang-undang *a quo* bukan untuk memperlemah kewenangan KPK, melainkan untuk melakukan pembaruan hukum agar pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi dapat berjalan secara efektif dan terpadu, sehingga dapat mencegah dan mengurangi kerugian negara yang terus bertambah sebagai akibat dari tindak pidana korupsi. Perubahan tersebut juga sebagai tindak lanjut atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 yang menyatakan bahwa KPK merupakan bagian dari cabang

kekuasaan pemerintahan. Sehingga dalil para Pemohon Perkara 79 yang menyatakan bahwa pembentuk undang-undang tidak memiliki tujuan yang jelas pada saat pembentukan UU KPK Perubahan Kedua merupakan opini yang keliru dan hanya berupa kekhawatiran para Pemohon Perkara 79.

Asas Kejelasan Rumusan dan Asas Dapat Dilaksanakan

Bahwa terkait dengan dalil para Pemohon Perkara 79 yang menyatakan bahwa ketentuan dalam UU *a quo* telah melanggar asas kejelasan rumusan karena terdapat redaksi yang berbeda di dalam ketentuan Pasal *a quo* dan di dalam Naskah Akademik, DPR RI berpandangan bahwa:

- a. Bahwa para Pemohon Perkara 79 seharusnya tidak perlu membandingkan antara ketentuan Pasal 29 huruf e dalam *draft* RUU yang telah beredar di masyarakat dengan ketentuan dalam UU KPK Perubahan Kedua. Karena *draft* RUU yang beredar tersebut berasal dari sumber yang tidak resmi karena tidak diundangkan dan tidak masuk dalam Lembaran Negara. Seharusnya para Pemohon mengutip rumusan UU KPK Perubahan Kedua dari sumber yang resmi yang telah diundangkan dan masuk ke dalam Lembaran Negara (*vide* Perbaikan Permohonan Perkara 79 hlm. 35).
- b. Bahwa terhadap dalil para Pemohon Perkara 79 yang menyatakan bahwa terdapat pertentangan rumusan dalam ketentuan Pasal 69D dan Pasal 70C UU KPK Perubahan Kedua sehingga tidak memenuhi asas kejelasan rumusan, DPR RI menerangkan dan menegaskan bahwa para Pemohon Perkara 79 tidak cermat dalam memahami ketentuan pasal-pasal *a quo*. Ketentuan Pasal 69D UU KPK Perubahan Kedua merupakan suatu kondisi yang berbeda dengan pengaturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70C UU KPK Perubahan Kedua sebab Pasal 69D UU KPK Perubahan Kedua mengatur secara khusus kondisi apabila dewan pengawas belum terbentuk. Sedangkan ketentuan Pasal 70C UU KPK Perubahan Kedua mengatur

ketentuan secara umum apabila ketika tindakan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi yang proses hukumnya belum selesai. Oleh karena itu, rumusan ketentuan pasal-pasal *a quo* tersebut telah memenuhi asas Kejelasan Rumusan dan asas Dapat Dilaksanakan.

- c. Bahwa terkait dengan ketentuan mengenai persyaratan umur dalam ketentuan Pasal 29 huruf e UU KPK Perubahan Kedua yang mengharuskan berusia minimal 50 tahun **pada proses pemilihan**, sedangkan salah satu Pimpinan KPK terpilih saat ini belum memenuhi ketentuan usia tersebut sehingga para Pemohon Perkara 79 menganggap ketentuan tersebut telah melanggar asas Dapat Dilaksanakan. DPR RI menegaskan bahwa mengenai terpilihnya salah satu Pimpinan KPK yang belum berusia 50 tahun tersebut tidak melanggar Pasal 29 huruf e UU KPK Perubahan Kedua karena proses pemilihan Pimpinan KPK tersebut telah selesai dilaksanakan sebelum berlakunya UU KPK Perubahan Kedua. Oleh karenanya ketentuan pasal *a quo* dapat dilaksanakan untuk proses pemilihan Pimpinan KPK periode selanjutnya.

Asas Kesesuaian antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan

Bahwa terkait dengan dalil para Pemohon Perkara 79 yang menyatakan UU KPK Perubahan Kedua telah melanggar asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, sebab undang-undang *a quo* tidak mengikuti bentuk, format, dan struktur undang-undang sebagaimana diatur dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan karena sama sekali tidak mencantumkan Ketentuan Peralihan, DPR RI memberikan keterangan sebagai berikut:

- a. Bahwa ketentuan Penjelasan Pasal 5 huruf c UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar

memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

- b. Bahwa tidak tepat jika para Pemohon Perkara 79 mempertentangkan tidak adanya Ketentuan Peralihan dalam UU KPK Perubahan Kedua dengan asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan karena asas tersebut menghendaki suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- c. Bahwa para Pemohon Perkara 79 tidak cermat dalam membaca materi muatan UU KPK Perubahan Kedua karena bab Ketentuan Peralihan telah terdapat dalam UU KPK sedangkan Pasal 69A, 69B, 69C, dan 69D merupakan ketentuan yang disisipkan namun tetap merupakan satu kesatuan dalam Bab XI Ketentuan Peralihan.

Asas Keterbukaan

- a. Bahwa berdasarkan Penjelasan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, 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 seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan” (vide Penjelasan Pasal 5 huruf g UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

- b. Berdasarkan penjelasan tersebut, DPR RI berpandangan bahwa dalam menentukan legalitas formal suatu pembentukan undang-undang yang telah berlandaskan kaidah asas keterbukaan, haruslah diukur dengan sifat transparan dan terbuka dalam seluruh rangkaian pembentukan undang-undang. Wujud nyata sebagai inti pelaksanaan asas keterbukaan yang bersifat transparan dan terbuka adalah dengan memberikan akses keleluasaan bagi seluruh lapisan masyarakat untuk memberikan

masukannya terhadap pembentukan suatu undang-undang. Bahwa dalam pemberian masukan oleh masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang harus sesuai dengan mekanisme dan prosedur aturan dalam Pasal 215, Pasal 216, dan Pasal 217 Tatib DPR RI.

- c. Bahwa dalam proses pembentukan UU *a quo* DPR RI dan Presiden tidak pernah menutup akses kepada masyarakat luas untuk memberikan masukan (baik lisan maupun tulisan) terhadap pembentukan UU *a quo*. Dikarenakan, dalam muatan kaidah Pasal 215, Pasal 216, dan Pasal 217 Tatib DPR RI telah jelas menyatakan bahwa memberikan masukan terhadap pembentukan suatu undang-undang adalah hak dari masyarakat yang tidak dapat dikurangi sepanjang mekanisme prosedur pemberian masukan oleh masyarakat dalam pembentukan undang-undang sesuai dengan aturannya.
- d. Bahwa ketentuan Pasal 117 Tatib DPR RI menyatakan:

Pasal 117 Tatib DPR RI

“Dalam penyusunan rancangan undang-undang, Anggota, komisi, atau gabungan komisi, dapat meminta masukan dari masyarakat sebagai bahan bagi panitia kerja untuk menyempurnakan konsepsi rancangan undang-undang.”

Bahwa frasa “dapat” dalam ketentuan Pasal 117 Tatib DPR RI merupakan norma yang bersifat pembebasan (*vrijstelling*) atau pembolehan untuk mengambil pilihan secara diskresioner bagi Anggota, Komisi, atau gabungan Komisi, apabila suatu rancangan undang-undang dianggap perlu untuk meminta masukan dari masyarakat sebagai bahan panitia kerja untuk menyempurnakan konsepsi rancangan undang-undang.

- e. Bahwa rumusan Pasal 117 Tatib DPR RI merupakan salah satu bagian saja dalam hubungan mandat yang *mutual* antara DPR RI sebagai wakil rakyat pemilih (*fiduciary duty*/pemegang mandat) dengan pelaksanaan tugas dan fungsi legislasi. Pada bagian lain, pemberi mandat/*mandate giver* (rakyat) dapat memberi masukan secara aktif dalam rangka partisipasi masyarakat terhadap

pelaksanaan tugas dan fungsi legislasi oleh DPR RI. Sebagai negara hukum yang demokratis, pemberian masukan oleh rakyat sebagai pemegang kedaulatan rakyat (*the supreme power*) harus dilaksanakan dalam bingkai peraturan perundang-undangan.

- f. Bahwa dalam proses pembentukan UU KPK Perubahan Kedua DPR RI menerangkan bahwa proses pembahasan telah dilakukan secara terbuka, transparan, melibatkan berbagai pihak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan sesuai dengan fakta-fakta sebagaimana telah diuraikan sebelumnya. Dengan demikian, dalil Pemohon Perkara 62, para Pemohon Perkara 70, dan para Pemohon Perkara 79 yang menyatakan bahwa UU KPK Perubahan Kedua telah melanggar asas “keterbukaan” adalah dalil yang keliru dan tidak berdasar.

Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan

- a. Bahwa bermanfaat atau tidaknya suatu rancangan undang-undang tentu tidak dapat memuaskan keinginan seluruh pihak, sebagaimana salah satu tujuan hukum yang dinyatakan oleh Jeremy Bentham adalah “*the greatest happiness of the greatest number*” (*Happiness and Utility: Jeremy Bentham’s Equation: J.H Burns, hlm.1*), artinya yang menjadi tujuan UU KPK Perubahan Kedua adalah kemanfaatan atau kedayagunaan untuk sebesar mungkin rakyat Indonesia yang tentunya jelas tidak dapat memuaskan masing-masing pihak. Justru UU KPK Perubahan Kedua dibentuk untuk meningkatkan sinergitas kepolisian, kejaksaan, dan KPK sebagai lembaga yang menangani tindak pidana korupsi sehingga masing-masing dapat berdaya guna dan berhasil guna (*vide* Konsiderans Menimbang huruf b UU KPK Perubahan Kedua).
- b. Bahwa asas kedayagunaan dan kehasilgunaan secara normatif dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 5 huruf e UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

“Yang dimaksud dengan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar

dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara”.

- c. Penjelasan tersebut dimaksudkan menjadi tolak ukur baku untuk menilai legalitas formal dari pembentukan UU *a quo* terhadap pelaksanaan kaidah asas kedayagunaan dan kehasilgunaan. Oleh karena itu, dalam menentukan suatu pembentukan undang-undang yang telah berlandaskan atas asas kedayagunaan dan kehasilgunaan haruslah diukur dengan kebutuhan dan kemanfaatan suatu undang-undang yang dibuat untuk mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang dapat dilihat dalam rumusan konsiderans bagian menimbang sebagai dasar filosofis dan sosiologis, serta dalam penjelasan umum sebagai latar belakang pembentukan dari suatu undang-undang.
- d. Jika Pemohon Perkara 62, para Pemohon Perkara 70, dan para Pemohon Perkara 79 mendalilkan bahwa pembentukan UU *a quo* bertentangan dengan asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, maka seharusnya para Pemohon tersebut memberikan argumentasi dengan berdasarkan apa yang ada dalam konsiderans bagian menimbang (sebagai dasar filosofis dan sosiologis), serta dalam penjelasan umum (sebagai latar belakang pembentukan UU *a quo*). Para Pemohon tidak bisa hanya sekedar menyatakan adanya penolakan dari masyarakat terhadap UU *a quo* yang dianggap bertentangan dengan asas kedayagunaan dan kehasilgunaan. Oleh karena itu, dalil para Pemohon tersebut tidak berdasar.

5. Materi Naskah Akademik RUU KPK Perubahan Kedua

- a. Berdasarkan Pasal 1 angka 11 *juncto* lampiran I UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

- b. Bahwa kegunaan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah. Naskah Akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk (*vide* Lampiran I UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).
- c. Bahwa naskah akademik dan RUU KPK Perubahan Kedua telah dipersiapkan oleh Badan Legislasi DPR RI sebagai acuan dan referensi dalam pembahasan RUU KPK Perubahan Kedua. Adapun jika para Pemohon beranggapan terdapat materi dalam UU *a quo* yang tidak termuat dalam naskah akademik dan RUU KPK Perubahan Kedua, hal tersebut tidak serta merta menyebabkan UU *a quo* menjadi inkonstitusional. Dengan adanya masukan-masukan diantaranya partisipasi masyarakat sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 96 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan dinamika diskusi dalam proses pembahasan draf naskah akademik dan RUU KPK Perubahan Kedua, maka tentu saja RUU tersebut akan mengalami perubahan. Selain itu, perubahan norma dalam RUU KPK Perubahan Kedua merupakan pilihan politik hukum pembentuk undang-undang selama proses pembahasan RUU tersebut. Dengan demikian, pembentukan UU *a quo* telah melewati seluruh rangkaian proses sesuai dengan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan.
- d. Keterangan tersebut selaras dengan pertimbangan hukum Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 73/PUU-XII/2014 yang menyatakan:

[3.23]....

Pada kenyataannya pembentukan UU 17/2014 telah dilakukan sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yaitu telah dibahas dan disetujui bersama oleh DPR dan Presiden.

Adapun mengenai Naskah Akademik dalam perubahan Undang-Undang a quo, ternyata Naskah Akademik sebagaimana didalilkan oleh para Pemohon dalam permohonannya bahwa Rancangan Undang-Undang tersebut disiapkan oleh Badan Legislasi DPR yang juga telah mempersiapkan Naskah Akademiknya. **Menurut Mahkamah, walaupun perubahan pasal a quo tidak bersumber dari Naskah Akademik yang merupakan acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan RUU, namun tidak serta merta hal-hal yang tidak termuat dalam Naskah Akademik kemudian masuk dalam Undang-Undang menyebabkan suatu Undang-Undang menjadi inkonstitusional. Demikian juga sebaliknya, walaupun sudah termuat dalam Naskah Akademik kemudian dalam penyusunan dan pembahasan RUU ternyata mengalami perubahan atau dihilangkan, hal itu tidak pula menyebabkan norma Undang-Undang tersebut menjadi inkonstitusional.** Asas keterbukaan yang didalilkan oleh para Pemohon dilanggar dalam pembentukan Undang-Undang a quo tidak terbukti karena ternyata seluruh proses pembahasannya sudah dilakukan secara terbuka, transparan, yang juga para Pemohon ikut dalam seluruh proses itu. Sekiranya terjadi dalam proses pembahasan tidak sepenuhnya mengikuti tata cara yang diatur dalam Undang-Undang mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan (UU 12/2011) atau tidak sesuai dengan ketentuan tata tertib DPR, menurut Mahkamah, tidak serta merta menjadikan Undang-Undang tersebut inkonstitusional sebagaimana telah dipertimbangkan di atas. Norma yang ada dalam Undang-Undang pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan tata tertib DPR mengenai pembentukan Undang-Undang hanyalah tata cara pembentukan Undang-Undang yang baik yang jika ada materi muatan yang diduga bertentangan dengan konstitusi dapat dilakukan pengujian materiil terhadap pasal-pasal tertentu karena dapat saja suatu Undang-Undang yang telah dibentuk berdasarkan tata cara yang diatur dalam Undang-Undang pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan tata tertib DPR justru materi muatannya bertentangan dengan UUD 1945. Sebaliknya dapat juga suatu Undang-Undang yang telah dibentuk tidak berdasarkan tata cara yang diatur dalam Undang-Undang pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan tata tertib DPR justru materi muatannya sesuai dengan UUD 1945;

III. KETERANGAN TAMBAHAN DPR RI

Menindaklanjuti Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi dengan agenda pembacaan Keterangan DPR RI pada hari Senin tanggal 3 Februari 2020, sebagaimana terkait dengan substansi yang ditanyakan oleh Yang Mulia

Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi, disampaikan **KETERANGAN TAMBAHAN DPR RI** sebagai berikut:

A. Terkait dengan permohonan pengujian formil UU KPK Perubahan Kedua oleh Pemohon 79/PUU-XVII/2019, terlebih dahulu DPR RI memberikan keterangan sebagai berikut:

1. Bahwa ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa salah satu kewenangan MK adalah menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Kewenangan tersebut haruslah dimaknai secara tekstual bahwa MK hanya melakukan pengujian undang-undang dengan menggunakan batu uji pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945. Pemaknaan secara tekstual tersebut diperlukan untuk memperlihatkan adanya perbedaan mendasar dengan kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Agung berdasarkan ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yaitu salah satunya menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Dengan pemaknaan secara tekstual tersebut, maka MK menggunakan batu uji pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 dan MA menggunakan batu uji pasal dalam undang-undang untuk melaksanakan kewenangannya masing-masing.
2. Bahwa kewenangan MK tersebut tidak hanya terkait dengan materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian dari suatu undang-undang, namun juga menguji aspek formalitas dari undang-undang tersebut. Pengujian formil berkenaan dengan proses pembentukan undang-undang dan hal-hal lain yang tidak termasuk pengujian materiil.
3. Berdasarkan kewenangan MK yang diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, maka batu uji yang digunakan oleh MK untuk melakukan pengujian formil haruslah berdasarkan Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945, terutama Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "*Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama*". Frasa "persetujuan bersama" dalam ketentuan tersebut merupakan esensi berlakunya asas legalitas sehingga frase "persetujuan bersama" merupakan norma yang sangat fundamental sebagai dasar terbentuknya undang-undang.

4. Jika proses pembentukan undang-undang telah memenuhi unsur legalitas, yakni telah adanya “persetujuan bersama”, dan tidak adanya kegagalan dalam mendapatkan “persetujuan bersama” DPR RI dan Presiden, maka secara konstitusional undang-undang tersebut menjadi sah secara formil.
5. Sesuai landasan konstitusional kewenangan MK menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945, maka pengujian undang-undang secara formil hanya dapat dinyatakan cacat prosedur jika telah bertentangan dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, sehingga secara esensial pengujian undang-undang secara formil hanya dapat diuji secara konstitusional dan tidak dapat diuji secara teknis pembentukan undang-undang.
6. Namun demikian, jika Yang Mulia Hakim Konstitusi berpendapat lain, maka mohon pertimbangan yang seadil-adilnya, dan DPR RI tetap bersikap kooperatif dengan menerangkan lebih lanjut hal-hal yang ditanyakan oleh Yang Mulia Hakim Konstitusi dalam persidangan sebelumnya.

B. Terkait dengan Pertanyaan Yang Mulia Hakim Konstitusi Prof. Dr. Saldi Isra., S.H., MPA, DPR RI memberikan keterangan sebagai berikut:

1. DPR RI telah menyerahkan beberapa dokumen yang diminta oleh Yang Mulia Hakim Konstitusi yang merupakan satu kesatuan dengan Keterangan DPR RI untuk Perkara Nomor 59/PUU-XVII/2019, pada tanggal 11 Desember 2019 dan pada tanggal 12 Desember 2019. Adapun lampiran-lampiran tersebut berupa:
 - I. Laporan Panitia Angket DPR RI tentang Pelaksanaan Tugas dan Kewenangan KPK yang Diatur dalam UU KPK Pada Rapat Paripurna 14 Februari 2018
 - II. Kronologis Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pematapan Konsep RUU tentang Perubahan Kedua UU KPK Tahun 2015-2016
 - III. Keterangan Rangkaian Kegiatan Seminar dan Diskusi Publik Mengenai Rencana Revisi UU KPK Tahun 2017
 - IV. Rangkaian Kegiatan Panitia Angket DPR RI Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Tugas dan Kewenangan KPK yang Diatur dalam UU KPK

- V. Kronologis Pembahasan RUU tentang Perubahan Kedua UU KPK Tahun 2019
- VI. Risalah Rapat Kerja Baleg, Rapat Panja Baleg, dan Rapat Paripurna DPR RI
- VII. Rekapitulasi Kehadiran Anggota Dalam Rapat Paripurna DPR RI Tanggal 17 September 2019
- VIII. Naskah Akademik RUU KPK Perubahan Kedua
- IX. Rekaman Video Pelaksanaan Rapat Paripurna Tanggal 17 September 2019

Dalam Keterangan Tambahan ini, DPR RI juga melampirkan dokumen-dokumen sebagai pelengkap dan menjadi satu kesatuan dengan Keterangan DPR dalam Perkara Nomor 59/PUU-XVII/2019.

2. Terkait dengan bukti kehadiran yang ditandatangani oleh Anggota DPR RI pada Rapat Paripurna tanggal 17 September 2019, DPR RI melampirkan dokumen tersebut sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Keterangan Tambahan ini (*vide* Lampiran XX Keterangan Tambahan DPR RI).
3. Terkait dengan tolok ukur (*benchmark*) lembaga anti korupsi di negara-negara lain, secara umum DPR RI menerangkan terlebih dahulu tentang konsep negara modern sebagai berikut:
 - a. Bahwa negara hukum merupakan gagasan modern yang mempunyai banyak perspektif dan dapat dikatakan selalu aktual. Teori negara berdasarkan hukum secara esensi bermakna bahwa hukum adalah terdepan dan kewajiban bagi setiap penyelenggara negara untuk tunduk kepada hukum (*subject to the law*). Menurut Hans Kelsen terdapat empat syarat negara hukum, yaitu:
 - 1) **Negara yang kehidupannya sejalan dengan konstitusi dan undang-undang, yang proses pembuatannya dilakukan oleh parlemen, anggota parlemen itu dipilih oleh rakyat;**
 - 2) Negara yang mengatur mekanisme pertanggungjawaban atas setiap kebijakan dan tindakan yang dilakukan oleh elit negara;
 - 3) Negara yang menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman; dan
 - 4) Negara yang melindungi hak-hak asasi manusia

(Hans Kelsen, *Pure Theory of Law* Dalam “Negara Hukum Indonesia Transisi Menuju Demokrasi Vs Korupsi”, Jurnal Konstitusi, Volume 1 Nomor 1, Juli 2004, Hal 106), Konsep negara hukum di Indonesia secara konstitusional ada sejak berlakunya UUD NRI Tahun 1945. dalam Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”.

- b. Bahwa tindak pidana korupsi bertentangan dengan konsep negara hukum, bahkan dapat merusak cita-cita negara hukum. Korupsi termasuk dalam sejarah perkembangan peradaban manusia yang merupakan jenis kejahatan tertua dan saat ini sudah menjadi isu global. Usaha pemberantasan korupsi di Indonesia, harus selalu mengakar pada konteks dan kepentingan bangsa. Banyak negara sepakat bahwa korupsi merupakan bentuk kejahatan khusus yang memerlukan penanganan secara luar biasa, karena umumnya dikerjakan secara sistematis, memiliki aktor intelektual, melibatkan *stakeholder* di suatu daerah, dan termasuk melibatkan aparat penegak hukum.
- c. Bahwa kompleksitas kasus korupsi menyadarkan berbagai negara untuk membentuk suatu komisi independen yang mempunyai wewenang dalam hal pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi. Kebutuhan untuk membentuk lembaga khusus pemberantasan korupsi semakin diperkuat setelah adanya *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC). Ketentuan Pasal 6 dan Pasal 36 UNCAC mewajibkan negara yang meratifikasinya untuk menyiapkan badan (baik yang sudah terbentuk maupun belum) yang mempunyai wewenang untuk menangani dua ruang lingkup, yaitu pencegahan dan pemberantasan korupsi melalui penegakan hukum. Dengan demikian maka mempelajari kinerja lembaga sejenis "KPK" di luar negeri menjadi penting, karena sebagai lembaga yang akuntabel, KPK perlu secara periodik mengukur kinerja yang telah dicapai – salah satunya dengan membandingkan kinerja yang telah dicapai lembaga sejenis KPK di negara lain. Selain itu, KPK juga perlu untuk mengetahui pembelajaran dari proses pemberantasan

korupsi di negara lain, dan secara selektif menerapkannya di Indonesia.

4. Bahwa terkait perbandingan adanya pengawasan terhadap KPK dengan pengawasan pada lembaga anti korupsi di negara lain, disampaikan keterangan sebagai berikut:
- a. Terdapat pengawasan terhadap pelaksanaan fungsi, tugas, dan kewenangan lembaga penanganan korupsi di negara-negara lain sebagaimana Tabel 1 berikut:

Tabel 1
Pengawasan Pada Lembaga Penanganan Korupsi
di Beberapa Negara

NEGARA	BADAN	PENGAWASAN
India	<i>Central Bureau of Investigator</i>	Diawasi oleh <i>Central Vigilance Commission</i>
Uni Eropa	<i>European antifraud office (office europeen de lutte antifroude OLAF)</i>	Diawasi oleh <i>Supervisory Committee</i>
United Kingdom	<i>Serious Fraud Office (SFO)</i>	Diawasi oleh Jaksa Agung
Hongkong	<i>Independent Commission Against Corruption (ICAC)</i>	Diawasi oleh Departemen Kehakiman Hongkong SAR.
KACC Kenya	<i>Anti-Corruption Commission</i>	Diawasi oleh <i>Anti-Corruption Commission</i>
Sierra Leone	<i>Sierra Leone Anti-Corruption Commissioan (ACC-SL)</i>	Diawasi oleh Kementerian Hukum dan HAM
Malaysia	<i>Malaysia Anti-Corruption Commission/ Suruhanjaya Pencegahan Rasuah</i>	Diawasi oleh 5 badan yang tersebar di beberapa Kementerian: 1. <i>Anti-Corruption</i>

	Malaysia (MACC/SPRM)	<i>Advisory</i> 2. <i>Special Committee on Corruption</i> 3. <i>Complaints Committee on Corruption</i> 4. <i>Operations Review Panel</i> 5. <i>Corruption Consultation and Prevention Panel</i>
--	----------------------	---

- b. Bahwa lembaga-lembaga penanganan korupsi di negara lain juga merupakan institusi negara yang kedudukannya tidak berdiri sendiri, disampaikan sebagaimana Tabel 2 berikut:

Tabel 2
Kedudukan, Dasar Hukum, dan Fungsi dan Tugas Lembaga Penanganan Korupsi di Negara Lain

NEGARA	BADAN	KEDUDUKAN	DASAR HUKUM	FUNGSI DAN TUGAS
Argentina	<i>Oficina Anticorrupcion (OA, Counter Corruption bureau)</i>	Bagian dari Kementerian Hukum dan Ham (<i>Ministry of Justice</i>)	<i>Law 25.233</i>	Melakukan penyelidikan dan penuntutan di pemerintahan federal
Austria	<i>Bundesamt Zur Korruptionspraevention und Korruptionsbekampfung (BAK)</i>	Bagian dari Kementerian Dalam Negeri	<i>Federal Law Gazette I No. 111/2019</i>	Melakukan pencegahan korupsi, Pendidikan anti korupsi, penyelidikan dan koordinasi dengan lembaga-lembaga

NEGARA	BADAN	KEDUDUKAN	DASAR HUKUM	FUNGSI DAN TUGAS
				nasional dan internasional yang bekerja di bidang pencegahan dan pemberantasan korupsi.
Australia (New South Wales)	<i>Independent Commission Against Corruption (ICAC)</i>	ICAC bukan bagian dari Kepolisian, sehingga hanya dapat menyelidiki dan menyerahkan kasus korupsi ke Parlemen atau Direktur Penuntutan Umum untuk diputuskan.	Independent Commission Against Corruption Act 1988	<ul style="list-style-type: none"> • Tugas ICAC, antara lain: <ol style="list-style-type: none"> a. Melakukan penyelidikan dan pencegahan kasus tindak pidana korupsi yang baik yang terkait atau dipengaruhi oleh pejabat atau penyelenggara negara b. Mendidik pejabat negara dan penyelenggara negara mengenai korupsi dan dampaknya pada pemerintahan. • ICAC berwenang, dalam hal: <ol style="list-style-type: none"> a. ICAC mengusut semua hal yang berhubungan

NEGARA	BADAN	KEDUDUKAN	DASAR HUKUM	FUNGSI DAN TUGAS
				<p>dengan layanan publik di NSW, namun tidak menangani pengaduan korupsi individual.</p> <p>b. ICAC berwenang menyelidiki hakim.</p> <p>c. ICAC memiliki kewenangan mengusut semua kasus yang berhubungan dengan sektor publik NSW meskipun berada diluar daerah NSW.</p> <p>d. Sesuai dengan ICAC Act, memiliki kewenangan mengusut hal-hal yang berkaitan dengan otoritas publik (termasuk otoritas pemerintah daerah, penyelenggara negara, serta siapapun yang memiliki</p>

NEGARA	BADAN	KEDUDUKAN	DASAR HUKUM	FUNGSI DAN TUGAS
				kewenangan publik).
Bangladesh	<i>The Anticorruption Commission (ACC)</i>	Bertanggung jawab kepada Presiden	Corruption Commission Act, 2004	Melakukan pencegahan, pendidikan, penyelidikan dan pemberantasan korupsi. Dalam melakukan pencegahan, ACC bekerja sama dengan berbagai lembaga dan organisasi baik pada sektor publik maupun sektor swasta untuk merancang dan mengimplementasikan program yang bertujuan untuk mencegah korupsi. Fokus utama dari program pencegahan tersebut adalah pada penanganan sistem dan

NEGARA	BADAN	KEDUDUKAN	DASAR HUKUM	FUNGSI DAN TUGAS
				orang-orang yang mengelola sistem tersebut. Dalam hal penyelidikan, dilakukan pada sektor pemerintah dan swasta.
Bhutan	<i>Anti Commision Corruption of Bhutan (ACC)</i>		Anticorruption Act of Bhutan 2011 (ACAB 2011)	Melakukan pencegahan, penyelidikan, penuntutan dan pendidikan.
Brunei	<i>Anti Corruption Bureau (ACB)</i>		Corruption Prevention Act Tahun 1982	Memiliki kewenangan untuk melakukan pencegahan, penyelidikan sampai dengan penanganan pengaduan tindak pidana korupsi. ACB dalam melakukan penyelidikan di bawah peraturan penal code dan perundang-

NEGARA	BADAN	KEDUDUKAN	DASAR HUKUM	FUNGSI DAN TUGAS
				undangan yang lain
Bostwana	<i>Directorate on Corruption and Economic Crime (DCEC)</i>	Badan otonom yang berada di bawah Menteri Kehakiman, Pertahanan, dan Keamanan.	The Corruption and Economic Crime Act, 1994	Sesuai dengan amanat The Corruption and Economic Crime Act, 1994, DCEC berperan dalam hal pemberantasan korupsi melalui 3 strategi, yaitu: <ul style="list-style-type: none"> a. Penyelidikan, dengan menyelidiki adanya dugaan korupsi dan kejahatan ekonomi. Ketika ditemukan bukti yang cukup, bukti tersebut diserahkan kepada Directorate of Public Prosecutions untuk dilakukan penuntutan. b. Pencegahan c. Pendidikan anti-korupsi.
Canada	<i>Unite Permanente</i>	Di bawah Kementerian	Undang-Undang Anti	Pencegahan, penyidikan, dan

NEGARA	BADAN	KEDUDUKAN	DASAR HUKUM	FUNGSI DAN TUGAS
	<i>Anticorruption (UPAC)</i>	Pertahanan	Korupsi	Pendidikan anti-korupsi termasuk melakukan tindakan penyitaan aset yang berkaitan dengan korupsi.
Hongkong	<i>Independent Commission Against Corruption (ICAC)</i>	Di bawah <i>Chief Executive</i> atau Kepala <i>Eksekutif Hongkong</i>	<i>Prevention of Bribery Ordinance</i> Tahun 1971	Penuntutan dilimpahkan kepada penuntut umum Kejaksaan Agung Hongkong
India	<i>Anti Corruption Bureau (ACB)</i>	Di bawah pemerintahan Maharashtra, Departemen Dalam Negeri	Resolution No. ACB. 1857/c-3019-V	Pencegahan, penyelidikan dan pemberantasan korupsi dan penyuapan. Adapun strategi yang dilakukan, antara lain: <ul style="list-style-type: none"> a. Pengendalian korupsi yang efektif; b. Penerapan hukum yang efektif dalam memberantas pegawai yang korupsi c. Menentukan unsur-unsur korupsi

NEGARA	BADAN	KEDUDUKAN	DASAR HUKUM	FUNGSI DAN TUGAS
				<p>sehingga dapat mencegah terjadinya kerugian negara</p> <p>d. Mendeteksi penyalahgunaan kekuasaan dan adanya kekayaan yang tidak wajar akibat dari tindak pidana yang dilakukan oleh pegawai pemerintah yang korup.</p> <p>e. Mencegah dan mendeteksi kemungkinan terjadinya korupsi.</p>
KACC Kenya	Kenya Anti Corruption Commission	Di bawah Parlemen dan diangkat oleh Presiden	UU Anti Korupsi Tahun 1957	<p>Kewenangan KACC tidak dilengkapi dengan kewenangan untuk melakukan penuntutan dan investigasi.</p> <p>Kedua kewenangan tersebut masih bergantung pada kebijakan Jaksa Agung</p>

NEGARA	BADAN	KEDUDUKAN	DASAR HUKUM	FUNGSI DAN TUGAS
Korea Selatan	<i>The Anti-Corruption and Civil Rights Commission (ACRC)</i>	Lembaga pemberantas korupsi yang berkoordinasi dengan Jaksa penuntut umum untuk melakukan tindakan penyelidikan hingga penuntutan, dewan audit yang melakukan pencegahan korupsi, Menteri Administrasi Negara dan Keselamatan Kerja yang melakukan pengelolaan laporan aset pribadi pegawai negeri sipil.	UU Anti Korupsi dan Pembentukan serta Pengoperasian Komisi Anti Korupsi dan Hak Sipil	Lembaga ini memiliki 3 kewenangan utama, yaitu penyelidikan, ombudsman, dan melakukan peradilan. ACRC dalam menerapkan strategi prevensi dengan melakukan pengukuran dan pemantauan kemajuan pelaksanaan strategi anti korupsi melalui evaluasi <i>Anti-Corruption Initiative Assessment (AIA)</i> . Selain itu ACRC juga berwenang dalam menetapkan dan mengkoordinasi kebijakan anti

NEGARA	BADAN	KEDUDUKAN	DASAR HUKUM	FUNGSI DAN TUGAS
				korupsi serta memantau lembaga dalam sektor publik.
Makau	<i>The Commision Against Corruption (CCAC)</i>		UU No. 10 Tahun 2000 tanggal 14 Agustus 2000	Memiliki tugas, antara lain: a. Melakukan pencegahan terjadinya korupsi dan penggelapan b. Melakukan investigasi tindak pidana korupsi dan penggelapan sehubungan dengan tanggung jawab sebagai penyedia layanan masyarakat. c. Melakukan penyelidikan tuduhan korupsi dan penggelapan pada registrasi dan pemilihan anggota institusi di area regional pemerintahan khusus Makau. d. Melindungi HAM, kebebasan, dan

NEGARA	BADAN	KEDUDUKAN	DASAR HUKUM	FUNGSI DAN TUGAS
				legitimasi individu agar tetap adil, berkualitas, dan efisien.
Malaysia	<i>Malaysia Anti-Corruption Commission/ Suruhanjaya Pencegahan Rasuah Malaysia (MACC/SPRM)</i>		<i>Anti Corruption Act</i> Tahun 1997	Penyelidikan, Perancangan, Perundangan, Pendakwaan
Madagascar	<i>Independent Anti Corruption Bureau (BIANCO)</i>	Bertanggung jawab kepada Presiden	UU Anti Korupsi Tahun 2004	Dalam pemberantasan korupsi, BIANCO melakukan pendekatan sektoral dengan menfokuskan pada monitoring dan membenahan di 3 sektor, yakni sektor yudikatif (lembaga peradilan dan kepolisian), sektor keuangan (pajak, bea

NEGARA	BADAN	KEDUDUKAN	DASAR HUKUM	FUNGSI DAN TUGAS
				cukai, pertanahan, dan perdagangan) dan sektor sosial.
Mauritius	<i>Independent Commission Against Corruption (ICAC)</i>	Bertanggung jawab kepada Perdana Menteri	The Prevention of Corruption Act 2002	ICAC memiliki tugas untuk memberantas korupsi yang didasarkan pada effective partnership dengan semua komunitas. Fokus utama tugas ICAC, yaitu pencegahan, penyelidikan, dan pendidikan Anti-Korupsi.
New Zealand	<i>Serious Fraud Office (SFO)</i>	Di bawah Kepolisian	<i>Serious Fraud Office Act 1990</i>	Penyelidikan, penyidikan dan penuntutan.
Pakistan	<i>The National Accountability Bureau (NAB)</i>	NAB adalah lembaga federal yang didirikan secara otonom dan konstitusional	National Accountability Ordinance, 1999	Tiga tahun awal terbentuknya NAB hanya fokus pada pencegahan, penyelidikan, dan penuntutan.

NEGARA	BADAN	KEDUDUKAN	DASAR HUKUM	FUNGSI DAN TUGAS
		yang bertanggung jawab kepada Pemerintah Pakistan.		<p>Namun, sejak Februari tahun 2002, NAB memiliki strategi baru yang dikenal dengan National Anti Corruption Strategy (NACS). Tim NACS melakukan survei dengan mempelajari berbagai lembaga- lembaga anti korupsi internasional yang melibatkan para pemangku kepentingan. Survei tersebut dilakukan guna mengidentifikasi penyebab korupsi dan guna menciptakan strategi yang komprehensif untuk pemberantasan</p>

NEGARA	BADAN	KEDUDUKAN	DASAR HUKUM	FUNGSI DAN TUGAS
				korupsi.
Rusia	<i>Investigative Committee of the Russian Federaton</i>	Di bawah Presiden	<i>Presidential decree</i>	Melakukan penyelidikan dan pemberantasan korupsi di Kepolisian serta melakukan penyelidikan terhadap otoritas lokal dan badan pemerintah federal.
Singapore	<i>Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB)</i>	Di bawah Perdana Menteri	<i>The Corruption (Confiscation of Benefit) Act</i> Tahun 1989	Tugas dan fungsinya menekankan pada tindakan investigasi dan arah pemberantasan disesuaikan dengan kebijakan pemerintah
Thailand	<i>National Counter Corruption Commision (NCCC)</i>		<i>Organic Act On Counter Corruption</i> Tahun 1999	Tidak hanya melakukan pendekatan represif melalui penuntutan tetapi juga memiliki

NEGARA	BADAN	KEDUDUKAN	DASAR HUKUM	FUNGSI DAN TUGAS
				kewenangan untuk mengajukan pemecatan terhadap politisi dan memeriksa kekayaan pejabat
Tanzania	<i>Prevention and Combating of Corruption Bureau (PCCB)</i>	Bertanggung jawab kepada Presiden	Prevention and Combating of Corruption Act 2007	Melakukan penyelidikan terhadap adanya dugaan tindak pidana korupsi, Mendorong publik untuk memerangi praktik korupsi, dan memberikan saran kepada lembaga publik dan swasta tentang cara pencegahan praktik-praktik korupsi.
Uni Eropa	<i>European anti-fraud office (office europeen de lutte</i>	Di bawah Komisi Budget and Administration	<i>Decision 1999/352/EC, ECSC, Euratom of 28 April 1999</i>	Melakukan penyelidikan dan pemberantasan terhadap hal-hal

NEGARA	BADAN	KEDUDUKAN	DASAR HUKUM	FUNGSI DAN TUGAS
	<i>antifroude (OLAF)</i>			<p>yang berkaitan dengan penipuan, korupsi, dan pelanggaran lainnya yang mempengaruhi keuangan Uni Eropa.</p> <p>Penyelidikan dilakukan melalui tiga tahapan, yaitu:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Investigasi internal yaitu investigasi administratif di dalam lembaga dan badan Uni Eropa untuk mendeteksi adanya dugaan kecurangan ataupun korupsi. b. Investigasi Eksternal yaitu investigasi administratif di luar lembaga dan badan Uni Eropa untuk tujuan mendeteksi kecurangan atau perilaku tidak teratur lainnya oleh

NEGARA	BADAN	KEDUDUKAN	DASAR HUKUM	FUNGSI DAN TUGAS
				<p>perorangan atau badan hukum.</p> <p>c. Koordinasi yaitu OLAF berkontribusi dengan investigasi yang dilakukan oleh otoritas nasional atau departemen komunias lainnya dengan memfasilitasi pengumpulan dan pertukaran informasi.</p>
United Kingdom	<i>Serious Fraud Office (SFO)</i>	Di bawah Kejaksaan Agung	Undang-Undang Peradilan Pidana 1987	<p>SFO berwenang dalam hal Penyelidikan dan penuntutan. Namun sebelum melakukan penyelidikan, terdapat proses yang disebut “pra penyelidikan”. Pada tahapan tersebut SFO akan melakukan pengumpulan</p>

NEGARA	BADAN	KEDUDUKAN	DASAR HUKUM	FUNGSI DAN TUGAS
				informasi terkait dugaan adanya korupsi dari berbagai sumber. Informasi yang diperoleh dianalisis untuk dilakukan penyelidikan lebih lanjut oleh <i>Intelligence Unit</i> . Tahapan pra penyelidikan ini dilakukan untuk membantu menentukan kapan dugaan korupsi terjadi.
Zambia	<i>Anti Corruption Commision (ACC)</i>	Bertanggung jawab langsung kepada presiden	UU Komisi Anti Korupsi Tahun 1999	Penyelidikan, pencegahan, penuntutan terhadap lembaga publik dan swasta hingga pendidikan anti korupsi.

- c. Perbandingan mengenai pengawasan terhadap KPK dengan pengawasan Lembaga penanganan korupsi di negara lain juga telah tercantum dalam Laporan Panitia Angket DPR RI Tahun 2018:

Pelaksanaan Tugas dan Kewenangan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang Diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi:

“Pengawasan terhadap KPK perlu dilakukan bukan hanya oleh DPR melainkan juga lembaga pengawas eksternal mengingat korupsi di Indonesia masih tinggi diindikasikan dengan IPK yang masih rendah. Lembaga pengawas eksternal tersebut mewakili stakeholders khususnya masyarakat. Sebagai perbandingan, Independent Commission Against Corruption (ICAC) sebagai lembaga anti korupsi di Hongkong mempunyai lembaga pengawas. ICAC diawasi oleh dua lembaga pengawas, yaitu pertama, Independent Complaint Committee (ICC) beranggotakan penduduk asli yang dihormati dan akan menerima seluruh komplain tentang keberadaan lembaga itu selain masalah kriminalitas dan kedua, Operation Review Committee (ORC) akan menanggapi berbagai keluhan selama investigasi (vide Lampiran X hlm. 105).

- d. Berdasarkan perbandingan dengan negara-negara lain sebagaimana tersebut di atas, maka dapat diketahui bahwa kedudukan lembaga anti korupsi di negara-negara lain sangat bervariasi. Ada yang di bawah presiden, di bawah parlemen, maupun di bawah kejaksaan agung. Namun terlepas dari kedudukannya, kinerja seluruh lembaga penanganan korupsi di negara lain tersebut diawasi oleh lembaga pengawas. Bahkan secara umum, lembaga pengawas tersebut merupakan pengawas eksternal dan bukan bagian dari lembaga penanganan korupsi tersebut. Sementara itu ketidaklaziman terjadi di Indonesia, KPK (sebelum berlakunya UU KPK Perubahan Kedua) tidak memiliki lembaga pengawas terhadap pelaksanaan fungsi, tugas, dan kewenangannya, sementara KPK melaksanakan fungsi penegakan hukum yang merupakan fungsi dari lembaga eksekutif. Sebagai lembaga eksekutif dan untuk menjaga agar tidak terjadi kesewenang-wenangan atas pelaksanaannya, maka perlu diawasi oleh lembaga pengawas. Oleh karena itu pembentukan Dewan Pengawas dan penempatan KPK dalam rumpun eksekutif dalam UU KPK Perubahan Kedua merupakan sesuatu keniscayaan dan sangat rasional.
- e. Berkiblat pada kesuksesan lembaga penanganan korupsi di beberapa negara yang lebih disebabkan oleh **dukungan politik**

yang baik dan kepemimpinan nasional yang kuat, maka strategi anti korupsi yang umumnya diterapkan di banyak negara adalah strategi yang melibatkan kebijakan berbagai *stakeholder* penegakan hukum yang telah ada. Fungsi koordinasi dan pembagian wewenang antara lembaga penegakan hukum yang ada dengan lembaga penanganan korupsi menjadi amat penting bagi terciptanya pemberantasan korupsi di berbagai negara. Dari pengalaman negara-negara lain yang dinilai sukses memerangi korupsi, segenap elemen bangsa dan masyarakat harus dilibatkan dalam upaya memerangi korupsi melalui cara-cara yang simultan melalui upaya pemberantasan korupsi yang meliputi beberapa prinsip, antara lain:

- upaya pencegahan, investigasi, serta edukasi dilakukan secara bersamaan,
 - tindakan diarahkan terhadap suatu kegiatan dari hulu sampai hilir (mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan sampai dengan pelaksanaannya)
- f. Sementara banyak negara yang tidak perlu membentuk lembaga-lembaga baru untuk memberantas korupsi, dan mereka hanya memfungsikan lembaga-lembaga yang sudah ada untuk diperkuat guna memberantas korupsi, dan memberikan pengawasan secara ketat dalam pelaksanaannya meskipun disisi lain diberi kewenangan yang cukup besar. Selain perbandingan antara KPK Indonesia dengan lembaga-lembaga pemberantasan korupsi di negara lain, secara umum dapat disampaikan bahwa KPK Indonesia merupakan institusi yang dibentuk secara istimewa (khusus) dan *ad hoc*, sedangkan lembaga pemberantasan korupsi di negara lain dipercayakan pada lembaga-lembaga yang sudah permanen seperti kepolisian, kejaksaan atau lembaga tertentu.
5. Bahwa terkait dengan kronologis pembentukan UU KPK Perubahan Kedua, DPR RI memberikan keterangan sebagai berikut:
- a. Tahun 2010
- Pada tanggal 14 Desember 2010 DPR RI menyepakati Perubahan UU KPK tercantum pada nomor urut ke-69 dalam Prolegnas Tahun

2010-2014 RUU berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 02G/DPRRI/II/2010-2011 tentang Perubahan atas Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 41A/DPRRI/I/2009-2010 tentang Perubahan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2010-2014.

b. Tahun 2011

- 1) DPR RI dan Pemerintah bersepakat secara bersama-sama menetapkan revisi UU KPK masuk dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2011 sebagai usul inisiatif DPR RI.
- 2) Pada tanggal 14 Desember 2011, DPR RI menyepakati RUU Perubahan UU KPK pada nomor urut ke-4 dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2011 berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 02B/DPRRI/II/2010-2011 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2011.

c. Tahun 2012

- 1) DPR RI bersama Pemerintah kembali memasukkan revisi UU KPK dalam daftar RUU prioritas Prolegnas 2012 sebagai usul inisiatif DPR RI dengan draf RUU berasal dari Komisi III.
- 2) Pada tanggal 30 Agustus 2012 DPR RI menyepakati RUU Perubahan UU KPK pada nomor urut ke-23 dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2012 berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 10A/DPRRI/I/2012-2013 tentang Penetapan 5 (Lima) Rancangan Undang-Undang Tambahan dalam Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2012.
- 3) Pada tanggal 9 Oktober 2012, Komisi III menyerahkan sepenuhnya proses pembahasan ke Badan Legislasi DPR RI. Pada tanggal 17 Oktober 2012, semua fraksi yang ada di Baleg DPR RI sepakat untuk menghentikan pembahasan revisi UU KPK. Dari sembilan fraksi sebagaimana disampaikan masing-masing kelompok fraksi (poksi) dari keseluruhan fraksi, menyatakan setuju bahwa pembahasan terhadap draf RUU Nomor 30 Tahun 2002 dihentikan.

d. Tahun 2015

- 1) Pada tanggal 9 Februari 2015, DPR RI dan Pemerintah menyetujui RUU Perubahan UU KPK pada nomor urut ke-63 dalam Prolegnas Tahun 2015-2019 berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 4/DPRRI/III/2015-2016 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2016 dan Perubahan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019.
- 2) Pada tanggal 23 Juni 2015, Sidang Paripurna DPR RI menyetujui RUU KPK sebagai usulan dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2015. Pada saat itu tidak satu pun fraksi yang menolak revisi UU KPK dan DPR memasukkan usulan revisi UU KPK dalam Prolegnas 2015 berdasarkan usulan pemerintah.
- 3) Pada tanggal 7 Oktober 2015, draf revisi UU KPK mulai dibahas dalam rapat Baleg DPR RI dan usulan revisi antara lain memuat pengaturan tentang pembatasan usia institusi KPK hanya sampai 12 tahun, memangkas kewenangan penuntutan, mereduksi kewenangan penyadapan, pembatasan proses rekrutmen penyidik dan penyidik secara mandiri, hingga pembatasan kasus korupsi yang dapat ditangani oleh KPK.
- 4) Pada tanggal 13 Oktober 2015, Pemerintah dan DPR RI sepakat menunda pembahasan revisi UU KPK hingga masa sidang selanjutnya. Kesepakatan ini tercapai setelah Presiden dan Pimpinan DPR RI bertemu dalam rapat konsultasi di Istana Negara. Dalam rapat konsultasi tersebut, disepakati poin yang akan direvisi mengerucut menjadi empat hal, yakni pemberian kewenangan kepada KPK untuk menerbitkan SP3, pengaturan kembali kewenangan menyadap, keberadaan penyidik independen, dan pembentukan badan pengawas KPK.
- 5) Pada tanggal 27 November 2015, revisi UU KPK kembali berlanjut. Baleg DPR RI dan Menkumham menyetujui revisi UU KPK menjadi inisiatif DPR yang semula merupakan usul inisiatif Pemerintah.

e. Tahun 2016

- 1) Pada tanggal 26 Januari 2016, DPR RI dan Pemerintah menyetujui RUU Perubahan UU KPK masuk pada nomor urut ke-37 dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2016 berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 4/DPRRI/III/2015-2016 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2016 dan Perubahan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019.
- 2) Pada usulan penetapan RUU Perubahan UU KPK pada Prolegnas Prioritas Tahun 2016, hanya Fraksi Partai Gerindra yang menolak revisi UU KPK. Namun pembahasan terus berjalan, dimulai pada tanggal 1 Februari 2016 diadakan Rapat Badan Legislasi di DPR RI bersama dengan Wakil Pengusul RUU dengan agenda mendengarkan penjelasan dari Wakil Pengusul RUU dan pembentukan panja.
- 3) Materi usulan dalam draf revisi yang dibahas mencakup empat poin, yakni: pemberian kewenangan kepada KPK untuk menerbitkan SP3, pengaturan kembali kewenangan menyadap, keberadaan penyidik independen, dan pembentukan badan pengawas KPK.
- 4) Sebelum Rapat Paripurna pada bulan Februari 2016, pimpinan DPR RI kembali melakukan rapat konsultasi dengan Presiden. Pertemuan tersebut sepakat untuk kembali menunda revisi UU KPK karena menganggap rencana revisi UU KPK perlu mendapat kajian lebih mendalam, termasuk sosialisasi kepada masyarakat.

f. Tahun 2017

- 1) Wacana revisi UU KPK dimulai kembali pada bulan Maret 2017. Terkait wacana tersebut dan sebagai *supporting system*, Badan Keahlian DPR RI telah melakukan sosialisasi di Universitas Andalas, Universitas Gadjah Mada, Universitas Sumatera Utara, dan Universitas Nasional (*vide* Lampiran IX Keterangan Tambahan DPR RI). Beberapa poin revisi yang disosialisasikan di

antaranya mengenai pembatasan umur lembaga KPK, pembentukan dewan pengawas, hingga keharusan KPK meminta izin untuk melakukan penyadapan.

- 2) Pada saat yang bersamaan, DPR RI menduga adanya pelanggaran yang dilakukan oleh KPK dalam pelaksanaan UU KPK sehingga perlu membentuk Panitia Angket terhadap pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK berdasarkan Keputusan DPR RI Nomor 1/DPRRI/V/2016-2017 pada tanggal 30 Mei 2017. Panitia Angket merekomendasikan berbagai agenda penguatan KPK pada aspek kelembagaan, kewenangan, tata kelola SDM, dan anggaran untuk ditindaklanjuti oleh Presiden, KPK, dan lembaga penegak hukum lainnya yang terkait sesuai dengan kewenangan masing-masing. Namun berdasarkan surat KPK Nomor B-854/HK.01/01-55/02/2018 pada tanggal 3 Februari 2018, KPK menyatakan tidak sepenuhnya sependapat dengan Laporan Panitia Angket tersebut dan KPK hanya melaksanakan rekomendasi yang relevan untuk diimplementasikan.

g. Tahun 2019

- 1) Wacana untuk melakukan revisi terhadap UU KPK kembali hadir setelah sekian lama mengendap di DPR RI. Wacana tersebut ditindaklanjuti oleh Badan Legislasi dan Pemerintah dengan pencantuman dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2019, RUU KPK Perubahan Kedua terdapat pada daftar kumulatif terbuka berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 19/DPRRI/I/2018-2019 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2019 dan Perubahan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019.
- 2) Pada tanggal 3 September 2019 dilaksanakan Rapat Baleg DPR RI dengan Pengusul (anggota DPR RI) membahas RUU tentang Perubahan Kedua atas UU KPK.
- 3) Pada tanggal 5 September 2019 dilaksanakan Rapat Paripurna DPR RI yang memutuskan seluruh fraksi menyetujui RUU tentang Perubahan Kedua atas UU KPK untuk menjadi usul DPR RI.

- 4) Pada tanggal 12 September 2019 dilaksanakan Rapat Kerja Baleg DPR RI dengan Kemenkumham, Kemendagri, dan KemenPAN-RB dengan agenda pembahasan RUU KPK Perubahan Kedua.
- 5) Pada tanggal 13 September 2019 dilaksanakan Rapat Panitia Kerja Baleg DPR RI dengan Kemenkumham, KemenPAN-RB, dan Sekretariat Negara dengan agenda pembahasan RUU KPK Perubahan Kedua.
- 6) Pada tanggal 16 September 2019 dilaksanakan Rapat Panitia Kerja Baleg DPR RI dengan Kemenkumham dan KemenPAN-RB dengan agenda pembahasan RUU KPK Perubahan Kedua.
- 7) Pada tanggal 16 September 2019 dilaksanakan Rapat Kerja Baleg DPR RI dengan Kemenkumham dan KemenPAN-RB dengan agenda pembahasan RUU KPK Perubahan Kedua.
- 8) Pada tanggal 17 September 2019 dilaksanakan Rapat Paripurna DPR RI dengan agenda pengambilan keputusan terhadap RUU KPK Perubahan Kedua menjadi undang-undang.
- 9) Pada tanggal 17 Oktober 2019 UU KPK Perubahan Kedua diundangkan oleh Plt. Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

C. Terkait dengan Pertanyaan Yang Mulia Hakim Konstitusi Prof. Dr. Saldi Isra., S.H., MPA., Prof. Dr. Enny Nurbaningsih, S.H.,M.Hum., dan Dr. Wahiduddin Adams, S.H., M.A. mengenai proses pembahasan RUU KPK Perubahan Kedua pada Tingkat I dan Tingkat II, DPR RI memberikan keterangan sebagai berikut:

1. Berdasarkan ketentuan Pasal 232 ayat (1) UU MD3, kuorum rapat terpenuhi apabila rapat dihadiri oleh lebih dari $\frac{1}{2}$ (satu per dua) jumlah anggota rapat dan terdiri atas lebih dari $\frac{1}{2}$ (satu per dua) jumlah fraksi. Dalam hal kuorum tersebut tidak tercapai, rapat ditunda paling banyak 2 (dua) kali dengan tenggang waktu masing-masing tidak lebih dari 24 (dua puluh empat) jam. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 232 ayat (4) UU MD3, jika setelah 2 (dua) kali penundaan kuorum belum juga terpenuhi, **maka cara penyelesaiannya diserahkan kepada Pimpinan**

DPR. Ketentuan mengenai tata cara rapat diuraikan lebih lanjut dalam Peraturan DPR RI mengenai Tata Tertib.

2. Selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 251 ayat (1) Tatib DPR RI, ketua rapat membuka rapat apabila pada waktu yang telah ditentukan untuk membuka rapat telah hadir lebih dari separuh jumlah anggota rapat yang terdiri atas lebih dari separuh unsur fraksi. Jika hal tersebut tidak terpenuhi, maka ketua rapat mengumumkan penundaan pembukaan rapat paling lama 30 (tiga puluh) menit. Ketentuan Pasal 251 ayat (4) Tatib DPR RI menyatakan bahwa ketua rapat dapat membuka rapat apabila pada akhir waktu penundaan rapat, kehadiran sebagaimana dimaksud pada Pasal 251 ayat (1) Tatib DPR RI belum juga terpenuhi. Rapat tersebut tetap dapat mengambil keputusan sesuai dengan ketentuan kuorum pengambilan keputusan.
3. Bahwa berdasarkan ketentuan dalam UU MD3 dan Tatib DPR RI tersebut, ketua rapat dalam rapat-rapat pembahasan RUU KPK Perubahan Kedua tetap dapat membuka rapat dan rapat tersebut dan tetap dapat mengambil keputusan, meskipun kehadiran anggota tidak mencapai lebih dari separuh jumlah anggota rapat yang terdiri atas lebih dari separuh unsur fraksi (*vide* lampiran lampiran risalah rapat paripurna 17 september 2019).
4. Bahwa DPR RI telah melaksanakan rapat-rapat dalam pembahasan RUU KPK Perubahan Kedua yang secara kronologis sebagaimana Tabel 3 berikut:

Tabel 3
Rapat-Rapat Pembahasan RUU KPK Perubahan Kedua

NO	JENIS RAPAT	DENGAN	TANGGAL DAN JAM	AGENDA	KEHADIRAN
1.	Rapat Badan Legislasi DPR RI (<i>vide</i> Lampiran II Keterangan Tambahan DPR RI)	Kemen kumham	27 November 2015 (16.10 – 16.40)	Membahas usulan penambahan RUU tentang Pengampunan Pajak dan Perubahan Pengusul RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 30 Tahun 2002	18 orang hadir dan 8 orang izin

NO	JENIS RAPAT	DENGAN	TANGGAL DAN JAM	AGENDA	KEHADIRAN
				tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang semula Pemerintah menjadi DPR dalam Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2015.	
<p>Pendahuluan: Rapat Badan Legislasi dalam rangka pembahasan perubahan Pengusul RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang semula Pemerintah menjadi DPR dalam Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2015.</p> <p>Tanggapan Menkumham: Terkait dengan RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, diharapkan menjadi usulan/prakarsa dari DPR.</p> <p>Tanggapan Anggota:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi merupakan RUU yang sensitif dan mudah menimbulkan kesan yang negatif dari masyarakat, yaitu adanya keinginan untuk melemahkan KPK. 2. RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dapat dibahas secara cepat untuk menghindari suasana yang tidak kondusif dalam masyarakat mengenai RUU tersebut. 3. Diusulkan agar RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dapat dibahas secara bersama-sama agar lebih efektif dan efisien. 4. Materi muatan RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sangat sensitif bagi masyarakat, sehingga apabila prakarsa/usulan RUU tersebut diserahkan kembali kepada DPR, diharapkan sejak awal penyusunannya perlu mendapatkan masukan/pandangan dari KPK. 5. Masukan/pandangan dari KPK terhadap RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sangat diperlukan untuk menghindari pandangan yang menilai DPR akan melemahkan KPK. <p>Kesimpulan/Keputusan: Rapat Kerja Badan Legislasi dengan Menkumham menyetujui/menyepakati pengusul RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang semula Pemerintah menjadi diusulkan oleh DPR RI.</p>					
2.	Rapat Badan Legislasi DPR RI (<i>vide</i> Lampiran III Keterangan Tambahan	Wakil Pengusul RUU	1 Februari 2016 (10.55 – 14.45)	1. Mendengarkan Penjelasan dari Wakil Pengusul RUU tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 30 Tahun 2002	55 orang hadir dan 10 orang izin

NO	JENIS RAPAT	DENGAN	TANGGAL DAN JAM	AGENDA	KEHADIRAN
	DPR RI)			<p>tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi</p> <p>2. Pembentukan Panja.</p>	
<p>Penjelasan Wakil Pengusul RUU tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi:</p> <p>1. Latar belakang diajukannya RUU tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi:</p> <p>a. Dalam perkembangannya, kinerja KPK dirasakan kurang efektif, lemah koordinasi antar lini penegak hukum, terjadinya pelanggaran kode etik oleh pimpinan dan staf KPK, serta adanya masalah dalam pelaksanaan tugas dan wewenang.</p> <p>b. Adanya problem penyadapan, pengelolaan penyidik dan penyidik yang kurang terkoordinasi, terjadi tumpang tindih kewenangan dengan berbagai instansi penegak hukum, serta belum adanya lembaga pengawas yang mampu mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang KPK.</p> <p>c. Dengan adanya permasalahan-permasalahan tersebut memungkinkan terdapat cela dan kurang akuntabel pelaksanaan tugas dan kewenangan pemberantasan tindak pidana korupsi oleh KPK.</p> <p>2. Materi muatan yang diubah pada UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi:</p> <p>a. Penyadapan;</p> <p>b. Dewan Pengawas;</p> <p>c. Penyelidik dan Penyidik;</p> <p>d. Penyelidikan dan Penyidikan tetap didasarkan pada ketentuan hukum acara pidana yang berlaku. Sedangkan terkait dengan penyidikan dan penuntutan, KPK diberi wewenang mengeluarkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan dan Penuntutan dalam perkara Tindak Pidana Korupsi dengan pertimbangan adanya tersangka yang sakit keras atau meninggal tetap berstatus tersangka.</p> <p>3. Dari pihak KPK juga mengusulkan untuk menambah satu divisi yang dapat diakomodir dalam RUU tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.</p> <p>Kesimpulan/Keputusan:</p> <p>1. Mengundang Pimpinan KPK dan Pakar dalam RDP/RDPU untuk mendapatkan bahan masukan yang komprehensif atas usul RUU tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi</p> <p>2. Segala masukan dan pandangan dari anggota akan menjadi bahan pertimbangan Panja dalam melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi</p>					
3.	Rapat Badan Legislasi (vide	Deputi Informasi dan Data KPK	4 Februari 2016 (13.37 – 14.00)	Mendengarkan Masukan/Pandangan dari KPK terkait dengan RUU tentang Perubahan Kedua atas UU	28 orang hadir dan 5 orang izin

NO	JENIS RAPAT	DENGAN	TANGGAL DAN JAM	AGENDA	KEHADIRAN
	Lampiran IV Keterangan Tambah DPR RI)			Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK)	
Kesimpulan Rapat: 1. Rapat Badan Legislasi dengan Pimpinan KPK tidak dilanjutkan/dibatalkan karena KPK diwakili oleh Deputy Informasi dan Data beserta jajarannya. 2. Masukan/pandangan KPK secara tertulis atas RUU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi disampaikan kepada Ketua Rapat/Pimpinan Badan Legislasi					
4.	Rapat Dengar Pendapat Umum (vide Lampiran V Keterangan Tambah DPR RI)	<ul style="list-style-type: none"> • Prof. Dr. Romli Atmasasmita • Prof. Dr. Andi Hamzah, S.H. • Wakil Pengusul RUU 	9 Februari 2016 (13.40 – 16.20)	Mendengarkan Masukan/Pandang an dari Prof. Dr. Romli Atmasasmita dan Prof. Dr. Andi Hamzah, SH., terkait dengan RUU tentang Perubahan Kedua atas UndangUndang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.	43 orang hadir dan 7 orang izin
Kesimpulan Rapat: Prof. Dr. Romli Atmasasmita memberikan masukan/ pandangannya sebagai berikut: 1. Mengingat UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK sudah lama digunakan, kiranya usulan perubahan yang diajukan dapat dilakukan secara menyeluruh/ dilakukan penggantian. 2. Diakui bahwa dalam UU Nomor 30 Tahun 2002 ini, terdapat ketentuan yang melanggar peraturan lainnya, namun hal tersebut dapat diterima mengingat kejahatan korupsi pada saat itu merupakan kejahatan yang luar biasa. Adapun pelanggaran aturan yang diperbolehkan oleh UU KPK terkait dengan penyadapan tanpa meminta ijin pengadilan terlebih dahulu dikarenakan kekhawatiran terhadap adanya hakim dan jaksa yang korup pada saat itu, sehingga ijin penyadapan dapat dikeluarkan oleh 5 (lima) Anggota Komisioner KPK berdasarkan SOP yang diharapkan diatur dalam suatu peraturan KPK. 3. Terhadap usulan penyadapan yang terdapat dalam draft RUU tentang Perubahan atas UU KPK dapat dilakukan dengan ijin penyadapan diberikan oleh Dewan Pengawas KPK . 4. Diusulkan untuk pengisian keanggotaan Dewan Pengawas KPK dapat dilakukan sebagaimana pengisian jabatan komisioner KPK dan keberadaan Dewan Pengawas tidak di dalam struktur KPK melainkan di luar struktur KPK yang akan melakukan pelaporan secara langsung kepada Presiden.					

NO	JENIS RAPAT	DENGAN	TANGGAL DAN JAM	AGENDA	KEHADIRAN
				<p>5. Dengan adanya Dewan Pengawas yang kompeten dan dipercaya oleh masyarakat, maka SP3 tidak akan diperlukan dalam proses penegakan hukum tindak pidana korupsi.</p> <p>6. Diusulkan agar revisi yang dilakukan dapat diperluas ruang lingkungannya dengan menambah bab mengenai pencegahan.</p> <p style="text-align: center;">Prof. Dr. Andi Hamzah memberikan masukan/ pandangan dari sebagai berikut:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Perubahan terhadap UU KPK yang diusulkan Anggota terlalu sedikit mengingat banyak hal yang perlu diperjelas dan diluruskan. 2. Terkait dengan penyadapan, kiranya dapat dilaksanakan sebagaimana yang diatur dalam KUHP, yaitu bahwa penyadapan dapat dilakukan setelah mendapatkan ijin/perintah dari pengadilan. 3. Pengangkatan Penyidik yang dilakukan oleh KPK sebagaimana yang diatur dalam draft RUU ini, diusulkan dapat dilakukan seperti pengangkatan para penyidik di negara lain dan tidak harus berasal dari kepolisian atau kejaksaan. 4. Substansi Pasal 32 draft RUU dapat lebih menyebutkan mengenai jenis kejahatan yang dapat menyebabkan pemberhentian sementara, seperti kejahatan dengan ancaman penjara selama 5 (lima) tahun ke atas 5. Diharapkan perubahan UU KPK lebih banyak membuat aturan-aturan pencegahan dibandingkan dengan penindakan. <p style="text-align: center;">Tanggapan Anggota Badan Legislasi sebagai berikut:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kiranya dapat dilakukan sosialisasi untuk dapat memberikan kejelasan maksud dan tujuan atas perubahan UU KPK ini. 2. UU Nomor 30 Tahun 2002, merupakan UU yang dibentuk pada rezim yang berbeda pada saat ini, untuk itu batang tubuh pada UU ini yang merupakan norma dapat diubah sesuai dengan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. 3. Mengingat lembaga KPK merupakan lembaga ad hoc, perlu ditegaskan mengenai kedudukan lembaga tersebut dalam sistem hukum pidana 4. Diharapkan 4 (empat) point perubahan yang diusulkan oleh Pengusul RUU dapat ditambahkan beberapa point lainnya seperti yang diusulkan oleh kedua narasumber. 5. Diusulkan agar dapat menambahkan pasal terkait dengan pengunduran diri pimpinan KPK dan juga mengenai larangan pengunduran diri untuk menjabat pada jabatan kenegaraan yang lainnya. 6. Untuk memberikan rasa keadilan, kiranya KPK dapat diberikan kewenangan mengeluarkan SP3 bagi mereka yang sudah lama ditetapkan sebagai tersangka namun kasusnya tidak selesai. 7. Berdasarkan hasil perbandingan dengan beberapa lembaga pembarnatasan korupsi di beberapa negara dpaat diketahui bahwa penyadapan yang dilakukan tetap memerlukan ijin dari pengadilan. Untuk itu, kiranya penyadapan yang dilakukan oleh KPK juga tetap melalui ijin dari peradilan. 8. Diusulkan agar Hukum Acara KPK dapat dimasukkan dalam KUHP yang akan disusun. <p>Semua masukan/pandangan yang telah disampaikan oleh kedua narasumber (Prof. Dr. Andi Hamzah dan Prof. Dr. Romli Atmasasmita) akan menjadi bahan pertimbangan Panja Badan Legislasi dalam melakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi RUU tentang Perubahan Kedua atas UU KPK.</p>	
5.	Rapat Panja Badan Legislasi	Wakil Pengusul RUU	9 Februari 2016	Membahas pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan	26 orang hadir dan 1 orang izin

NO	JENIS RAPAT	DENGAN	TANGGAL DAN JAM	AGENDA	KEHADIRAN
	(<i>vide</i> Lampiran VI Keterangan Tambahan DPR RI)		(20.40 – 00.00)	konsepsi RUU tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.	
<p>Kesimpulan Rapat:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Diusulkan agar pembahasan mengenai Dewan Pengawas dilakukan lebih mendalam 2. Terkait dengan ijin penyadapan yang diatur dalam RUU ini, kiranya dapat dilakukan pembahasan lebih mendalam mengingat terdapat 2 (dua) masukan yang berbeda dari pakar 3. Usulan adanya Dewan Pengawas yang bertujuan untuk menguatkan lembaga KPK, perlu dipertimbangkan kembali mengenai pengangkatan anggota dewan pengawas oleh Presiden dapat menjadikan dewan pengawas tersebut tidak mandiri dan dapat dipengaruhi oleh eksekutif 4. Diusulkan agar pemilihan dan penetapan calon Dewan Pengawas dilakukan melalui Panitia Seleksi serta melalui <i>fit and proper test</i> di DPR seperti halnya Komisioner KPK 5. Penambahan norma terkait dengan tata cara penggantian Dewan Pengawas 6. Surat Perintah Penghentian Penyelidikan (SP3) merupakan bagian dari hak asasi dan dapat memberikan kepastian hukum kepada masyarakat, untuk itu pengaturan mengenai SP3 di dalam draft RUU sangat diperlukan. SP3 merupakan diskresi dari sistem hukum yang belum memiliki kekuatan hukum tetap, maka suatu kasus yang telah mendapatkan SP3 dapat diajukan kembali ketika telah ditemukan bukti-bukti baru, selain itu diusulkan agar pengaturan mengenai SP3 dalam draft RUU dapat dibatasi/terbatas dengan adanya syarat-syarat tertentu 7. UU Nomor 30 Tahun 2002 belum mengatur mengenai larangan pengunduran diri bagi Komisioner KPK untuk menduduki jabatan publik lainnya, untuk itu diharapkan RUU ini dapat memasukkan pengaturan tersebut. 					
6.	Rapat Panja Badan Legislati	Wakil Pengusul RUU	10 Februari 2016 (14.10 – 15.50)	Melanjutkan pembahasan harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.	26 orang hadir dan 2 orang izin
<p>Kesimpulan Rapat:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Disetujui draft RUU Perubahan, yaitu: <ol style="list-style-type: none"> a. Penambahan tugas Dewan Pengawas sebagaimana tercantum dalam pasal 37B huruf b dan huruf c 					

NO	JENIS RAPAT	DENGAN	TANGGAL DAN JAM	AGENDA	KEHADIRAN
	<p>b. Substansi Pasal 37F draft RUU mengenai “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan, pengangkatan, dan pemberhentian Dewan Pengawas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37D dan Pasal 37E diatur dengan Peraturan Presiden” dimasukkan menjadi substansi dalam pasal 37D</p> <p>c. Penambahan satu pasal terkait dengan penyitaan</p> <p>d. Ketentuan Pasal 40 mengenai kewenangan KPK mengeluarkan surat perintah penghentian penyidikan (SP3) disetujui sebagaimana draft RUU</p> <p>e. Menghapuskan Pasal 45 ayat (3) dan ayat (4) mengenai kewenangan KPK untuk mengangkat penyidik sendiri</p> <p>f. Keanggotaan Dewan Pengawas dipilih oleh Pansel sebagaimana Komisioner KPK</p> <p>2. Mengusulkan agar pengangkatan Dewan Pengawas dilakukan oleh Presiden melalui pembentukan Panitia Seleksi yang diatur dengan Peraturan Presiden</p> <p>3. Diharapkan latar belakang usulan perubahan atas UU tentang KPK adalah untuk memperkuat lembaga KPK tersebut</p> <p>4. Terhadap beberapa masukan/pandangan dari Anggota yang bersifat substansi akan dibahas lebih mendalam pada tahap Pembicaraan Tingkat I.</p>				
7.	Rapat Badan Legislasi DPR RI (<i>vide</i> Lampiran VIII Keterangan Tambahan DPR RI)	Pengusul RUU	10 Februari 2016 (15.55 – 17.30)	Pengambilan Keputusan atas Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	38 orang hadir dan 8 orang izin
<p>Kesimpulan Rapat: Rapat Badan Legislasi DPR RI memutuskan menyetujui hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang dilakukan oleh Panja dan hasil kerja Panja disepakati untuk disampaikan kepada Pengusul RUU untuk diproses lebih lanjut sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan 4 DPR RI tentang Tata Tertib dan Peraturan DPR RI tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU.</p>					
8.	Rapat Badan Legislasi DPR RI (<i>vide</i> Lampiran XII Keterangan Tambahan DPR RI)	Pengusul	3 September 2019 (19.30 – 22.30)	Rapat Pleno Paparan Pengusul Atas RUU tentang Perubahan Kedua atas UU KPK	32 orang hadir
RAPAT BERSIFAT TERTUTUP					

NO	JENIS RAPAT	DENGAN	TANGGAL DAN JAM	AGENDA	KEHADIRAN
9.	Rapat Paripurna DPR RI (<i>vide</i> Lampiran XIII Keterangan Tambahan DPR RI)		5 September 2019 (10.00 – 11.19)	Pendapat Fraksi-Fraksi terhadap RUU Usulan Baleg DPR RI tentang Perubahan Kedua atas UU KPK, dilanjutkan dengan pengambilan keputusan menjadi RUU Usul DPR RI	77 orang hadir dan 204 orang izin
<p>Kesimpulan Rapat: Rapat Paripurna memutuskan seluruh fraksi menyetujui agar RUU usul Badan Legislasi DPR RI tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi disetujui menjadi usul DPR RI dan selanjutnya akan ditindaklanjuti sesuai dengan mekanisme yang berlaku.</p>					
10.	Rapat Kerja Badan Legislasi DPR RI (<i>vide</i> Lampiran XIV Keterangan Tambahan DPR RI)	<ul style="list-style-type: none"> • Kemenkumham • Kemendagri • KemenPAN RB 	12 September 2019 (19.30 – 21.30)	Pembahasan RUU tentang Perubahan Kedua atas UU KPK	27 orang
<p>Kesimpulan Rapat:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kemenkumham <ol style="list-style-type: none"> a. Pengangkatan Ketua Dewan Pengawas merupakan kewenangan Presiden, namun agar terciptanya proses <i>check and balance</i>, transparansi dan akuntabilitas dalam mekanisme penyelenggaraan pengangkatan Dewan Pengawas tetap melalui melalui Panitia Seleksi. b. Perlu adanya rentan waktu yang cukup selama 2 tahun untuk mengalihkan penyidik dan penyidik dalam wadah Aparatur Sipil Negara dan tetap memperhatikan standar kompetensi yaitu harus mengikuti dan lulus Pendidikan penyidik dan penyidik sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. c. Perlu adanya perubahan substansi yang berhubungan dengan koordinasi penuntutan, penyebutan istilah atau terminologi Lembaga penegak hukum, pengambilan sumpah dan janji, Anggota Dewan Pengawas dan laporan harta kekayaan penyelenggara negara. 2. Kemendagri Kemendagri tidak memberikan masukan ataupun tanggapan terkait dengan RUU KPK 3. Hasil rapat kerja Badan Legislasi menyetujui usulan Pemerintah yang berkaitan dengan materi muatan di dalam RUU KPK 					

NO	JENIS RAPAT	DENGAN	TANGGAL DAN JAM	AGENDA	KEHADIRAN
11.	Rapat Panitia Kerja Badan Legislasi DPR RI (<i>vide</i> Lampiran XV Keterangan Tambahan DPR RI)	<ul style="list-style-type: none"> • Kemenkumham • KemenPAN RB • Sekretariat Negara 	13 September 2019 (17.00 – 20.35)	Panja Pembahasan RUU tentang Perubahan Kedua atas UU KPK	14 orang hadir dan 3 orang izin
RAPAT BERSIFAT TERTUTUP					
12.	Rapat Panitia Kerja Badan Legislasi DPR RI (<i>vide</i> Lampiran XVI Keterangan Tambahan DPR RI)	<ul style="list-style-type: none"> • Kemenkumham • KemenPAN RB 	16 September 2019 (19.30 – 20.45)	Panja Pembahasan RUU tentang Perubahan Kedua atas UU KPK	22 orang hadir dan 4 orang izin
RAPAT BERSIFAT TERTUTUP					
13.	Rapat Kerja Badan Legislasi DPR RI (<i>vide</i> Lampiran XVII Keterangan Tambahan DPR RI)	<ul style="list-style-type: none"> • Kemenkumham • KemenPAN RB 	16 September 2019 (21.00 – 22.35)	Pembahasan RUU tentang Perubahan Kedua atas UU KPK	24 orang hadir dan 4 orang izin
<p>Kesimpulan Rapat:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kemenkumham Pemerintah menyetujui dan menyambut baik serta berterima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya atas diselesaikannya RUU KPK; 2. Hasil rapat kerja Badan Legislasi menyetujui dan menandatangani draft RUU KPK 					

NO	JENIS RAPAT	DENGAN	TANGGAL DAN JAM	AGENDA	KEHADIRAN
14.	Rapat Paripurna DPR RI (<i>vide</i> Lampiran XIX Keterangan Tambahan DPR RI)		17 September 2019 (10.00 – 13.54)	Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan terhadap RUU tentang Perubahan Kedua atas UU KPK	289 orang
<p>Kesimpulan Rapat:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kemenkumham Pokok materi yang diatur didalam RUU KPK antara lain kelembagaan, penghentian penyidikan dan penuntutan, penyadapan, dan pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi 2. Hasil rapat paripurna DPR RI menerima masukan dan catatan terakhir Pemerintah terkait materi muatan RUU KPK. 					

D. Terkait dengan Pertanyaan Yang Mulia Hakim Konstitusi Dr. Suhartoyo S.H., M.H. terhadap:

1. Terkait dengan kewenangan Dewan Pengawas yang dianggap masuk ke dalam ranah *pro justitia*, DPR RI memberikan keterangan sebagai berikut:
 - a. Bahwa pembentukan Dewan Pengawas beserta kewenangannya untuk memberikan izin atau tidak memberikan izin penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan merupakan suatu *open legal policy* untuk mendudukan Dewan Pengawas sebagai bagian dari lembaga KPK yang dimaksudkan untuk menciptakan mekanisme kontrol *check and balances* dalam tubuh KPK;
 - b. Bahwa keberadaan Dewan Pengawas hanya berimplikasi pada berubahnya mekanisme pelaksanaan tugas dan wewenang KPK. Sehingga pembentukan dan pemberian kewenangan kepada Dewan Pengawas dalam pasal *a quo* sama sekali tidak mengurangi independensi pelaksanaan tugas dan wewenang KPK dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.
 - c. DPR RI kembali menegaskan bahwa tidak ada giat *pro justitia* yang diambil oleh Dewan Pengawas. Pada prinsipnya seluruh

- penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan yang hendak dilakukan oleh Pimpinan KPK disetujui dalam waktu 1x24 jam. Bahkan jika permohonan izin tersebut tidak dikabulkan, Dewan Pengawas wajib memberikan alasannya. Dewan Pengawas dibentuk untuk mendukung kerja-kerja Pimpinan KPK dalam hal akuntabilitas.
- d. Bahwa dalam Rapat Dengar Pendapat Komisi III DPR RI dengan KPK pada tanggal 27 Januari 2020 (*vide* Lampiran XXII Keterangan Tambahan DPR RI), Pimpinan KPK menyatakan sebagai berikut:

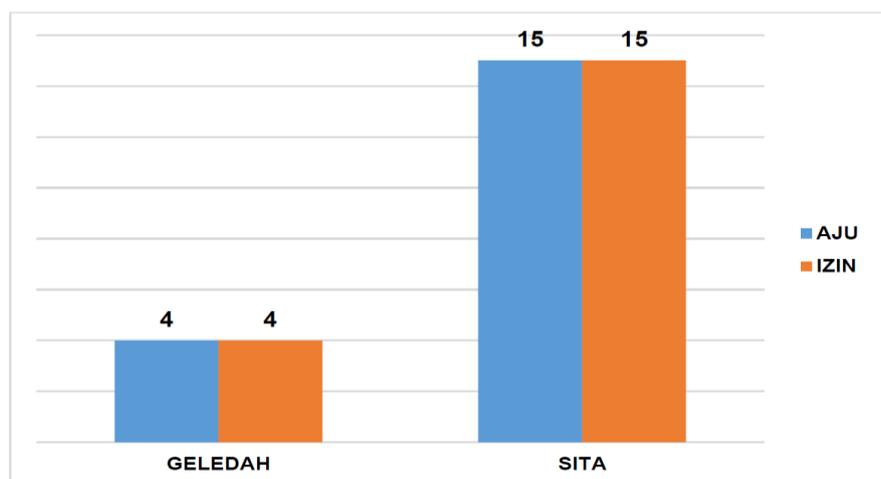
*Kedeputian Penindakan KPK telah melaksanakan ketentuan Pasal 47 UU Nomor 19 Tahun 2019 yaitu dalam proses penyidikan, penyidik melakukan penggeledahan dan penyitaan atas izin tertulis dari Dewan Pengawas. **Sampai saat ini tidak terdapat kendala dalam pengajuan permohonan izin tersebut.***

Beberapa proses telah dilakukan bersama dengan Dewan Pengawas antara lain:

1. Pembentukan Tim Penyusunan SOP SADAP-GELEDAH-SITA
2. Paparan draft SOP kepada Dewan Pengawas
3. Rapat Koordinasi Pimpinan KPK dan Dewan Pengawas terkait proses perizinan
4. Pertemuan teknis Dewan Pengawas dengan Kedeputian Penindakan (7 Januari 2020)
5. Sosialisasi Mekanisme Pemberian Ijin

Sebagai upaya meningkatkan efektivitas koordinasi, KPK dan Dewan Pengawas telah membahas Standar Operating Procedure (SOP) dan segera disahkan dalam bentuk Peraturan Komisi (Perkom).

Berdasarkan Pasal 47 UU nomor 19 tahun 2019, hingga tanggal 24 Januari 2020 telah dilakukan kegiatan penggeledahan dan penyitaan yang dilakukan KPK dengan koordinasi bersama Dewan Pengawas sebagaimana ditunjukkan gambar berikut:



Gambar
Data Pengajuan Izin Geledah dan Sita
(per Jumat, 24 Januari 2020)

2. Terhadap kewenangan penyidik KPK untuk menangani kasus tindak pidana pencucian uang, DPR RI menerangkan sebagai berikut:

- a. Bahwa Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU) diatur dalam Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (selanjutnya disebut UU TPPU) yang menyebutkan bahwa:

“pencucian uang adalah segala perbuatan yang memenuhi unsur-unsur tindak pidana sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang tersebut, dimana salah satu unturnya adalah perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pelaku dalam mengelola harta kekayaannya.”

Berdasarkan UU TPPU tersebut, salah satu harta kekayaan yang dikualifikasikan sebagai hasil pencucian uang adalah harta kekayaan yang berasal dari tindak pidana korupsi.

- b. Bahwa tindak pidana korupsi dan tindak pidana pencucian uang merupakan dua tindak pidana khusus yang diatur dalam ketentuan undang-undang yang terpisah. Meskipun demikian, kedua undang-undang tersebut memiliki keterkaitan karena tindak pidana korupsi merupakan salah satu tindak pidana asal (*predicate crime*) dari tindak pidana pencucian uang.
- c. Terkait dengan kewenangan KPK dalam melakukan penyidikan terhadap tindak pidana pencucian uang telah diatur dalam Pasal 74 UU TPPU beserta penjelasannya yang berbunyi sebagai berikut:

Penyidikan tindak pidana Pencucian Uang dilakukan oleh penyidik tindak pidana asal sesuai dengan ketentuan hukum acara dan ketentuan peraturan perundang-undangan, kecuali ditentukan lain menurut Undang-Undang ini.

Penjelasan Pasal 74:

Yang dimaksud dengan “penyidik tindak pidana asal” adalah pejabat dari instansi yang oleh undang-undang diberi kewenangan untuk melakukan penyidikan, yaitu Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Badan Narkotika Nasional (BNN), serta Direktorat Jenderal Pajak dan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Penyidik tindak pidana asal dapat melakukan penyidikan tindak pidana Pencucian Uang apabila menemukan bukti permulaan yang cukup terjadinya tindak pidana Pencucian Uang saat melakukan penyidikan tindak pidana asal sesuai kewenangannya.

- d. Bahwa penyidik KPK dalam melaksanakan penyidikan perkara TPPU, harus memenuhi prosedur sebagaimana diatur dalam Pasal 75 UU TPPU sebagai berikut:

Dalam hal penyidik menemukan bukti permulaan yang cukup terjadinya tindak pidana Pencucian Uang dan tindak pidana asal, penyidik menggabungkan penyidikan tindak pidana asal dengan penyidikan tindak pidana Pencucian Uang dan memberitahukannya kepada PPATK.

Yenti Garnasih (2016:92-95) memaknai ketentuan Pasal 75 UU TPPU bahwa satu dakwaan harus disusun secara kumulatif untuk dua kejahatan yang terjadi *concorsus realis (meerdadse samenloop)*, dengan susunan dakwaan ke satu adalah kejahatan asal (*in casu* tindak pidana korupsi) dan dakwaan kedua adalah tindak pidana pencucian uang. Kronologis tersebut jelas menunjukkan bahwa baru ada TPPU jika telah ada kejahatan asal, karena inti dari TPPU adalah menikmati dan menggunakan hasil kejahatan asal.

- e. Berdasarkan ketentuan Pasal 74 dan Penjelasan Pasal 74 UU TPPU tersebut, maka jelas bahwa KPK memiliki kewenangan dalam melakukan penyidikan TPPU selama tindak pidana asal (*predicate crime*) merupakan tindak pidana korupsi dan pelaksanaan penyidikan terhadap TPPU tersebut, melalui mekanisme penggabungan penyidikan tindak pidana asal dan penyidikan TPPU dengan terlebih dahulu memberitahukan kepada PPATK.
- f. Bahwa terkait dengan kewenangan untuk melakukan penuntutan terhadap TPPU, maka berdasarkan ketentuan UU TPPU Bagian Ketiga mengenai Penuntutan di Pasal 76, mengatur bahwa penuntutan terhadap TPPU dilakukan oleh penuntut umum. Sedangkan berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia mengatur bahwa kewenangan untuk melakukan penuntutan dilaksanakan oleh Kejaksaan. Bahwa tidak terdapat satu pun norma dalam UU TPPU yang memberikan kewenangan kepada penuntut umum pada KPK untuk melakukan penuntutan TPPU.
- g. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (2) UU KPK, Penuntut Umum pada KPK hanya melaksanakan fungsi penuntutan tindak

pidana korupsi, bukan penuntutan TPPU. Keterangan DPR RI tersebut selaras dengan pendapat Hakim Anggota *Ad Hoc* Tipikor pada Mahkamah Agung dalam Putusan No. 1195 K/Pid.Sus/2014 yang menyatakan sebagai berikut:

*“... Dalam kasus ini, wewenang Penuntut Umum pada Komisi Pemberantasan Korupsi dipermasalahkan bahkan di kalangan Majelis Hakim sendiri (Hakim Anggota III dan Hakim Anggota IV menyatakan pendapat berbeda (dissenting opinion) sepanjang mengenai kewenangan menurut Penuntut Umum pada Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Tindak Pidana Pencucian Uang), sebab kenyataannya terdapat norma yang samar, **tidak ada pengaturan dan tidak ada pemberian wewenang baik dalam Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi, Undang-Undang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, maupun dalam Undang-Undang Tindak Pidana Pencucian Uang mengenai wewenang Penuntut Umum pada Komisi Pemberantasan Korupsi untuk melakukan penuntutan perkara TPPU.** Dengan tidak adanya norma hukum, maka wajar bagi siapapun untuk menolak institusi yang tidak wenang tersebut, melakukan penuntutan...”* (vide Putusan No. 1195 K/Pid.Sus/2014 hal. 166-167)

3. Terhadap kedudukan Dewan Pengawas mengenai perumusan ketentuan Pasal 21 ayat (1) UU KPK Perubahan Kedua, DPR RI memberikan pandangan sebagai berikut:

a. Bahwa pasal 21 ayat (1) UU KPK Perubahan Kedua berbunyi sebagai berikut:

*Komisi Pemberantasan Korupsi **terdiri atas**:*

- a. Dewan Pengawas yang berjumlah 5 (lima) orang;*
- b. Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi yang terdiri dari 5 (lima) orang Anggota Komisi Pemberantasan Korupsi; dan*
- c. Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi.*

b. Bahwa frasa “**terdiri atas**” dalam ketentuan *a quo* tidak dimaksudkan oleh pembentuk undang-undang sebagai suatu hal yang berjenjang atau menunjukkan hierarki dalam struktur kelembagaan KPK. **Jika pembentuk undang-undang menghendaki penormaan dalam pasal *a quo* sebagai sesuatu yang berjenjang, maka akan dinyatakan secara eksplisit bahwa itu adalah hierarki.**

- c. **Contoh penormaan secara eksplisit di dalam undang-undang mengenai suatu hal yang berjenjang** dapat dilihat dalam Pasal 7 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan sebagai berikut:

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Bahwa arti dari rumusan tersebut adalah setiap jenis peraturan perundang-undangan tersebut berlaku secara hierarki/berjenjang, yang berada pada urutan atas adalah lebih tinggi kedudukannya dibanding urutan selanjutnya yang berlaku secara bertingkat ke bawah.

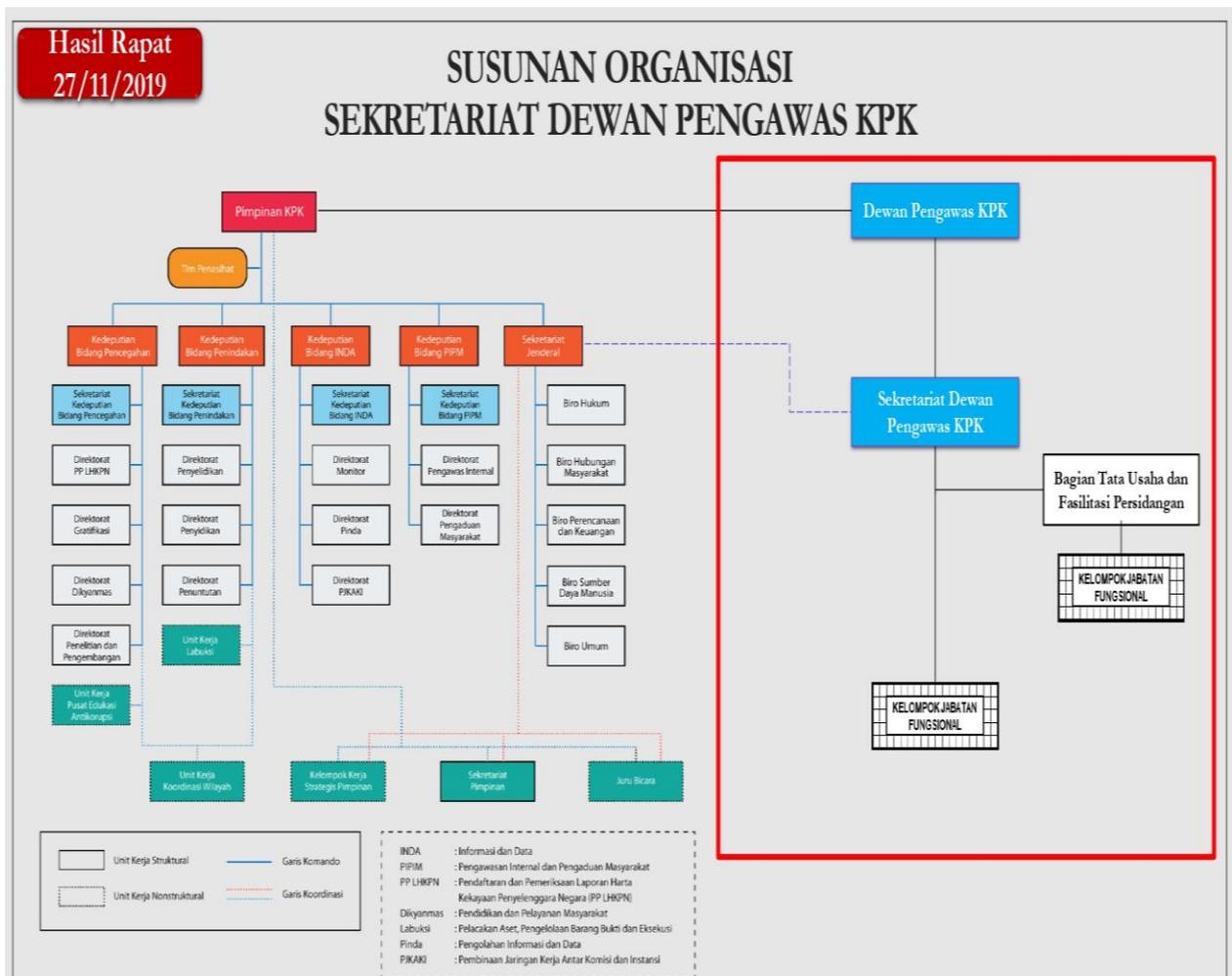
- d. **Bahwa jika tidak dinyatakan secara eksplisit sebagai suatu hierarki, maka hal yang diatur setelah frasa “terdiri atas” bukanlah sesuatu yang berjenjang.** Contoh penormaan frasa “terdiri atas” yang tidak dimaksudkan sebagai sesuatu yang berjenjang juga terdapat dalam beberapa norma yang diatur UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, seperti ketentuan Pasal 23 ayat (1) yang menyatakan sebagai berikut:

Dalam Prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:

- a. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- b. akibat putusan Mahkamah Konstitusi;
- c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- d. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota; dan
- e. penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Bahwa arti dari rumusan tersebut adalah karena tidak disebutkan secara eksplisit bahwa itu adalah hierarki maka yang berada pada urutan atas tidak berarti lebih tinggi kedudukannya dibanding urutan selanjutnya.

- e. Bahwa berdasarkan contoh-contoh yang telah diberikan tersebut maka dapat disimpulkan jika ada norma yang memuat frasa **“terdiri atas”** tidak berarti hal-hal yang diatur di dalamnya menunjukkan suatu hal yang berjenjang kecuali jika memang dinyatakan secara eksplisit dan tegas di dalam norma tersebut oleh pembentuk undang-undang.
- f. Bahwa frasa **“terdiri atas”** dalam ketentuan *a quo* mengandung makna tidak saling membawahi, namun menyatakan bahwa di dalam KPK terdapat tiga elemen, yaitu Dewan Pengawas, Pimpinan KPK, dan Pegawai KPK.
- g. Bahwa berdasarkan struktur kelembagaan KPK yang dikeluarkan oleh Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi jelas terlihat bahwa tidak terdapat garis komando antara Pimpinan KPK dan Dewan Pengawas, sebagaimana berikut ini:



E. Terkait dengan Pertanyaan Yang Mulia Hakim Konstitusi Dr. Wahiduddin Adams, S.H., M.A. mengenai:

- koordinasi antara alat kelengkapan DPR RI dalam pembahasan rancangan undang-undang;
- aspek formalitas pembentukan undang-undang;
- kontinuitas pembentukan undang-undang;
- kehadiran dan catatan fraksi dalam Pembahasan RUU KPK Perubahan Kedua; dan
- keterlibatan KPK dalam proses pembahasan RUU KPK Perubahan Kedua.

DPR RI memberikan keterangan sebagai berikut:

1. Bahwa DPR RI memiliki alat kelengkapan, di antaranya adalah Komisi I s.d. Komisi XI, Badan Legislasi, Badan Anggaran, dan Badan Musyawarah. Bahwa berdasarkan Pasal 131 ayat (3) huruf a Tatib DPR RI, Pembahasan Tingkat I rancangan undang-undang dilakukan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat panitia khusus. Meskipun pada tahun 2019 DPR RI menetapkan 55 RUU dalam Prolegnas Prioritas dan 6 RUU dalam Daftar Kumulatif Terbuka, pembahasan rancangan undang-undang dilakukan secara simultan oleh Komisi, gabungan Komisi, Badan Legislasi, Badan Anggaran, atau Panitia Khusus berdasarkan penugasan oleh Badan Musyawarah setelah mempertimbangkan (*vide* Pasal 132 Tatib DPR RI):
 - a. Pengusul rancangan undang-undang;
 - b. Penugasan penyempurnaan rancangan undang-undang;
 - c. Keterkaitan materi muatan rancangan undang-undang dengan ruang lingkup tugas komisi; dan
 - d. Jumlah rancangan undang-undang yang ditangani oleh komisi atau Badan Legislasi.
2. Bahwa dalam seluruh rangkaian pembentukan RUU KPK Perubahan Kedua, terdapat koordinasi dan komunikasi yang sangat baik antara Komisi III dan Badan Legislasi karena sebagian anggota dari Badan Legislasi juga merupakan anggota Komisi III. Oleh karena itu, tidak

terdapat hambatan dalam pembahasan RUU KPK Perubahan Kedua oleh Badan Legislasi meskipun pada saat yang bersamaan Komisi III melakukan pembahasan RUU Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (RUU KUHP) dan uji kelayakan dan kepatutan terhadap calon pimpinan KPK.

3. Bahwa formalitas pembentukan undang-undang tidak ditentukan oleh lama atau singkatnya waktu dalam melakukan pembahasan rancangan undang-undang tersebut. Selama suatu undang-undang telah melalui seluruh tahap pembentukan undang-undang yang meliputi perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan, maka undang-undang tersebut telah memenuhi aspek formalitas pembentukan undang-undang. Bahwa berdasarkan fakta hukum yang ada, telah jelas bahwa RUU KPK Perubahan Kedua telah melalui seluruh rangkaian tahapan pembentukan undang-undang tersebut, sebagaimana Tabel 4 berikut:

Tabel 4
Tahapan dan Fakta Hukum Proses pembentukan UU KPK
Perubahan Kedua

Tahapan	Fakta Hukum
Perencanaan	Telah tercantum dalam Prolegnas Tahun 2011-2015, Prolegnas Prioritas Tahun 2011, Prolegnas Prioritas Tahun 2012, Prolegnas Tahun 2015-2019, Prolegnas Prioritas Tahun 2016, dan Prolegnas Prioritas Tahun 2019 (daftar kumulatif terbuka).
Penyusunan	Telah terdapat beberapa naskah akademik akademik dan rancangan undang-undang (<i>vide</i> Lampiran VIII, Lampiran XII, dan Lampiran XVII Keterangan Tambahan DPR RI).
Pembahasan	Telah dilakukan pembahasan oleh DPR RI dan Pemerintah mulai tahun 2015 dan yang terakhir dilakukan pada tahun 2019 (<i>vide</i> Lampiran II-VIII

	dan Lampiran XII-XVII Keterangan Tambahan DPR RI).
Pengesahan	Telah disetujui bersama oleh DPR RI dan Pemerintah dalam Rapat Paripurna pada tanggal 17 September 2019 (<i>vide</i> Lampiran XIX Keterangan Tambahan DPR RI).
Pengundangan	Telah diundangkan pada tanggal 17 Oktober 2019.

Bahwa berdasarkan fakta hukum tersebut, telah jelas bahwa RUU KPK Perubahan Kedua bukanlah RUU yang dibahas dengan tergesa-gesa dan secara tiba-tiba, karena proses usulan revisi UU KPK dan pembahasan RUU-nya telah sejak lama dilakukan oleh pembentuk undang-undang.

4. Sebagai perbandingan, proses pembahasan RUU KUHP pada tahun 2019, sebelumnya telah masuk ke dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2019 dan dilakukan pembahasan dalam 5 (lima) kali rapat dimulai dari tanggal 28 Agustus hingga tanggal 18 September, namun tahap perencanaan dan penyusunan telah dimulai jauh bertahun-tahun sebelumnya. Bahkan inisiasi perubahan atau rekodifikasi KUHP telah digagas sejak tahun 1963, tepatnya saat digelarnya Seminar Hukum Nasional I di Semarang (*vide* Sekilas Sejarah dan Problematika Pembahasan RKUHP, <http://reformasikuhp.org/sekilas-sejarah-dan-problematika-pembahasan-rkuhp/>). RUU KUHP tersebut telah bertahun-tahun didiskusikan di kalangan akademisi dan masyarakat secara luas. Saat ini RUU KUHP telah masuk ke dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2020 dan pembahasannya akan dilanjutkan kembali.
5. Bahwa terkait dengan kehadiran Anggota dalam Rapat Pembahasan Tingkat I, DPR RI melampirkan Laporan Singkat atau Risalah Rapat dalam Lampiran II – VIII dan Lampiran XII - XVII Keterangan Tambahan DPR RI.
6. Bahwa pada Rapat Pembahasan Tingkat II RUU KPK Perubahan Kedua yang dilaksanakan pada tanggal 17 September 2019 telah dihadiri oleh

seluruh fraksi dengan jumlah Anggota hadir 289 orang termasuk yang izin sebagaimana disampaikan Pimpinan Rapat Paripurna dalam Risalah Rapat Paripurna (*vide* Lampiran XIX Keterangan Tambahan DPR RI) dan jumlah Anggota hadir pada saat penutupan Rapat Paripurna *a quo* berjumlah 401 orang termasuk yang izin (*vide* Lampiran XX Keterangan Tambahan DPR RI). Hal ini telah sesuai dengan ketentuan Pasal 251 ayat (1) Tatib DPR RI yang menyatakan bahwa pada intinya rapat dapat dibuka jika telah hadir lebih dari separuh jumlah anggota rapat yang terdiri atas lebih dari separuh unsur fraksi.

7. Bahwa pengambilan keputusan pada Rapat Pembahasan Tingkat I pada tanggal 16 September 2019 pada jam 21.30 dihadiri oleh seluruh fraksi, begitu pula dalam Rapat Pembahasan Tingkat II pada tanggal 17 September 2019 juga dihadiri oleh seluruh fraksi.
8. Bahwa seluruh fraksi dalam Rapat Paripurna pada tanggal 17 September 2019 telah menyetujui dan mengesahkan RUU KPK Perubahan Kedua untuk menjadi UU KPK Perubahan Kedua meskipun terdapat catatan dari 4 (empat) fraksi, yaitu Fraksi Gerindra, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera, dan Fraksi Demokrat (*vide* Lampiran XIX Keterangan Tambahan DPR RI). Bahwa catatan yang diberikan oleh keempat fraksi tersebut pada dasarnya tidak mengubah prinsip persetujuan seluruh fraksi untuk mengesahkan RUU KPK Perubahan Kedua menjadi undang-undang, karena catatan-catatan dari fraksi tersebut pada pokoknya hanya terkait dengan hal-hal yang bersifat teknis, sebagaimana Tabel 5 berikut:

Tabel 5
Catatan Fraksi Dalam Sidang Paripurna DPR RI
Tanggal 17 September 2019

FRAKSI	INTI CATATAN
F-Partai Gerindra	Dewan Pengawas tidak ditunjuk langsung oleh Presiden melainkan dipilih melalui lembaga independen.
F-PPP	1. Selain merevisi UU KPK, sebaiknya juga merevisi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun

FRAKSI	INTI CATATAN
	1999 <i>juncto</i> Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. 2. Mengusulkan RUU tentang perampasan aset.
F-PKS	1. Pembentukan Dewan Pengawas sebagai bagian dari KPK menyebabkan Dewan Pengawas menjadi organ yang tidak dapat bekerja lebih independen dan kredibel. 2. Pemilihan anggota Dewan Pengawas tidak menjadi kewenangan mutlak Presiden. 3. KPK tidak harus meminta izin kepada Dewan Pengawas untuk melakukan penyadapan, namun cukup melalui pemberitahuan.
F-Partai Demokrat	Jika Dewan Pengawas ditunjuk langsung oleh Presiden maka akan terjadi <i>abuse of power</i>

9. Bahwa DPR RI sebagai pembentuk undang-undang **telah berusaha mengundang dan melibatkan KPK** dalam rapat-rapat DPR RI namun **Pimpinan KPK tidak pernah menghadiri rapat-rapat tersebut**, sebagaimana diuraikan di bawah ini:
- a. Rapat Badan Legislasi DPR RI pada tanggal 4 Februari 2016 dengan agenda mendengarkan masukan/pandangan dari KPK terkait dengan RUU KPK Perubahan Kedua. Rapat tersebut dibatalkan/tidak dilanjutkan karena tidak dihadiri oleh Pimpinan KPK dan hanya diwakili oleh Deputi Informasi dan Data beserta jajarannya (*vide* Lampiran IV Keterangan Tambahan DPR RI).
 - b. Rapat Dengar Pendapat Umum Pansus Angket KPK pada tanggal 19 Juni 2019 dengan agenda klarifikasi surat pernyataan Sdr. Miryam S. Haryani dan meminta KPK untuk menghadirkan Tersangka Sdr. Miryam S. Haryani. Berdasarkan surat Nomor B-3615/01-55/06/2017 tanggal 19 Juni 2017, Pimpinan KPK menyatakan tidak dapat memenuhi permintaan tersebut (*vide* Lampiran XXIII Keterangan Tambahan DPR RI).

- c. Rapat Dengar Pendapat Pansus Angket KPK pada tanggal 29 Agustus 2017 dengan agenda permintaan keterangan atas pemberitaan pertemuan Direktur Penyidik KPK dengan Anggota DPR RI. Rapat tersebut hanya dihadiri oleh Direktur Penyidikan KPK (*vide* Lampiran X Keterangan Tambahan DPR RI, hal. 32 dan hal. 62).
- d. Rapat Dengar Pendapat Pansus Angket KPK dengan Pimpinan KPK pada tanggal 20 September 2017 dengan agenda membahas pembicaraan awal terkait pelaksanaan tugas penyelidikan Pansus Angket KPK terhadap fungsi kelembagaan, tata kelola SDM, anggaran, dan kewenangan KPK. Namun berdasarkan surat tertulis Nomor B/6086/01-55/09/2017 tanggal 20 September 2017, Pimpinan KPK belum dapat memenuhi panggilan Pansus dengan alasan masih menjadi pihak terkait dalam sidang *Judicial Review* di MK (*vide* Lampiran X Keterangan Tambahan DPR RI, hal. 34).
- e. Rapat Pansus Angket KPK dengan Sekretaris Jenderal KPK dan Plt. Koordinator Unit Kerja Pelacakan Aset dan Pengelolaan Barang Bukti dan Eksekusi (Labuksi) dengan agenda permintaan keterangan. Namun berdasarkan surat tertulis Nomor B/7482/HK.06/01-55/10/2017 tanggal 26 Oktober 2017, Pimpinan KPK menginstruksikan Sekretaris Jenderal KPK dan Plt. Koordinator Unit Kerja Pelacakan Aset dan Pengelolaan Barang Bukti dan Eksekusi (Labuksi) untuk tidak menghadiri rapat tersebut. Adapun alasan yang diberikan ialah pada pokoknya KPK menunggu proses hukum yang sedang berjalan di MK terkait permohonan uji materiil UU MD3 (*vide* Lampiran XXIV Keterangan DPR RI).

F. Terkait dengan Pertanyaan Yang Mulia Hakim Konstitusi Prof. Dr. Arief Hidayat, S.H., M.S. mengenai rekomendasi dari Pansus Hak Angket DPR RI, DPR RI memberikan keterangan sebagai berikut:

1. Bahwa berdasarkan fakta dan data yang diperoleh dari Pansus Hak Angket DPR RI melalui berbagai rapat dengar pendapat umum, rapat konsultasi, pertemuan, dan kunjungan kerja, ditemukan penyimpang-penyimpangan yang dilakukan oleh KPK, antara lain sebagai berikut

yang selengkapnya dapat dilihat dalam Lampiran X Keterangan Tambahan DPR RI:

- a. Ketika Taufiqurrahman Ruki menjabat Plt KPK, dari hasil pengecekan ada 36 tersangka yang bukti permulaannya tidak cukup (*vide* Lampiran X Keterangan Tambahan DPR RI hal. 49).
 - b. Pencantuman nama seseorang dalam Surat Dakwaan yang tidak dikonfirmasi terlebih dahulu dan tidak pernah diperiksa sebagai saksi (*vide* Lampiran X Keterangan Tambahan DPR RI hal. 52).
 - c. Pimpinan LPSK menyatakan tidak ada koordinasi secara rutin dengan KPK dan pada tahun 2016 rujukan permintaan perlindungan dari KPK hanya 1 kasus korupsi di Jawa Timur (*vide* Lampiran X Keterangan Tambahan DPR RI hal. 58-59).
 - d. Terdapat penolakan dari KPK terhadap pengacara yang ingin mendampingi saksi, contohnya kasus Miryam dan OC Kaligis (*vide* Lampiran X Keterangan Tambahan DPR RI hal. 70).
2. Bahwa berdasarkan hasil penyelidikan tersebut, Pansus Angket DPR RI menghasilkan kesimpulan sebagai berikut:
- a. Aspek Kelembagaan
 - 1) KPK bukan lembaga negara yang secara eksplisit disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945 namun merupakan lembaga negara bantu (*state auxiliary organs* atau *state auxiliary institutions*) yang dibentuk untuk menangani masalah pemberantasan korupsi mengingat lembaga yang ada saat itu dirasakan belum optimal;
 - 2) Terdapat ketidaksetaraan dalam struktur organisasi KPK karena menempatkan tugas koordinasi dan supervisi hanya pada level unit kerja di bawah Deputi bidang Penindakan dan tugas *monitoring* di level direktorat. Sementara tugas pencegahan dan penindakan berada di level Deputi. Kemudian penempatan pengawasan internal di bawah Deputi juga kurang tepat karena akan menjadi subordinat, seharusnya pengawasan internal hanya bertugas untuk membantu pimpinan terkait urusan internal;
 - 3) Dalam organisasi KPK belum ada lembaga pengawas eksternal yang secara rutin dan periodik dapat mengawasi KPK mulai dari perencanaan sampai dengan pelaksanaan tugas dan

kewenangan KPK. Hal ini berarti bahwa KPK sebagai lembaga dengan kewenangan yang sangat besar dan komprehensif belum dilengkapi dengan lembaga pengawas sebagai wakil dari publik. Hal ini mengingat KPK bertanggung jawab kepada publik sehingga sudah seharusnya publik mempunyai wakil mengawasi KPK secara rutin agar tujuan KPK dapat tercapai secara efektif dan efisien.

b. Aspek Kewenangan

- a) KPK belum menyusun dan memiliki jaringan kerja (*networking*) yang kuat dan belum memperlakukan institusi yang telah ada sebagai *counterpart* yang kondusif sehingga pemberantasan korupsi belum dapat dilaksanakan secara efisien dan efektif. Dalam hal ini perlakuan sebagai *counterpart* terhadap Kepolisian dan Kejaksaan belum berjalan, karena KPK cenderung berjalan sendiri dalam pemberantasan tindak pidana korupsi;
- b) KPK lebih cenderung menangani sendiri atau mengambil alih, dibandingkan dengan upaya mendorong, memotivasi, dan mengarahkan kembali instansi Kepolisian dan Kejaksaan;
- c) Tugas KPK dalam melaksanakan koordinasi dengan dan supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi belum integral dalam suatu sistem peradilan pidana (SPP) yang terpadu. KPK juga tidak melakukan koordinasi dengan lembaga yang khusus melakukan perlindungan saksi dan korban;
- d) Terkait dengan kewenangan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi, KPK belum sepenuhnya berpedoman pada KUHAP, memperhatikan prinsip-prinsip hak asasi manusia, memperhatikan peraturan mengenai perlindungan saksi dan korban serta peraturan mengenai penanganan barang-barang sitaan dan barang rampasan;
- e) Dalam tugas melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi, KPK masih mengedepankan praktik penindakan daripada upaya pencegahan tindak pidana korupsi.

c. Aspek Tata Kelola Anggaran

Berdasarkan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan atas Laporan Keuangan KPK Tahun 2006-2016, KPK masih belum sesuai dalam menindaklanjuti 47 rekomendasi, 5 rekomendasi belum ditindaklanjuti, dan 2 rekomendasi tidak dapat ditindaklanjuti dengan alasan yang sah. Berdasarkan hasil audit BPK tersebut, banyak hal yang belum dapat dipertanggungjawabkan dan belum ditindaklanjuti atas temuan BPK.

d. Aspek Tata Kelola SDM

KPK belum sepenuhnya memberlakukan perundang-undangan terkait aparatur sipil negara, kepolisian, dan kejaksaan, serta ditemukan ketidaksinkronan pengaturan mengenai SDM KPK dengan peraturan perundang-undangan terkait aparatur sipil negara, kepolisian, dan kejaksaan.

3. Bahwa terhadap kesimpulan tersebut, Panitia Angket DPR RI memberikan rekomendasi berbagai agenda penguatan KPK pada aspek-aspek berikut ini (*vide* Lampiran X Keterangan Tambahan DPR RI, hlm. 156):

- a. Dalam aspek kelembagaan, rekomendasi diberikan untuk penyempurnaan struktur organisasi KPK, peningkatan kerjasama dengan lembaga penegak hukum serta lembaga lainnya, dan **pembentukan lembaga pengawas independen yang beranggotakan dari unsur internal dan eksternal KPK.**
- b. Dalam aspek kewenangan, rekomendasi diberikan untuk menjalankan tugas koordinasi dan supervisi dengan kepolisian dan kejaksaan, menjalankan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi dengan memperhatikan prinsip-prinsip hak asasi manusia dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan melakukan tindakan pencegahan tindak pidana korupsi
- c. Dalam aspek anggaran, rekomendasi diberikan untuk meningkatkan dan memperbaiki tata kelola anggaran sesuai dengan hasil rekomendasi BPK, dan mengoptimalkan penggunaan anggaran dalam fungsi pencegahan

- d. Dalam aspek tata kelola SDM, rekomendasi diberikan untuk memperbaiki tata kelola SDM dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan di bidang SDM atau kepegawaian, dan meningkatkan transparansi dan ukuran dalam proses pengangkatan, promosi, mutasi, rotasi, hingga pemberhentian SDM KPK.
4. Bahwa hasil penyelidikan dan laporan Pansus Hak Angket DPR RI tersebut memperlihatkan terdapat permasalahan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi oleh KPK sehingga menciptakan suatu urgensi nasional untuk melakukan perubahan terhadap UU KPK. Perubahan yang diatur dalam UU KPK Perubahan Kedua merupakan penguatan terhadap kelembagaan KPK sehingga dapat optimal dalam menjalankan tugas, fungsi, dan wewenangnya dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi.

G. Terkait dengan Pertanyaan Yang Mulia Hakim Konstitusi Dr. Daniel Yusmic Pancastaki Foekh, S.H., M.H. mengenai keterkaitan RUU KPK Perubahan Kedua dengan TAP MPR XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (TAP MPR XI/1998), DPR RI menyampaikan sebagai berikut:

1. Berdasarkan sejarah bahwa upaya pemberantasan korupsi telah beberapa kali diatur antara lain dengan Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 1967 tentang Pembentukan Tim Pemberantasan Korupsi, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Keputusan Presiden Nomor 52 Tahun 1971 tentang Pelaporan Pajak Para Pejabat dan PNS dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1980 tentang Tindak Pidana Suap.
2. Berdasarkan pengalaman tersebut maka dalam rangka negara mewujudkan tegaknya supremasi hukum diperlukan adanya landasan kebijakan yang lebih kuat dalam usaha Indonesia memerangi tindak pidana korupsi, sehingga pengaturannya ditingkatkan lebih serius lagi dengan dikeluarkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (TAP MPR XI/1998). Bahwa TAP MPR XI/1998 merupakan perwujudan keseriusan negara pada saat itu

sebagai langkah negara menindaklanjuti upaya pemerintah untuk melakukan pemberantasan korupsi.

3. Dalam perkembangannya, prinsip-prinsip penting yang terdapat dalam TAP MPR XI/1998 diatur menjadi Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme serta Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor).
4. Berdasarkan ketentuan Pasal 43 UU Tipikor yang mengamanatkan pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi yang independen dengan diberi tugas dan wewenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi, maka diundangkanlah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK).
5. Berdasarkan hal tersebut maka UU KPK yang membentuk lembaga KPK tidak berdasarkan pada TAP MPR XI/1998. Pembentukan KPK merupakan amanat langsung dari UU Tipikor sehingga KPK tidak memiliki kewenangan atributif dari TAP MPR XI/1998. Sedangkan TAP MPR XI/1998 mengamanatkan terciptanya penyelenggaraan negara yang bersih dari korupsi, kolusi, dan nepotisme sehingga melahirkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
6. Meskipun demikian, UU KPK memiliki jiwa dan tujuan yang sama dengan TAP MPR XI/1998, yakni sebagai upaya negara menciptakan landasan kebijakan yang lebih kuat dalam usaha Indonesia memerangi tindak pidana korupsi. Pembentukan UU KPK Perubahan Kedua merupakan suatu kebutuhan hukum bagi setiap perkembangan bangsa dan negara dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Oleh karenanya, perubahan suatu undang-undang yang dilatarbelakangi adanya suatu kebutuhan hukum tidak dapat dianggap bertentangan dengan UUD Tahun 1945.
7. Bahwa UU KPK Perubahan Kedua adalah undang-undang perubahan dari UU KPK sebagai satu kesatuan undang-undang yang tidak terpisahkan, oleh karenanya semangat UU KPK Perubahan Kedua tetap

berlandaskan TAP MPR XI/1998 sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Umum UU KPK sebagai berikut:

*“Dalam rangka mewujudkan supremasi hukum, Pemerintah Indonesia telah meletakkan landasan kebijakan yang kuat dalam usaha memerangi tindak pidana korupsi. Berbagai kebijakan tersebut tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain dalam **Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme**; Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, serta Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.”*

IV. LAMPIRAN KETERANGAN DPR RI

Bahwa DPR RI menyampaikan Lampiran I – Lampiran XXIV yang merupakan satu kesatuan dan tidak terpisahkan terhadap pengujian UU KPK Perubahan Kedua dalam Perkara 59/PUU-XVII/2019.

1. Lampiran I tentang Kronologis Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsep RUU KPK Perubahan Kedua Tahun 2015-2016;
2. Lampiran II tentang Rapat Badan Legislasi DPR RI 27 November 2015 (16.10-16.40) Laporan Singkat;
3. Lampiran III Rapat Badan Legislasi DPR RI 1 Februari 2016 (10.55-14.45) Laporan Singkat;
4. Lampiran IV Rapat Badan Legislasi 4 Februari 2016 (13.37-14.00) Laporan Singkat;
5. Lampiran V Rapat Dengar Pendapat Umum 9 Februari 2016 (13.30-16.20) Laporan Singkat dan Risalah;
6. Lampiran VI Rapat Panja Badan Legislasi 9 Februari 2016 (20.40-00.00) Laporan Singkat;
7. Lampiran VII Rapat Panja Badan Legislasi 10 Februari 2016 (14.10-15.50) Laporan Singkat;
8. Lampiran VIII Rapat Badan Legislasi DPR RI 10 Februari 2016 (15.55-17.30) Laporan Singkat, Naskah Akademik, Rancangan Undang-Undang;

9. Lampiran IX Rangkaian Kegiatan Seminar dan Diskusi Publik Tahun 2017 Badan Keahlian DPR RI;
10. Lampiran X Laporan Panitia Angket DPR RI Tahun 2018 Pelaksanaan Tugas dan Kewenangan KPK yang diatur dalam UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK;
11. Lampiran XI Kronologis Pembahasan RUU KPK Perubahan Kedua Tahun 2019;
12. Lampiran XII Rapat Badan Legislasi DPR RI (Tertutup) 3 September 2019 (19.30-22.30) Laporan Singkat, Naskah Akademik, dan Rancangan Undang-Undang;
13. Lampiran XIII Rapat Paripurna DPR RI 5 September 2019 (10.00-11.19) Risalah;
14. Lampiran XIV Rapat Kerja Badan Legislasi DPR RI 12 September 2019 (19.30-21.30) Laporan Singkat dan Risalah;
15. Lampiran XV Rapat Panitia Kerja Badan Legislasi DPR RI (Tertutup) 13 September 2019 (17.00-20.35) Laporan Singkat dan Risalah;
16. Lampiran XVI Rapat Panitia Kerja Badan Legislasi DPR RI (Tertutup) 16 September 2019 (19.30-20.45) Laporan Singkat dan Risalah;
17. Lampiran XVII Rapat Kerja Badan Legislasi DPR RI 16 September 2019 (21.00-22.35) Laporan Singkat, Risalah, dan Rancangan Undang-Undang;
18. Lampiran XVIII Pandangan Mini Fraksi-Fraksi;
19. Lampiran XIX Rapat Paripurna DPR RI 17 September 2019 (10.00-13.54) Risalah;
20. Lampiran XX Laporan Kehadiran Anggota Dalam Rapat Paripurna DPR RI Tanggal 17 September 2019;
21. Lampiran XXI Video Rapat Paripurna DPR RI Tanggal 17 September 2019;
22. Lampiran XXII Materi RDP Komisi III DPR RI – KPK Tanggal 27 Januari 2020;
23. Lampiran XXIII Surat KPK Nomor B-3615/01-55/06/2017 terkait permintaan Pansus Angket KPK untuk menghadirkan Tersangka Miryam S. Haryani dalam RDP Pansus Angket KPK yang tidak dapat dipenuhi oleh KPK;
24. Lampiran XXIV Surat KPK Nomor B/7482/HK.06/01-55/10/2017 terkait instruksi Pimpinan KPK kepada Sekjen KPK dan Plt. Koordinator Unit Kerja Labuksi untuk tidak menghadiri undangan Pansus Angket KPK.

V. PETITUM DPR RI

Bahwa berdasarkan keterangan tersebut di atas, DPR RI memohon agar kiranya, Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi memberikan amar putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) sehingga permohonan *a quo* harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);
2. Menolak permohonan *a quo* untuk seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan *a quo* tidak dapat diterima;
3. Menerima keterangan DPR RI secara keseluruhan;
4. Menyatakan bahwa proses pembentukan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 197, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6409) telah sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan telah memenuhi ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);
5. Menyatakan bahwa Pasal 1 angka 3, Pasal 3, Pasal 6 huruf e, Pasal 11 ayat (1) huruf a sepanjang frasa "*dan/atau*", Pasal 12B ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4), Pasal 12C, Pasal 21 ayat (1) huruf a, Pasal 24, Pasal 29 huruf e dan huruf i sepanjang frasa "*jabatan struktural dan/atau jabatan lain*", Pasal 37A ayat (3), Pasal 37B ayat (1) huruf b, Pasal 40 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 43 ayat (1), Pasal 45A ayat (3) huruf a, Pasal 47, Pasal 69, Pasal 69A, dan Pasal 69D Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 197, Tambahan Lembaran Negara Republik

Indonesia Nomor 6409), tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tetap memiliki kekuatan hukum mengikat.

6. Menyatakan bahwa Pasal 51A ayat (5) huruf a dan huruf b dan Pasal 57 ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4316) *juncto* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5226) tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tetap memiliki kekuatan hukum mengikat.
7. Menyatakan bahwa Pasal 10 ayat (1) huruf d dan Pasal 23 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234) tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tetap memiliki kekuatan hukum mengikat.

Apabila Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.4] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon tersebut, Presiden telah memberikan keterangan dalam persidangan tanggal 3 Februari 2020 yang pada pokoknya menyatakan bahwa keterangan Presiden mengenai pengujian formil mengacu pada permohonan Nomor 59/PUU-XVII/2019 yang keterangannya telah disampaikan pada persidangan tanggal 19 November 2019, kemudian dilengkapi dengan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 25 November 2019, serta keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 31 Januari 2020 dan keterangan tertulis tambahan yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 22 Juni 2020, yang pada pokoknya sebagai berikut:

I. POKOK PERMOHONAN PARA PEMOHON

Para Pemohon dalam perkara Nomor 79/PUU-XVII/2019, pada pokoknya menguji undang-undang *a quo* secara formil;

II. TENTANG KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON

Bahwa terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon, Pemerintah menyampaikan hal-hal sebagai berikut:

1. Sesuai dengan ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU Nomor 24 Tahun 2003), menyatakan bahwa para Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:
 - a. Perorangan Warga Negara Indonesia;
 - b. Kesatuan masyarakat hukum adat, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
 - c. Badan hukum publik atau privat; atau
 - d. Lembaga Negara.
2. Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 006/PUU-III/2005 Tanggal 31 Mei 2005 *juncto* putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007, dan putusan Mahkamah Konstitusi selanjutnya telah secara tegas memberikan pengertian dan batasan kumulatif perihal “kerugian konstitusional” terkait dengan berlakunya suatu norma Undang-undang, yaitu:
 - a. Adanya hak Konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
 - b. Bahwa Hak Konstitusional Pemohon tersebut dianggap Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;
 - c. Bahwa kerugian Konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 - d. Adanya hubungan sebab akibat (*causalverband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji;
 - e. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.
3. Kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon:
Perkara Nomor: 79/PUU-XVII/2019 Agus Rahardjo dkk, sebagai Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi;

4. Kerugian para Pemohon Secara umum bahwa revisi UU KPK baik dari segi formil dan materiil dianggap melemahkan fungsi KPK sehingga dapat menghambat pemberantasan tindak pidana korupsi;
5. Secara spesifik (khusus) para Pemohon tidak dapat menguraikan kerugian secara konstitusional yakni bahwa undang-undang yang diuji telah mengurangi atau menghilangkan hak-hak konstitusional para Pemohon sebagai Pengacara, Rektor, Dekan, Kepala Pusat Studi, Mahasiswa, konsultan hukum dan Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi sehingga bertentangan dengan UUD Tahun 1945;
6. Para Pemohon tidak dapat mengurai seperti apa jenis pengurangan atau bagaimana hilangnya hak-hak konstitusionalnya apakah dengan berlakunya undang-undang *a quo* para Pemohon tidak lagi dapat beracara, tidak lagi dapat melakukan konsultan hukum, tidak lagi dapat menjalankan tugasnya sebagai Rektor, Dekan atau dosen, tidak lagi melakukan Pemberantasan Korupsi, atau tidak lagi berkuliah atau bagaimana jenis kerugiannya secara konstitusional. Sehingga Hak Konstitusional para Pemohon tersebut dianggap telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji.
7. Namun alasan-alasan para Pemohon merupakan alasan yang tidak ada kaitanya dengan hak-hak secara konstitusional sebagai pengacara, konsultan hukum, Rektor, Dekan atau Mahasiswa sehingga alasan-alasan para Pemohon bukan merupakan alasan konstitusional yang secara kerugian tidak dapat sebagai alasan untuk mengajukan *judicial review* undang-undang *a quo* di Mahkamah Konstitusi.
8. Berdasarkan uraian diatas, pemerintah berkeyakinan bahwa para Pemohon tidak bisa menjelaskan secara rinci dengan dalil-dalil kerugian secara konstitusional baik secara khusus dan adanya sebab akibat yang berkaitan dengan undang-undang yang diuji sehingga dianggap bukan merupakan dalil kerugian konstitusional.
9. Dengan demikian Pemerintah berpendapat tidak terdapat kerugian konstitusional (*constitutional rights*) yang dialami oleh para Pemohon, dan dalil-dalil kerugian yang diuraikan dalam permohonan bukan merupakan kerugian konstitusional namun merupakan (*constitutional complaint*) terhadap undang-undang *a quo* atau hanya suatu kekhawatiran saja, dengan tidak jelasnya dalil-dalil kerugian para Pemohon maka kedudukan

hukum (*legal standing*) para Pemohon menjadi tidak jelas, sehingga Pemerintah memandang para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan *judicial review* terhadap undang-undang yang diuji di Mahkamah Konstitusi dan memohon kepada Yang Mulia Hakim Mahkamah Konstitusi untuk menyatakan bahwa para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) terhadap *judicial review* undang-undang *a quo*. Namun jika Mahkamah Konstitusi berpendapat lain mohon putusan yang seadil-adilnya.

III. KETERANGAN DAN PENJELASAN PEMERINTAH ATAS PERKARA-PERKARA PERMOHONAN PENGUJIAN UNDANG-UNDANG YANG DIMOHONKAN OLEH PARA PEMOHON

Sebelum memberikan keterangan atas perkara-perkara pada pokok permohonan yang diuji, perkenankanlah Pemerintah menyampaikan terlebih dahulu beberapa hal sebagai berikut:

1. Keterangan **Pemerintah terhadap pengujian secara formil atas perkara Nomor 79/PUU-XVII/2019 mengacu terhadap Keterangan Pemerintah pada perkara Nomor 59/PUU-XVII/2019** yang telah disampaikan keterangannya pada Mahkamah sebagai satu kesatuan dalam perkara-perkara tersebut diatas.
2. Berdasarkan atas pokok-pokok perkara diatas sebelum Pemerintah menyampaikan keterangan atas pasal-pasal yang diuji, Pemerintah juga perlu kiranya terlebih dahulu menyampaikan politik hukum atas perubahan undang-undang *a quo* diantaranya:
 - a. Bahwa tujuan perubahan (revisi) undang-undang *a quo* untuk memperbaiki sistem secara berkesinambungan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi yang diharapkan agar lebih profesional, untuk menciptakan penyelenggaraan negara yang bersih dari kolusi, korupsi, dan nepotisme serta memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai hak-hak konstitusional warga negara sehingga dapat mewujudkan kemakmuran bagi rakyat berlandaskan UUD Tahun 1945. Perbaikan sistem pemberantasan tindak pidana korupsi tersebut meliputi:

- 1) Mengembangkan sistem kelembagaan dan menempatkan lembaga pelaksana pemberantasan tindak pidana korupsi secara ketatanegaraan berlandaskan UUD Tahun 1945 dalam sistem pemerintahan yang berlaku.
 - 2) Mengembangkan sistem secara berkesinambungan terhadap tata cara pemberantasan tindak pidana korupsi dengan cara menciptakan keseimbangan antara pencegahan dan penindakan yang dapat menciptakan kesadaran hukum untuk tidak melakukan perbuatan korupsi terhadap pelaksana negara serta masyarakat pada umumnya.
 - 3) Mengembangkan sistem dengan cara menerapkan pola *checks and balance* dalam sistem pemerintahan terhadap penindakan tindak pidana korupsi baik dalam bentuk pengawasan, koordinasi dan pertanggungjawaban secara profesional.
 - 4) Mengembangkan sistem hubungan kerjasama secara berkesinambungan antara kepolisian, kejaksaan, KPK serta instansi terkait untuk meningkatkan penanganan pemberantasan tindak pidana korupsi sehingga masing-masing dapat lebih berdaya guna.
- b. Sedangkan landasan revisi dalam undang-undang *a quo* antara lain:
- 1) Pasal 4 ayat (1) Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, UUD Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar*";
 - 2) Ketentuan menimbang huruf a Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menyatakan bahwa "*pemberantasan tindak pidana korupsi perlu ditingkatkan secara profesional, insentif dan berkesinambungan karena korupsi telah merugikan keuangan negara, perekonomian negara, dan menghambat pembangunan nasional*";
 - 3) Kewajiban-kewajiban sebagai Negara pihak yang telah meratifikasi Konvensi *United Nations Convention Against Corruption 2003 (UNCAC 2003)* sebagaimana ketentuan Pasal 5 yang menyatakan "*Negara pihak wajib sesuai dengan prinsip-prinsip dasar sistem*

hukumnya untuk mengembangkan kebijakan anti korupsi”; dan “meningkatkan tata cara pencegahan korupsi”.

Bahwa berkenaan dengan pengujian formil, keterangan Pemerintah mengacu pada permohonan Nomor 59/PUU-XVII/2019 yang pada pokoknya sebagai berikut:

I. POKOK PERMOHONAN PARA PEMOHON

a. Pengujian secara Formil

Para Pemohon mendalilkan diantaranya:

- 1) Proses pengesahan UU KPK tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- 2) Bahwa perubahan UU KPK yang didalilkan oleh para Pemohon dianggap oleh para Pemohon dan masyarakat luas dilakukan secara tersembunyi dan dibahas dalam rapat-rapat di DPR dalam kurun waktu yang relatif sangat singkat;
- 3) Bahwa revisi UU KPK dianggap telah melanggar dan tidak memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (untuk selanjutnya disebut UU No.12/2011) diantaranya:
 - 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.
- 4) Bahwa revisi UU KPK dianggap telah melanggar ketentuan Pasal 96 ayat (1) ayat (4) UU No.12/2011;
- 5) Bahwa revisi UU KPK dianggap telah melanggar Pasal 5 UU No.12/2011;
- 6) Bahwa revisi UU KPK dianggap telah melanggar ketentuan Pasal 6 ayat (1) UU No.12/2011;

- 7) Bahwa revisi UU KPK dianggap telah melanggar ketentuan Pasal 16 s/d Pasal 23, Pasal 43 s/d Pasal 51, Pasal 65 s/d Pasal 74 dan Pasal 142 s/d Pasal 163 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (untuk selanjutnya disebut UU MD3);
- 8) Bahwa revisi UU KPK dianggap telah melanggar UU No.12/2011 karena tidak melalui Prolegnas prioritas tahunan dan tidak masuk Prolegnas Tahun 2019 dan juga mendalihkan dalam Revisi UU KPK tidak ada kejadian luarbiasa, konflikatau bencana alam yang memastikan adanya urgensi nasional;
- 9) Bahwa Rivisi UU KPK juga melanggar Pasal 96 UU NO,12/2011 yang menutup ruang public memberikan masukan;

II. PENJELASAN PEMERINTAH ATAS PERMOHONAN PENGUJIAN UNDANG-UNDANG YANG DIMOHONKAN OLEH PARA PEMOHON

Sebelum memberikan keterangannya atas materi muatan yang diuji, perkenankanlah Pemerintah menyampaikan terlebih dahulu beberapa hal sebagai berikut:

1. Penjelasan umum terhadap Undang-Undang yang diuji:

- a. Berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUD Tahun 1945 kekuasaan membentuk undang-undang adalah Dewan Perwakilan Rakyat. Selanjutnya, di dalam Pasal 20 ayat (2) UUD Tahun 1945 diatur bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Proses pembentukan undang-undang diatur dengan UU 12/2011. Selain itu, proses pembentukan undang-undang juga diatur dengan UU MD3. Berdasarkan Pasal 10 ayat (1) UU 12/2011, materi muatan yang harus diatur melalui undang-undang adalah:
 - 1) Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 2) Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;

- 3) Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
 - 4) Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
 - 5) Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.
- b. Dalam UU 12/2011, proses pembuatan undang-undang diatur dalam Pasal 16 s.d. Pasal 23, Pasal 43 s.d. Pasal 51, dan Pasal 65 s.d. Pasal 74. Sedangkan, dalam UU MD3, pembentukan UU diatur dalam Pasal 142 s.d. 163. Untuk proses selengkapnya berdasarkan ketentuan UU 12/2011, UU MD3 dan Tata Tertib DPR tersebut, sedangkan untuk proses pengajuan rancangan undang-undang berdasarkan pada UU 12/2011, yaitu:
- 1) RUU dapat berasal dari DPR atau Presiden pasal 43 ayat (1) UU 12/2011.
 - 2) Rancangan Undang-Undang dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau DPD Pasal 46 ayat (1).
 - 3) Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non-kementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya Pasal 47 ayat (1).
- c. Berdasarkan ketentuan tersebut diatas terkait undang-undang yang diuji pemerintah memberikan penjelasan secara umum sebagai berikut:
- 1) Hasil revisi UU KPK, menjadi inisiatif DPR sebagaimana ketentuan mengingat Pasal 20 dan Pasal 21 UUD Tahun 1945.
 - 2) Adanya perbedaan dalam ketentuan dalam proses pembentukan undang-undang yang diinisiatif oleh DPR atau Presiden antara lain:
 - a) Pengharmonisasian, Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
 - b) Pengharmonisasian, Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

- c) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan DPR.
 - d) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Presiden.
 - e) Rancangan Undang-Undang dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden.
 - f) Rancangan Undang-Undang dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR.
- 3) Pembahasan RUU dilakukan oleh DPR Bersama Presiden yang meliputi antara lain:
- a) Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi.
 - b) Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan.
 - c) Pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus; dan
 - d) Pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna.
- d. Berdasarkan ketentuan tersebut diatas bahwa hasil revisi UU KPK secara ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan telah memenuhi prosedur yang telah ditentukan sebagaimana pemerintah sampaikan diatas yakni telah melalui proses pembentukan undang-undang sebagai usul revisi inisiatif DPR yang diproses sebagaimana ketentuan yang telah ditentukan.
- e. Berdasarkan ketentuan pembentukan undang-undang yang dilandaskan dengan beberapa peraturan yakni UU 12/2011, UU MD3 serta diatur lebih lanjut dengan Tata Tertib DPR mengenai Tata Cara Pembentukan Undang-undang, dan Peraturan Presiden tentang pelaksanaan UU 12/2011 sangat penting untuk dipahami secara dalam yang meliputi:
- 1) Pengaturan tersebut mencerminkan bahwa undang-undang dibentuk sebagai produk politik untuk mendapatkan

keseimbangan kepentingan yang pada dasarnya pengesahan dilakukan oleh DPR dan Presiden sebagai wujud kontrol negara dalam membentuk kebijakan negara.

2) Pengaturan tersebut mencerminkan bahwa Indonesia menganut system pembagian kekuasaan yang secara implementasi tercermin diantaranya:

a) Meskipun kekuasaan membentuk undang-undang berada di legislatif (DPR) namun untuk mendapatkan pengesahan, Presiden ikut membahas dalam rangka mewujudkan persetujuan dan pengesahan.

b) Kekuasaan DPR sebagai fungsi legislatif hanya membentuk undang-undang sebagai perwujudan bahwa DPR sebagai pembentuk kebijakan negara.

c) Kekuasaan Presiden sebagai pelaksana undang-undang diberikan wewenang untuk membentuk peraturan pelaksana sebagai pembentuk kebijakan teknis.

f. Timbulnya beberapa pengaturan tentang pembentukan peraturan perundang-undangan baik yang diatur dengan undang-undang serta peraturan pelaksana tentunya telah disesuaikan berdasarkan fungsi dan kewenangan baik yang dimiliki oleh DPR maupun Presiden.

2. Penjelasan Pemerintah terhadap dalil uji formil dalam perkara *a quo* diantaranya:

a. Sesuai dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa revisi undang-undang *a quo* dianggap tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, telah melanggar ketentuan Peraturan Tata Tertib DPR RI, dilakukan secara tersembunyi dan dibahas dalam rapat-rapat di DPR dalam kurun waktu yang relatif sangat singkat, telah melanggar dan tidak memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan melanggar beberapa ketentuan baik UU 12/2011 dan UU MD3 sehingga dianggap cacat prosedur, pemerintah memberikan jawaban sebagai berikut:

- 1) Bahwa Penyusunan Rancangan Undang-Undang dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Peraturan Perundang-Undangan.
- 2) Rancangan Undang-Undang dapat diusulkan oleh DPR atau Presiden.
- 3) Penyusunan Rancangan Undang-Undang dapat bersifat pembentukan, penggantian dan perubahan.
- 4) Pelaksanaan dan tata cara tersebut dapat dilandaskan dengan UU 12/11, UU MD3 serta peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Presiden jika merupakan inisiatif Presiden dan Tata Tertib DPR mengenai Tata Cara Pembentukan Undang-Undang.
- 5) Penyusunan Rancangan Undang-Undang yang merupakan inisiatif dari DPR pada umumnya lebih cepat pelaksanaannya dibanding dengan yang menjadi inisiatif Presiden yang disebabkan dilandaskan atas teknis masing-masing.
- 6) Tata cara revisi undang-undang secara teknis memerlukan waktu yang lebih singkat dibandingkan dengan teknis pembentukan atau penggantian yang disebabkan bahwa revisi hanya dapat memuat pasal per pasal, ayat per ayat atau frase bahkan hanya perkata.
- 7) Bahwa pengujian undang-undang *a quo* merupakan revisi yang diinisiatif oleh DPR yang secara teknis diproses oleh alat kelengkapan DPR atau Badan Legislatif sebagai pelaksanaan teknis penyusunan rancangan undang-undang yang hanya merevisi beberapa pasal saja.
- 8) Berdasarkan ketentuan pembentukan undang-undang, pemerintah mulai terlibat dalam pembahasan tingkat I dan juga pada tingkat II untuk bersama-sama membahas rancangan tersebut baik berdasarkan DIM untuk mendapatkan persetujuan bersama, sedangkan proses perencanaan RUU revisi dilaksanakan oleh kelengkapan DPR.
- 9) Bahwa rancangan revisi undang-undang *a quo* secara prosedur telah dibahas bersama baik di pembahasan tingkat I maupun ditingkat II yang dapat dilihat berdasarkan pada:

- a) Undangan rapat pembahasan RUU tentang Perubahan Kedua Atas UU No 30 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Nomor PPE.PP.01.04-1501 tertanggal 13 September 2019 (Bukti KP-1);
- b) Surat Presiden perihal Penunjukan Wakil Pemerintah untuk Membahas Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Nomor R-42/Pres/09/2019 tertanggal 11 September 2019 (Bukti KP-2);
- c) Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Bukti KP-3);
- d) Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Bukti KP-4);
- e) Pandangan dan Pendapat Presiden Atas Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang disampaikan pada Rapat Kerja Pemerintah dengan Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) pada tanggal 12 September 2019 (Bukti KP-5);
- f) Daftar Inventarisasi Masalah Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Bukti KP-6);
- g) Pendapat Akhir Presiden atas Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang disampaikan pada Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) pada tanggal 17 September 2019 (Bukti KP-7);

- h) Proses perencanaan, pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi RUU Revisi UU KPK sebagai bentuk wujud partisipasi masyarakat (Bukti KP-8)
 - i) Kronologis Pembahasan Revisi RUU KPK pada Tingkat I dan Pembahasan Tingkat II dalam rapat kerja, Panja dan rapat Paripurna (Bukti KP-9)
- b. Terhadap dalil bahwa revisi undang-undang *a quo* dianggap cacat prosedur, pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:
- 1) Bahwa landasan Indonesia dalam pembentukan undang-undang dengan UU 12/2011 secara filosofis dilandaskan dengan penerapan asas legalitas sebagai fungsi pelaksanaan negara hukum.
 - 2) Kata asas berasal dari bahasa arab "*asasun*" sedangkan kata "legalitas" berasal dari bahasa latin yaitu *lex* yang berarti undang-undang, atau dari kata jadian *legalis* yang berarti sah atau sesuai dengan ketentuan undang-undang. Dengan demikian arti legalitas adalah keabsahan menurut undang-undang.
 - 3) Prinsip asas legalitas tertuang dalam pasal 20 ayat (2) bahwa rancangan undang-undang dibahas DPR bersama Presiden untuk mendapatkan pengesahan.
 - 4) Secara konstitusional dapat dinyatakan suatu undang-undang cacat prosedur jika tidak dilandaskan pada ketentuan pasal 20 ayat (2) UUD Tahun 1945 yakni tidak dibahas bersama antara DPR dengan Presiden.
 - 5) Sedangkan cacat prosedur secara teknis dilandaskan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai landasan tata cara pembentukan undang-undang yang dapat digolongkan menjadi:
 - a) Prosedur perencanaan;
 - b) Prosedur pembahasan;
 - c) Prosedur persetujuan;
 - d) Prosedur pengesahan; dan
 - e) Prosedur penetapan.

- Jika dianggap cacat prosedur perencanaannya maka secara teknis tidak dapat diteruskan pada tingkat pembahasan, dan dalam hal ini yang dapat menilai cacatnya prosedur dalam perencanaan suatu RUU adalah DPR sebagai kekuasaan pembentuk undang-undang yang kemudian jika DPR berpendapat dan menilai adanya cacar prosedur dalam perencanaan RUU, maka DPR dapat menolak RUU tersebut untuk dibahas pada tingkat I.
 - Jika dianggap cacat prosedur dalam pembahasan dan persetujuan secara teknis tentu adanya pertentangan atau penolakan baik yang dilakukan dari pihak Presiden atau yang mewakili atau penolakan dari beberapa fraksi DPR dalam forum-forum rapat pembahasan sehingga hal yang menjadi objek pembahasan tidak dapat untuk diambil keputusan yang jika dipaksakan untuk diputuskan maka dapat dinyatakan sebagai cacat prosedur dalam pembahasan.
 - Jika dianggap cacat prosedur dalam pengesahan dan penetapan secara teknis tidak adanya kesepakatan antara anggota-anggota DPR dengan Presiden atau Pemerintah atau yang mewakili sebagai, dalam hal tidak adanya kesepakatan bersama antara DPR dan Presiden maka pengesahan dan penetapan tidak dapat dilaksanakan dan jika dipaksakan akan menjadi cacat prosedur dalam pengesahan dan penetapan.
- c. Berdasarkan dalil-dalil para Pemohon tentang cacat prosedur undang-undang *a quo* merupakan dalil yang tidak kuat dan tidak berlandasan hukum sebagai pembatalan suatu undang-undang baik berdasarkan landasan asas legalitas maupun berdasarkan landasan hukum pembentukan undang-undang yang berlaku.
- d. Secara legalitas revisi undang-undang *a quo* telah terpenuhi sebagaimana pemerintah uraikan, sedangkan secara teknis pembentukan undang-undang juga telah diproses berdasarkan teknis pembentukan undang-undang yang berlaku.
- e. Bahwa dalam landasan hukum baik UU 12/2011 maupun UU MD3 tidak secara tegas mengatur bagaimana dan seperti apa undang-

undang yang dapat dinyatakan sebagai undang-undang yang cacat prosedur.

- f. Sebagai pertimbangan Mahkamah, Pemerintah dapat menyampaikan kriteria undang-undang yang dianggap cacat prosedur diantaranya:
 - Secara konstitusional jika tidak dibahas dan disahkan bersama antara DPR dengan Presiden.
 - Secara teknis undang-undang dapat dikatakan cacat prosedur harus dilihat secara fungsi dan kewenangan yang jika hanya dianggap cacat secara prosedur dalam perencanaan RUU tidak dapat digunakan sebagai alasan untuk menyatakan undang-undang cacat prosedur dikarenakan:
 - a. Proses perencanaan RUU antara RUU dari DPR dan RUU dari Presiden berbeda;
 - b. Proses perencanaan RUU diserahkan dan menjadi kewenangan masing-masing;
 - c. Teknis perencanaan RUU dilaksanakan sesuai dengan karakteristik kewenangan yang dimiliki masing-masing pengusul RUU.
 - Secara teknis cacat prosedur undang-undang baik berdasarkan UU 12/2011 maupun UU MD3 tetap mengacu pada proses pembentukan yang telah ditetapkan baik pada pembahasan tingkat I maupun pembahasan pada tingkat II dengan alasan:
 - a. Dalam pembahasan tingkat I merupakan pembahasan secara substansi yang dapat menentukan politik hukum serta memberikan berbagai alasan serta argumentasi baik secara filosofis, sosiologis dan yuridis, sehingga jika tidak dihadiri oleh DPR dan Presiden dapat dinyatakan cacat prosedur suatu pembahasan RUU.
 - b. Dalam pembahasan tingkat I merupakan pembahasan yang memerlukan persetujuan untuk mengesahkan suatu norma undang-undang dan jika tidak dihadiri oleh DPR dan Presiden norma tersebut menjadi cacat prosedur.
 - c. Dalam pembahasan tingkat II merupakan rapat besar pengambil keputusan untuk bersama-sama antara DPR dan Presiden

mengesahkan RUU menjadi undang-undang dan jika tidak dihadiri oleh Presiden undang-undang tersebut menjadi cacat prosedur.

- g. Terhadap dalil para Pemohon yang mendalilkan bahwa Revisi RUU KPK tidak melalui Prolegnas dan tidak masuk dalam skala prioritas pemerintah memberikan penjelasan bahwa RUU Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi telah masuk dalam daftar Prolegnas sebagai berikut:
- 1) Telah masuk dalam Prolegnas Tahun 2015-2019 sebagai daftar kumulatif terbuka yang berada pada urutan prioritas ke- 36.
 - 2) Telah masuk dalam Prioritas Tahun 2015 yang berada pada urutan prioritas ke- 6.
 - 3) Telah masuk dalam Prioritas Tahun 2016 yang berada pada urutan prioritas ke- 37.
 - 4) Telah masuk dalam Prioritas Tahun 2019 sebagai daftar kumulatif terbuka yang berada pada urutan prioritas ke- 6.
- h. Sedangkan dalil yang menyatakan bahwa dalam Revisi UU KPK tidak ada kejadian luar biasa, konflik atau bencana alam yang memastikan adanya urgensi nasional. Pemerintah dapat memberikan jawaban bahwa berdasarkan keputusan DPR RI Nomor 1/DPRRI/V/2016-20017 Tanggal 30 Mei 2017, DPR telah membentuk Pansus Angket KPK yang menghasilkan beberapa temuan permasalahan dalam institusi KPK dan dilaporkan oleh Panitia Angket dalam Rapat Paripurna DPR RI pada hari Rabu Tanggal 14 Februari 2018.
- i. Bahwa Rivisi UU KPK juga melanggar Pasal 96 UU NO,12/2011 yang menutup ruang publik untuk memberikan masukan, dalam hal ini pemerintah memberikan jawaban bahwa terhadap RUU Revisi UU KPK telah menjadi inisiatif DPR RI yang tentunya proses perencanaan, pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi RUU Revisi UU KPK dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPR RI (Baleg DPR RI) Yang dapat pemerintah sampaikan sebagai

barang bukti kronologis proses perencanaan, pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi RUU Revisi UU KPK.

- j. Sedangkan pelaksanaan pembahasan RUU UU KPK juga secara sah telah dilaksanakan pembahasannya baik pembahasan pada Tingkat I maupun dalam pembahasan Tingkat II sebagai barang bukti diantaranya:
 - 1) Rapat Paripurna DPR RI Revisi UU KPK sebagai usul DPR dilaksanakan pada Tanggal 5 September 2019;
 - 2) Rapat kerja DPR dengan Menteri Hukum dan HAM yang juga dihadiri Menpan RB dilaksanakan pada Tanggal 11 September 2019;
 - 3) Rapat Panja dilaksanakan pada Tanggal 12, 13, 16 September 2019.
 - 4) Rapat paripurna pengambilan keputusan RUU Revisi UU KPK menjadi undang-undang, dilaksanakan pada Tanggal 17 September 2019.
- k. Berdasarkan penjelasan pemerintah yang juga dilengkapi beberapa alat bukti, pemerintah tetap berpendirian bahwa proses pembentukan Revisi UU KPK telah dilaksanakan dengan proses dan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai dengan prosedur yang benar dan tepat.
- l. Berdasarkan dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa proses pembentukan Revisi UU KPK cacat prosedur pemerintah dengan tegas menyatakan bahwa dalil-dalil cacat prosedur yang disampaikan para Pemohon dalam permohonannya sangat sumir dan tidak beralasan hukum dan memohon kepada yang mulia Hakim Mahkamah Konstitusi untuk menolak dalil-dalil tersebut dan menyatakan Revisi undang-undang *a quo* tetap sah dan tidak cacat prosedur.

3. Penjelasan Pemerintah terhadap dalil Para Pemohon tentang independensi KPK antara lain:

- a. Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) UUD Tahun 1945 Negara Indonesia adalah Negara Hukum dengan sistem pemerintahan demokrasi yang

bertopang pada asas *Trias Politica* yakni adanya kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif yang diterapkan dengan sistem ketatanegaraan Indonesia yang khas menurut kepribadian bangsa Indonesia berdasarkan falsafah pancasila. Ajaran tentang asas *Trias Politica* dalam sistem ketatanegaraan pelaksanaannya diserahkan kepada satu badan mandiri, yang masing-masing kekuasaan tersebut tidak dapat saling mempengaruhi dan tidak dapat saling meminta pertanggungjawaban dan masing-masing kekuasaan negara tersebut pelaksanaannya diserahkan kepada suatu alat perlengkapan negara secara institusional. Lembaga-lembaga Negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan lembaga kenegaraan yang berdiri sendiri yang tidak merupakan bagian dari yang lain. Dalam menjalankan kekuasaan atau wewenangnya, lembaga negara tersebut tidak terpisah secara mutlak dengan lembaga negara lain, hal itu menunjukkan bahwa UUD Tahun 1945 tidak menganut doktrin perpisahan kekuasaan. Berdasarkan asas *Trias Politica*, lembaga negara yang memiliki sifat independen hanyalah lembaga legislatif, esekutif dan yudikatif sebagai komponen besar lembaga negara dalam setiap negara hukum, yang kemudian Indonesia menerapkan asas *Trias Politica* dengan memodifikasi yang dituangkan dalam UUD Tahun 1945 sebagai kewenangan konstitusional lembaga negara. Berdasarkan kewenangan konstitusional lembaga negara yang memiliki sifat independen menjadi lembaga-lembaga negara yang diberi kewenangan, tugas dan tanggung jawab oleh UUD Tahun 1945 sesuai kebutuhan suatu bangsa. Secara fungsi lembaga-lembaga negara tersebut mempunyai derajat yang sama yang tidak saling memerintah dan tidak saling mempertanggungjawabkan dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya. Lembaga-lembaga negara tersebut dalam menjalankan fungsinya dilaksanakan sesuai tugas dan tanggung jawabnya sebagai kewenangan konstitusional dan pelaksanaannya dapat diserahkan atau dibantu dengan suatu alat perlengkapan negara secara institusional.

- b. Sehingga dibentuknya lembaga atau badan-badan yang tidak disebutkan dalam UUD Tahun 1945 secara institusional merupakan alat kelengkapan negara yang berkedudukan sebagai lembaga atau badan penunjang.
- c. Lembaga atau badan penunjang secara institusional dibentuk dan bertanggung jawab dibawah kekuasaan lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional.
- d. Berdasarkan alasan tersebut dan untuk menjawab atas dalil para Pemohon terhadap kedudukan independensi KPK, Pemerintah memberikan berpendapat, bahwa KPK merupakan lembaga atau badan penunjang dari lembaga negara yang mempunyai hak konstitusional dalam hal ini sebagai penunjang pelaksanaan kewenangan konstitusional Presiden sebagaimana ketentuan UUD Tahun 1945 sebagai berikut:
 - 1) Bahwa pemberantasan tindak pidana korupsi merupakan salah satu tindakan Pemerintah yang menjadi salah satu urusan pemerintah, dalam ranah kekuasaan pemerintah, sebagaimana ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD Tahun 1945 yang menyatakan "*Presiden Republik Indonesia memegang **kekuasaan pemerintahan** menurut Undang-Undang Dasar*".
 - 2) Bahwa tindakan Pemerintah dalam bidang pemberantasan tindak pidana korupsi, dalam rangka Presiden menjalankan kewenangan konstitusionalnya yakni menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya, sebagaimana ketentuan Pasal 5 ayat (2) UUD Tahun 1945 yang menyatakan "*Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya*" hal ini juga dipertegas dalam sumpahnya seorang Presiden yang menyatakan "*Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh **Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa.***" Hal ini sangat tegas

Presiden menjalankan segala undang-undang yang mengandung arti seluruhnya.

- 3) Sesuai ketentuan Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 5 ayat (2) UUD Tahun 1945 dalam menjalankan segala undang-undang, Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara, dan dalam pelaksanaannya menteri-menteri mempunyai tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan Negara sehingga menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
 - 4) Selain dibantu oleh menteri-menteri dalam rangka melaksanakan undang-undang, Presiden juga dapat membentuk lembaga pemerintah non kementerian untuk melaksanakan fungsi pemerintahan secara khusus. Lembaga pemerintah non-kementerian dilaksanakan secara sinergis sebagai satu sistem pemerintahan, yang berkedudukan di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri yang mengkoordinasikan.
- e. Sesuai ketentuan tersebut diatas bahwa UUD Tahun 1945 sebenarnya telah mengatur secara hierarki lembaga-lembaga negara dari tingkat yang lebih tinggi sampai di tingkat bawah sebagai suatu sistem pemerintahan yang bersumber dari tiga kewenangan besar baik kewenangan legeslatif, esekutif atau yudikatif.
- f. Berdasarkan landasan-landasan secara konstitusional maka independensi KPK harus tetap ditempatkan pada hierarki secara ketatanegaraan, yang tidak keluar dari ranah kekuasaan eksekutif, legislatif atau yudikatif dan secara fungsi harus dibawah Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dengan alasan sebagai berikut:
- 1) Secara konstitusional pelaksanaan undang-undang KPK menjadi kewenangan Presiden yang merupakan salah satu bagian urusan pemerintah sebagaimana ketentuan Pasal 5 ayat (2) UUD Tahun 1945;
 - 2) KPK tidak dibentuk berdasarkan UUD Tahun 1945 namun dibentuk berdasarkan undang-undang KPK yang secara intitusi

kewenangan KPK bukan merupakan kewenangan konstitusional namun sebagai institusi penunjang;

- 3) KPK dibentuk berdasarkan undang-undang, yang secara materi KPK bagian dari unsur pelaksanaan pemberantasan tindak pidana korupsi sehingga KPK tidak dapat berdiri sendiri dan secara fungsi KPK sebagai alat negara untuk melakukan tindakan pemerintah dibidang hukum sebagai perpanjangan tangan kewenangan Presiden.
- g. Berdasarkan argumentasi di atas maka secara konstitusional independensi KPK dapat diberikan, namun menjadi independensi yang bersumber dari kewenangan konstitusional Presiden sebagai pelaksana undang-undang dan sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan.
- h. Independensi KPK tidak bisa disetarakan dengan independensi lembaga negara yang diberi kewenangan secara konstitusional, namun independensi tersebut merupakan delegasi dari lembaga negara yang sebenarnya yakni independensi konstitusional kewenangan Presiden.
- i. Sehingga secara ketatanegaraan KPK berkedudukan sebagai berikut:
- 1) KPK berkedudukan sebagai lembaga atau badan penunjang fungsi pemerintah;
 - 2) KPK berkedudukan sebagai penerima delegasi kewenangan konstitusional Presiden sehingga keberadaannya bertanggung jawab kepada Presiden, dibentuk oleh Presiden, diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
 - 3) KPK berkedudukan di bawah Presiden sebagai perpanjangan tangan pemerintah dalam rangka melaksanakan tindakan pemerintah untuk pemberantasan tindak pidana korupsi, sebagai bagian urusan pemerintah dibidang hukum;
 - 4) Maka secara fungsi, kedudukan KPK sebenarnya harus dibawah koordinasi Menteri bidang hukum sebagaimana ketentuan pasal 25 ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara yang menyatakan "*Lembaga pemerintah*

non-kementerian berkedudukan di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri yang mengoordinasikan”

- j. Sedangkan secara ketatanegaraan dalam sistem pemerintahan negara juga telah dibangun adanya hubungan fungsional antara kementerian dan lembaga pemerintah non-kementerian yang dilaksanakan secara sinergis sebagai satu sistem pemerintahan, yang dilandaskan pada kewenangan-kewenangan konstitusional dalam rangka melaksanakan fungsi pemerintahan yang berdasarkan UUD Tahun 1945.

III. PETITUM

Berdasarkan penjelasan dan argumentasi tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Terhormat Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa, memutus dan mengadili permohonan pengujian Formil dan Materiil Pasal 21 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menolak permohonan pengujian para Pemohon seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian para Pemohon tersebut tidak dapat diterima (*niet onvankelijke verklaard*);
2. Menerima Keterangan Pemerintah secara keseluruhan;
3. Menyatakan pengujian Formil dan Materiil Pasal 21 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4. Namun jika Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain mohon putusan yang seadil-adilnya.

Keterangan Tambahan Presiden yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 22 Juni 2020, yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Keterangan Tambahan Terhadap Pengujian Secara Formil:

a. Sebelum menjawab atas beberapa pertanyaan Yang Mulia Hakim Mahkamah Konstitusi, dalam rangka memberikan keterangan tambahan Pemerintah atas pengujian secara formil, Pemerintah memberikan keterangan sebagai berikut:

- 1) Bahwa ketentuan Pasal 24C ayat (1) Mahkamah Konstitusi berwenang "menguji" undang-undang terhadap UUD Tahun 1945. Kata "menguji" mengandung arti memeriksa atau menilai dengan batu uji, sehingga batu uji merupakan landasan pokok sebagai landasan kewenangan untuk pembenaran terhadap yang diuji;
- 2) Berdasarkan UUD Tahun 1945 kata "menguji" mengandung norma untuk menentukan benar atau tidaknya suatu ketentuan-ketentuan atau materi-materi dalam undang-undang untuk dinilai bertentangan atau tidak terhadap ketentuan-ketentuan dalam UUD Tahun 1945;
- 3) Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) MK *"berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang- undang terhadap Undang-Undang Dasar"* dengan kata "menguji" dapat diartikan pengujian yang bersifat materiil yakni menguji norma undang-undang terhadap UUD Tahun 1945, namun berdasarkan perkembangan dan kebutuhan hukum acaranya, MK juga dapat menguji secara formil terhadap undang-undang yang dilandaskan pada Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009 yang menyatakan bahwa MK dapat melakukan pengujian undang- undang secara formil;
- 4) Berdasarkan hal tersebut terkait uji formil perkara undang-undang *a quo* secara konstitusional pengujian secara formil di Mahkamah Konstitusi tetap tidak boleh terlepas dari batu uji terhadap UUD Tahun 1945 sebagaimana ketentuan Pasal 24C ayat (1) bahwa MK "menguji" undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar";
- 5) Berdasarkan kewenangan MK dalam ketentuan Pasal 24C ayat (1) maka landasan uji formil di Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 20 UUD Tahun 1945 dan secara legalitas berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (2) yang menyatakan bahwa *"Setiap rancangan undang-undang*

dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan Bersama”;

- 6) Berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (2) frase "*persetujuan bersama*" merupakan esensi berlakunya asas legalitas sehingga frase "*persetujuan bersama*" merupakan norma yang sangat fundamental sebagai dasar terbentuknya undang-undang;
- 7) Berdasarkan asas legalitas frase "*persetujuan bersama*" merupakan norma yang dapat menciptakan sahnya suatu gagasan norma-norma menjadi norma hukum atau RUU menjadi undang-undang;
- 8) Sehingga secara konstitusional yang dilandaskan Pasal 1 ayat (3) UUD Tahun 1945 bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum yang dan menerapkan asas legalitas sebagai sistem pemerintahan maka "*persetujuan bersama*" merupakan tindakan sebagai perwujudan negara dalam menciptakan hukum tertulis atau undang-undang dalam mendapatkan legalitas;
- 9) Sesuai alasan tersebut dan berdasarkan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 20 ayat (2) maka pengujian formil di MK merupakan pengujian formil secara konstitusional, sehingga pengujian formil undang-undang di MK harus diuji terhadap sah atau tidaknya suatu legalitas undang-undang yang diuji, dengan menilai sah atau tidaknya "*persetujuan bersama*" yang dilakukan dalam pembentukan undang-undang;
- 10) Jika proses pembentukan undang-undang telah memenuhi unsur legalitas yakni telah adanya "*persetujuan bersama*" baik secara substansi yang dilaksanakan dalam pembahasan Tingkat I dan "*persetujuan bersama*" yang dilaksanakan dalam pembahasan Tingkat II dan tidak adanya kegagalan dalam mendapatkan "*persetujuan bersama*" dalam organ pembentuk undang-undang maka secara konstitusional undang-undang tersebut menjadi sah secara formil;
- 11) Sedangkan jika proses pembentukan undang-undang telah terjadi adanya kegagalan dalam mendapatkan "*persetujuan bersama*" baik dalam pembahasan Tingkat I atau pembahasan Tingkat II yang kemudian dipaksakan menjadi undang-undang maka undang-undang tersebut dapat dinyatakan cacat hukum secara konstitusional dengan alasan telah adanya pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 20 ayat (2)

UUD Tahun 1945 sehingga dapat dinyatakan cacat formil secara konstitusional;

- 12) Berdasarkan alasan-alasan tersebut maka pelaksanaan pengujian undang-undang secara formil di Mahkamah Konstitusi berdasarkan Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009 yang menyatakan bahwa MK dapat melakukan pengujian undang-undang secara formil pelaksanaannya harus tetap diuji secara konstitusional terhadap ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD Tahun 1945 untuk menguji secara legalitas dalam "persetujuan bersama" untuk dapat dinyatakan inskonstitusional atau konstitusional suatu undang-undang yang diuji secara formil;
- 13) Pengujian undang-undang secara formil berdasarkan Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009 tetap memberikan batasan-batasan secara konstitusional antara lain:
 - a) Adanya Batasan tenggat waktu 45 hari setelah UU dimuat dalam Lembaran Negara;
 - b) adanya syarat *legal standing* secara formil bahwa pemohon harus mempunyai hubungan pertautan yang langsung dengan undang-undang yang dimohonkan.
- 14) Berdasarkan uraian tersebut diatas maka secara yuridis Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang secara formil tetap berdasarkan UUD Tahun 1945 sebagai kewenangannya dan tidak berdasarkan undang-undang yang bukan merupakan kewenangannya.

b. Pertanyaan Yang Mulia Hakim Wahiduddin Adams:

"Berapa kali RUU KPK masuk Prolegnas dan Bagaimana mekanisme atau tahapan terhadap 5 (lima) proses pembentukan undang-undang dilaksanakan"

Jawaban Pemerintah:

- 1) Bahwa terkait dengan pencantuman RUU KPK Perubahan Kedua dalam Prolegnas Prioritas dari tahun 2015 s/d tahun 2019, RUU KPK Perubahan Kedua telah termuat dalam daftar Prolegnas Daftar Kumulatif Terbuka sebagaiberikut:
 - a. Prolegnas Tahun 2015-2019 (daftar kumulatif terbuka).

- b. Prolegnas Prioritas tahun 2015 (daftar kumulatif terbuka).
- c. Prolegnas Prioritas tahun 2016 (daftar kumulatif terbuka).
- d. Prolegnas Prioritas tahun 2019 (daftar kumulatif terbuka).

2) Sedangkan mekanisme atau tahapan terhadap 5 (lima) proses pembentukan undang-undang dapat dijelaskan sebagai berikut:

No.	Jenis Rapat	Pemerintah	Kegiatan	Agenda	Kehadiran
1.	Rapat Badan Legislasi DPR RI (Tertutup)	Pengusul	3 September 2019 (19.30-22.30)	Rapat Pleno Paparan Pengusul Atas RUU tentang Perubahan Kedua Atas UU KPK.	32 orang dari 74 Anggota Baleg DPR RI.
2.	Rapat Paripurna (Terbuka)		5 September 2019 (10.00-11.19)	Pendapat Fraksi-fraksi terhadap RUU Usulan Baleg DPR RI tentang Perubahan Kedua Atas UU KPK, dilanjutkan dengan pengambilan keputusan menjadi RUU Usul DPR RI.	77 orang hadir dan 204 orang izin dari 560 Anggota DPR RI.
3.	Rapat Kerja (Terbuka)	Menkumham, Mendagri	12 September 2019 (19.30-21.30)	Pembahasan RUU tentang Perubahan	27 orang dari 74 Anggota

				Kedua Atas UU KPK.	Baleg.
4.	Rapat Panitia Kerja Baleg (Tertutup)	Menpan RB, Menkumham, setneg	13 September 2019 (17.00-20.35)	Panja Pembahasan RUU tentang Perubahan Kedua Atas UU KPK.	14 orang dari 74 Anggota Baleg.
5.	Rapat Panitia Kerja Baleg (Tertutup)	Menkumham, Deputi Bidang Kelembagaan dan Tata Laksana Kemenpan RB	16 September 2019 (19.30-20.45)	Panja Pembahasan RUU tentang Perubahan Kedua Atas UU KPK.	22 orang hadir dan 4 orang izin dari 36 Anggota Panja.
6.	Rapat Kerja (Terbuka)	Menkumham, MenpanRB	16 September 2019 (21.00-22.35)	Pembahasan RUU tentang Perubahan Kedua Atas RUU KPK.	2 orang hadir dan 4 orang izin dari 74 Anggota Baleg.
7.	Rapat Paripurna (Terbuka)		17 September 2019 (10.00-13.54)	Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan terhadap RUU tentang Perubahan Kedua Atas UU KPK.	289 orang dari 560 Anggota DPR RI.

c. Pertanyaan yang Mulia Hakim Wahiduddin Adams;

"Dalam penyusunan DIM melibatkan KIL terkait, dan mempertanyakan keterlibatan KPK dalam proses penyusunan DIM serta beberapa lama DIM tersebut disiapkan yang dipertanyakan"

Jawaban Pemerintah:

- 1) Berdasarkan ketentuan Pasal 68 ayat (3) huruf a bahwa UDaftar Inventerisasi Masalah yang diajukan Presiden jika RUU berasal dari DPR (DIM Pemerintah) dan huruf b Daftar Inventerisasi Masalah yang diajukan DPR jika RUU berasal dari Presiden (DIM DPR).
- 2) DIM Pemerintah disusun berdasarkan pada Surat Perintah Presiden untuk melakukan pembahasan RUU atau tugas oleh Presiden untuk melakukan Pembahasan sebagai wakil Pemerintah.
- 3) Berdasarkan Surat Perintah Presiden Nomor R-42/Pres/09/2019 Presiden telah menugaskan Menteri Hukum dan HAM dan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi untuk mewakili Presiden dalam pembahasan RUU.
- 4) Sesuai Suspres maka penyusunan DIM Pemerintah dilakukan berdasarkan kementerian yang diberi tugas untuk membahas RUU terkait yang pada intinya Presiden menunjuk 2 (dua) Menteri yakni Menteri Hukum dan HAM dan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, sehingga penyusunan DIM Pemerintah dilakukan oleh 2 (dua) Menteri secara bersama-sama.
- 5) Penyusunan DIM Pemerintah dilakukan sampai dijadwalkanya Rapat Kerja DPR untuk mengawali pembahasan dengan menyampaikan DIM Pemerintah kepada pimpinan rapat DPR dan menyampaikan kesiapan Pemerintah untuk dimulainya pembahasan tingkat I.
- 6) Terhadap keterlibatan KPK dalam penyusunan DIM pemerintah tidak melibatkan KPK dengan alasan sebagai berikut:
 - a) Tidak dilibatkan KPK dalam penyusunan DIM Pemerintah karena pemerintah hanya mengacu pada Suspres dalam rangka memberikan daftar inventarisasi masalah-masalah terhadap RUU yang terkait;

- b) Tidak terlibatnya KPK dalam penyusunan DIM sama dengan tidak dilibatkannya Kepolisian atau Kejaksaan sehingga secara teknis penyusunan DIM pemerintah tetap sah dan tidak menjadi alasan DIM pemerintah menjadi batal.

d. Pertanyaan yang Mulia Hakim Suhartoyo;

"Agar dijelaskan terkait makna Undang-Undang yang tidak ditandatangani oleh Presiden"

Jawaban Pemerintah:

- 1) Setelah perubahan UUD Tahun 1945 yang semula kewenangan pembentuk undang-undang menjadi kewenangan Presiden dirubah menjadi kewenangan DPR sebagaimana ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD Tahun 1945 *"kekuasaan membentuk Undang-undang berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat"* maka secara ketetapanegaraan posisinya dalam pembentuk undang-undang Presiden tidak lagi sebagai "legislatur utama" namun menjadi "Legislatur Serta" (*medewetgaver*).
- 2) Berdasarkan hal tersebut maka ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD Tahun 1945 telah mengatur bahwa *"setiap RUU dibahas o/eh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama"*. Sehingga ketentuan Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2) tidak berdiri sendiri namun ayat (1) dengan ayat (2) saling membutuhkan sebagai wujud pelaksanaan asas *egalitas* dalam kerangka negara hukum. Yang mengandung arti bahwa suatu undang-undang dapat berlaku jika telah mendapatkan suatu legalitas (persetujuan) antara DPR dengan Presiden sebagai wujud representatif penguasa dan rakyat. Sehingga secara yuridis setiap undang-undang dapat menjadi sah jika dibahas sejak awal oleh DPR dengan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.
- 3) Berdasarkan asas Legalitas *"Persetujuan bersama"* merupakan eksistensi yang sangat penting keberadaannya untuk mendapatkan suatu legalitasnya suatu undang-undang. Sehingga meskipun kedudukan DPR sebagai lembaga yang mempunyai kewenangan pembentuk undang-undang tetap memerlukan suatu persetujuan suatu

norma sehingga posisi Presiden sebagai "Legislator Serta" (*medewetgaver*) sangat penting keberadaannya untuk dapat memberikan persetujuan suatu norma yang dibahas oleh pembentuk undang-undang.

- 4) Maka dalam implementasinya suatu norma dapat disahkan jika kedua belah pihak antara DPR dan Presiden setuju untuk menyetujuinya dan jika tidak terjadi persetujuan maka norma tersebut tidak bisa disahkan menjadi suatu norma. Keterlibatan Presiden dalam suatu pembahasan RUU dimulai sejak awal yang secara yuridis norma-norma dalam suatu RUU tidak dapat menjadi norma jika Presiden tidak terlibat sejak awal dan akan menjadi norma yang sah jika Presiden menyetujui setiap norma yang dibahas atas permintaan persetujuan dari DPR, yang dalam praktiknya merupakan pembahasan tingkat I baik dalam bentuk rapat dengar pendapat DPR, rapat kerja DPR, rapat panja DPR, dalam rangka memperoleh persetujuan RUU yang akan dibahas, yang pada intinya akan memberikan persetujuan terhadap pasal per pasal, ayat per ayat, DIM RUU atau jenis lainnya.
- 5) Untuk mendapatkan legalitasnya secara formal maka persetujuan berikutnya ditingkatkan menjadi persetujuan yang lebih besar yakni pembahasan tingkat II dalam ranah kewenangan legislatif. Persetujuan bersama antara DPR dengan Presiden dalam pembahasan tingkat II, adalah pembahasan untuk mendapatkan persetujuan bersama terhadap seluruh norma dalam RUU agar mendapatkan pengesahan secara legalitas menjadi undang-undang. Sehingga dalam hal antara seluruh anggota DPR dan Presiden sepakat terhadap RUU tersebut untuk disahkan menjadi UU maka RUU tersebut secara legalitas telah sah menjadi UU.
- 6) Presiden sebagai "Legislator Serta" (*medewetgaver*) telah berperan sejak awal dimulainya pembahasan sehingga secara legalitas Presiden juga telah memberikan pengesahan bersama dengan DPR terhadap suatu norma atau RUU menjadi undang-undang, dan secara legalitas pula jika suatu norma atau RUU tidak mendapatkan pengesahan oleh Presiden bersama dengan DPR maka norma atau RUU tersebut tidak dapat menjadi undang-undang. Hal ini secara implementasi gagal

suatu RUU sering terjadi pada level pembahasan tingkat I meskipun juga dapat terjadi di level pembahasan tingkat II. Sehingga "Persetujuan bersama" antara DPR dengan Presiden dalam setiap pembahasan baik pembahasan tingkat I dan tingkat II terhadap RUU merupakan jantungnya suatu "Legalitas sahnya suatu UU".

- 7) Berdasarkan alasan diatas maka ketentuan Pasal 20 ayat (4) menetapkan *Jika RUU yang telah disetujui bersama maka Presiden mengesahkan RUU* "namun karena *upersetujuan bersama*" merupakan rohnyanya suatu legalitas dan untuk tetap memberikan eksistensi legalitasnya suatu RUU yang telah disetujui bersama menjadi undang-undang "*pengesahan Presiden*" tidak lagi menjadi eksistensi legalitasnya atau sahnya suatu undang-undang. Sehingga ketentuan Pasal 20 ayat (5) UUD Tahun 1945 "*dalam hal RUU yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 (tiga puluh) hari semenjak RUU tersebut disetujui, RUU tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan*".
- 8) Implementasi ketentuan Pasal 20 ayat (4) dan ayat (5) UUD Tahun 1945 telah diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 72 dan Pasal 73 dengan ketentuan:
 - a) Pasal 72 ayat (1), "*RUU yang telah disetujui bersama antara DPR dan Presiden disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang*".
 - b) Pasal 73 ayat (1), "*Pengesahan menjadi undang-undang oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu 30 hari*".
 - c) Pasal 73 ayat (2) "*Dalam hal menjadi undang-undang tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak RUU disetujui bersama RUU tersebut tetap sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan*".
- 9) Berdasarkan hal tersebut diatas maka secara eksistensi legalitasnya suatu RUU menjadi undang-undang adalah "*persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam pembahasan tingkat I dan Tingkat II*" yang secara yuridis keabsahan perolehan legalitas berawal sejak pembahasan pada tingkat I dan berakhir pada pembahasan tingkat II. Sehingga "*pengesahan Presiden*" atau "*tandatangan Presiden*" bukan

lagi sebagai proses perolehan legalitas suatu undang-undang namun merupakan salah satu proses administrasi berlakunya suatu undang-undang yang menjadi tugas dan tanggung jawab Presiden sebagai kepala negara untuk melaksanakan pengundangan dan menyebarkan suatu undang-undang agar dapat diketahui secara umum;

- 10) Karena "*pengesahan Presiden*" atau "*tandatangan Presiden*" bukan lagi sebagai proses perolehan legalitas maka undang-undang tidak wajib harus ditandatangani oleh Presiden sehingga ketentuan pasal 73 ayat (3) mengatur pengesahan undang-undang yang tanpa adanya tandatangan dengan membubuhkan kalimat "***Undang-undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan Pasal/ 20 ayat (5) UUD Tahun 1945***" dan ketentuan Pasal 73 ayat (4) pengesahannya "*harus dibubuhkan pada ha/aman terakhir undang-undang sebelum pengundangan naskah undang-undang ke dalam Lembaran negara Republik Indonesia*".
- 11) Namun jika undang-undang disahkan dengan tandatangan Presiden pengundangannya dilakukan sebagaimana biasa tanpa membubuhkan kalimat sebagaimana ketentuan Pasal 73 ayat (3);
- 12) Berdasarkan argumentasi diatas maka tidak ditandatanganinya Undang- Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang- Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, oleh Presiden JOKO WIDODO tidak dapat diartikan bahwa P-residen tidak setuju dan undang-undang tersebut menjadi tidak sah;
- 13) Berdasarkan Pasal 20 ayat (2) dan ayat (4) UUD Tahun 1945 Presiden telah ikut serta dalam memberikan pengesahan RUU menjadi Undang-Undang, namun dalam suatu hal Presiden tidak menandatangani undang- undang, ketentuan Pasal 20 ayat (5) telah mengatur bahwa "*RUU tersebut tetap sah atau tidak menjadi gugurnya suatu sahnya undang-undang*".
- 14) Sehingga secara konstitusional tidak ditandatanganinya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, oleh Presiden JOKO WIDODO tidak bertentangan dengan Pasal 20 UUD Tahun 1945 sehingga undang-undang tersebut tetap sah menjadi undang-undang dan memiliki kekuatan hukum mengikat.

- 15) Sebagai pertimbangan disampaikan bukti Pengundangan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dengan Nomor Lembaran Negara No.197, 2019 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 6409 (BP.10)

e. Pertanyaan yang Mulia Hakim Suhartoyo;

"Bagaiman jika Pembahasan atau naskah akademik dikaitkan dengan TAP MPR Tahun 1998 tentang Pemberantasan Korupsi".

Jawaban Pemerintah:

- 1) Bahwa TAP MPR XI/1998 merupakan perwujudan keseriusan negara yang waktu itu sebagai langkah negara menindakJanjuti beberapa upaya pemerintah untuk melakukan pemberantasan korupsi.
- 2) Berdasarkan sejarah bahwa upaya pemberantasan korupsi telah beberapa kali diatur antara lain dengan Keppres Nomor. 28 Tahun 1967 tentang Pembentukan Tim Pemberantasan Korupsi, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Keppres Nomor 52 Tahun 1971 tentang Pelaporan Pajak Para Pejabat dan PNS dan Undang-Undang Nomor 11Tahun1980 tentang Tindak Pidana Suap.
- 3) Berdasarkan pengalaman tersebut maka dalam rangka negara mewujudkan tegaknya supermasi hukum diperlukan adanya landasan kebijakan yang lebih kuat dalam usaha Indonesia memerangi tindak pidana korupsi, sehingga pengaturannya ditingkatkan lebih serius lagi dengan diaturnya berbagai pengaturan yakni dengan dikeluarkannya TAP MPR XI/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
- 4) Dalam perkembangannya TAP MPR XI/1998 diatur menjadi Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan

Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme serta menjadi Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

- 5) Perkembangan kehidupan berbangsa dan bemegara dan dengan adanya kebutuhan hukum Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi memberikan delegasi dalam Pasal 43 yang pada pokoknya menyatakan *"perfu untuk dibentuk Komisi Pemberantasan Korupsi yang independen dengan diberi tugas dan wewenanag melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi"*. Yang kemudian disahkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- 6) Berdasarkan hal tersebut diatas maka ketetapan TAP MPR Tahun 1998 jika dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi merupakan suatu kebijakan yang memiliki jiwa dan tujuan yang sama yakni sebagai upaya negara menciptakan landasan kebijakan yang lebih kuat dalam usaha Indonesia memerangi tindak pidana korupsi. Dalam perkembangannya KPK merupakan lembaga yang dibutuhkan oleh pemerintah sebagai alat negara untuk menegakkan pemberantasan tindak pidana korupsi yang keberadaannya sebagai kebutuhan hukum.
- 7) Perubahan atau Revisi Undang-Undang nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menjadi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi secara hukum juga merupakan suatu kebutuhan hukum bagi setiap perkembangan bangsa dan negara dalam menjalankan fungsi pemerintahan.
- 8) Sehingga perubahan suatu undang-undang yang dilatarbelakangi adanya suatu kebutuhan hukum tidak dapat dianggap bertentangan dengan UUD Tahun 1945, sehingga secara yuridis Revisi Undang-

Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana korupsi menjadi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sesuai kebutuhan hukum;

- 9) Disamping Revisi Undang-Undang *a quo* berdasarkan sejarah yang telah ada kebutuhan hukum dalam revisi juga dilandaskan kebijakan negara dalam rangka negara ikut serta dalam ketertiban dunia yang dalam implementasinya negara Indonesia telah meratifikasi Konvensi *United Nations Convention Against Corruption 2003 (UNCAC 2003)* dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Corruption 2003*.
 - 10) Dimana dalam implementasinya Indonesia setelah meratifikasi UNCAC 2003 pengaturan pemberantasan korupsi wajib merujuk pada UNCAC 2003 serta wajib melaksanakan kewajiban-kewajiban sebagai negara pihak.
 - 11) Berdasarkan penjelasan tersebut di atas maka revisi undang-undang *a quo* telah memenuhi landasan baik secara filosofis, sosiologis dan yuridis;
 - 12) Secara landasan filosofis TAP MPR XI/1998 merupakan salah satu tonggak sejarah bangsa bahwa berdasarkan pandangan hidup bangsa serta falsafah bangsa Indonesai berkomitmen memerangi korupsi.
 - 13) Secara sosiologis revisi undang-undang *a quo* dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek yang juga fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.
 - 14) Sedangkan secara yuridis undang-undang *a quo* berkaitan dengan substansi dalam rangka menyesuaikan terhadap perkembangan hukum yang ada antara lain merujuk pada kewajiban bagi negara pihak dalam UNCAC 2003.
2. Berdasarkan keterangan Presiden yang telah disampaikan dan berdasarkan keterangan tambahan Pemerintah tersebut diatas maka Pemerintah tetap dalam keyakinannya bahwa secara formil proses pembentukan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-

Undang nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana korupsi tidak dapat dianggap sebagai proses yang cacat prosedur dengan alasan:

- a. Secara legalitas proses "persetujuan bersama" telah berjalan dengan baik yakni telah dilaksanakannya pembahasan dengan adanya persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dan menghasilkan persetujuan bersama RUU tersebut untuk menjadi undang-undang sebagaimana ketentuan Pasal 20 UUD Tahun 1945.
- b. Secara Teknis pembentukan undang-undang Pemerintah juga telah menyampaikan data-data proses pembentukan undang-undang sebagai bukti bahwa proses tersebut telah dilakukan bersama antara DPR dan Presiden selaku pembentuk undang-undang sebagaimana telah pemerintah sampaikan dalam keterangan Presiden dalam perkara Nomor 59/PUU-XVI 1/2019 sebagai bukti secara formil yakni Bukti Pemerintah (Bukti KP I s/d Bukti KP 9).
- c. Proses pembahasan merupakan implementasi bahwa prosedural sebagaimana ketentuan-ketentuan yang sangat fundamental seperti proses pembahasan tingkat I dan Tingkat II telah dilaksanakan dengan baik (Bukti KP I s/d Bukti KP 9) ditambah Bukti KP 10.
- d. Berdasarkan hal tersebut maka pemerintah tidak mendapatkan bukti-bukti baik secara legalitas maupun secara teknis pembentukan yang dapat dipakai sebagai alasan tidak sahnya suatu proses pembentukan undang-undang atau sebagai alasan menyatakan Undang-Undang *a quo* cacat prosedur.
- e. Sehingga berdasarkan alasan tersebut menjadi sangat tepat jika Yang Mulia Hakim Mahkamah Konstitusi menyatakan Proses Pembentukan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana korupsi tetap sah tidak bertentangan dengan Pasal 20 UUD Tahun 1945 dan sah juga secara prosedur pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sehingga dianggap tidak cacat prosedur.

Selain itu, Presiden dalam persidangan tanggal 9 September 2020 mengajukan satu orang ahli yakni **Dr. Maruarar Siahaan**, yang menyampaikan keterangan lisan di bawah sumpah/janji dan dilengkapi keterangan tertulis yang diterima oleh Kepaniteraan Mahkamah tanggal 7 September 2020, yang pada pokoknya sebagai berikut:

Hukum berada bukan di ruang kosong. Dia ada dalam kerangka melayani masyarakat untuk mana dia dibentuk, apakah untuk mengatur lalu lintas kepentingan anggota masyarakat, menjaga ketertiban, alat rekayasa sosial atau sebagai alat memaksa melalui sanksi yang sering merupakan bagian yang ada dalam norma hukum. Akibatnya, jika masyarakat berubah, maka hukum yang melayani masyarakat tersebut harus juga berubah. Secara umum, dalam konteks prinsip hukum, dua segi yang senantiasa berada dalam hubungan yang dinamis adalah perlunya ada aspek kepastian hukum yang memberikan kemungkinan bagi warga masyarakat dapat menempatkan diri dalam lalu lintas hubungan hukum di masyarakat, sehingga tiap orang dapat dengan yakin melakukan atau tidak melakukan perbuatan hukum tertentu karena mengetahui akibat-akibatnya. Dipihak lain juga hukum harus mengikuti perkembangan masyarakat baik dalam konteks lokal, nasional dan global. W. Friedman, menyatakan:

“Law must be stable and yet it can not stand still. Hence all thinking about law has struggle to reconcile the conflicting demands of the need of stability and of the need of change ... Legal theory reflects the struggle of law between tradition and progress, stability and change, certainty and elasticity. In so far as the object of law is to establish order, it emphasises the need for stability and certainty”.

Oleh karenanya kita melihat dinamika hukum senantiasa berada dalam dua posisi yang bertolak belakang, tetapi harus dipahami dalam pembaharuan yang terjadi secara terus menerus, perubahan yang dilakukan harus mengikuti politik hukum yang dirumuskan sesuai dengan perkembangan-perkembangan yang terjadi, namun tetap dalam kerangka batas konstitusionalitas (*constitutional boundary*) sebagaimana ditemukan dalam UUD 1945. Tuntutan yang berbeda dalam masyarakat juga berubah ketika organisasi dan kehidupan masyarakat berubah, dan hukum harus merespon perubahan sesuai dengan kebutuhan social dan cita-cita yang mengemuka pada saat tertentu. Formula yang dikemukakan Roscoe

Pound tentang “*social engineering*” (rekayasa social) merupakan teori yang telah diterima dalam GBHN Indonesia sejak masa Pemerintahan Suharto, di mana hukum dirumuskan berdasarkan politik hukum untuk mengarahkan masyarakat kepada tujuan tertentu yang ingin dicapai.

Dinamika Doktrin Separation of Powers Dalam UUD 1945.

Doktrin pemisahan kekuasaan dalam tiga cabang pokok sebagaimana menjadi ajaran John Locke dan Montesqieu, merupakan hasil pengalaman sejarah pemikiran manusia tentang kekuasaan pemerintahan yang menginginkan pembebasan dari penindasan hak dasar manusia. Bahaya perampasan hak-hak dasar manusia tersebut menjadi lebih besar ketika seluruh kekuasaan dipusatkan dalam satu tangan, baik kekuasaan pembuatan peraturan perundang-undangan, pelaksanaan undang-undang maupun mengadili pelanggaran atas undang-undang yang dibuat tersebut. Oleh karenanya pengalaman kehidupan bernegara kemudian merasakan kebutuhan untuk meletakkan kekuasaan tersebut terpisah satu dari yang lain. Kekuasaan cenderung menyebabkan orang baik menjadi buruk atau jahat, sehingga dibutuhkan “rem” untuk mencegah terjadinya keputusan-keputusan yang melanggar hak-hak dasar dan kebebasan warganegara. Doktrin pemisahan kekuasaan ini juga mengalami perkembangan secara berbeda pula menurut pengalaman masing-masing, tetapi suatu hal yang pasti bahwa pemisahan – baik dari segi orang yang memegang kekuasaan dalam satu cabang kekuasaan tidak boleh memegang kekuasaan dicabang lainnya maupun mencampur adukkan kekuasaan masing-masing cabang - tidak diperlakukan secara mutlak.

Suatu pemisahan kekuasaan yang bersifat total, dalam kenyataan akan menyebabkan masing-masing cabang kekuasaan berada dalam bahaya untuk berlangsung secara tidak terkoordinasi dan tidak terhubung satu dengan lainnya, sehingga tidak dapat mencapai tujuan Bersama. *Checks and balances* harus menyertai *separation of powers* untuk mencegah bahaya Bergeraknya kekuasaan tidak terkordinasi sehingga tidak efektif, dalam kerangka untuk mencapai tujuan bernegara untuk mana kekuasaan negara diberikan kepada satu cabang kekuasaan. Carl Schmitt lebih jauh menuliskan:

“Connected with the distinction of several “powers” is the further organizational idea of introducing additional divisions inside the state realms

of activity already distinguished in this way, in order to achieve a maximum of the means of supervision and restriction (checks and controls). The distinction facilitates not only the separation of powers, because otherwise a disconnected jumble of isolated state activities would arise; rather it also has the goal of producing a balance, or "equilibrium" among them".

Montesqieu sendiri juga tidak pernah memaksudkan bahwa pemisahan kekuasaan yang dipikirkannya merupakan suatu yang berlaku secara mutlak. Dia menuliskan bahwa satu kekuasaan mengawasi cabang kekuasaan lain dengan pengaturan masing-masing kekuasaan. *Power checks power through the arrangement of things*. Semua gagasan pemisahan kekuasaan harus disertai dengan keterikatan satu dengan yang lain dalam konsep *checks and balances*, agar dapat menjalankan kekuasaan tersebut secara efektif untuk mencapai tujuan negara, untuk mana kekuasaan tersebut diberikan oleh konstitusi.

Paradigma *checks and balances* juga telah mendasari pemikiran perubahan UUD 1945, yang selama berlakunya UUD 1945 sebelum perubahan, kekuasaan cenderung otoriter tanpa pengawasan, sehingga kemudian Indonesia sampai pada tahap krisis ekonomi dan politik pada tahun 1998. Dalam pemikiran para *founding fathers* ketika merumuskan dasar Indonesia merdeka dalam rapat-rapat BPUPKI tahun 1945, memang suara tentang perlunya *checks and balances* dan rumusan HAM dalam konstitusi, mengemuka, akan tetapi mungkin karena factor kebutuhan mendesak dan dalam masa revolusi, dibutuhkan "*revolutie grondwet*", yang menyebabkan diterimanya konsep integralistik negara yang akan dibangun atas dasar pemikiran hukum adat Indonesia. Menurut Bung Karno, ketika waktunya sudah tenang, akan dibentuk suatu undang-undang dasar yang lebih baik.

Meskipun demikian, Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan, secara jelas menyatakan bahwa Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar) tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas). Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas. Meskipun Kepala Negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, ia bukan "*dictator*", artinya kekuasaan tidak tak terbatas. Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara tertinggi dibawah Majelis. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan Presiden.

Dalam pelaksanaannya, konsep negara hukum dan konstitusi yang dikatakan “tidak tak terbatas” tersebut, tidak memiliki suatu mekanisme dan instrumen untuk melakukan pembatasan kekuasaan yang dipikirkan tersebut, sehingga kemudian kenyataan sejarah mencatat di Indonesia bahwa apa yang disebut “*power checks power through the arrangement of things*” memerlukan kelembagaan dengan kekuasaan tertentu yang memungkinkan adanya *checks and balances* yang berlangsung secara efektif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Semangat dan itikad penyelenggara negara tidak pernah cukup untuk memberi jaminan bahwa kekuasaan yang diberikan akan dilaksanakan sesuai dengan harapan konstitusi yang merupakan amanat rakyat.

Dengan demikian perubahan UUD 1945 yang dilakukan secara bertahap pada tahun 1999-2002, telah didasarkan pada paradigma pemisahan kekuasaan dan *checks and balances*, Negara demokrasi yang konstitusional dan negara hukum yang demokratis, dengan pergeseran supremasi parlemen menjadi supremasi konstitusi, dan konfigurasi kekuasaan dari vertical hierarkis menjadi horizontal fungsional, dengan organ-organ konstitusi yang baru dalam kerangka reformasi tersebut.

Perkembangan Dalam UU Tindak Pidana Korupsi dan Penanganannya

Masalah korupsi merupakan suatu hambatan besar dalam pencapaian tujuan negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia, karena korupsi tersebut menggerogoti sumber daya yang diperlukan negara dalam pelaksanaan tujuan negara tersebut. Penanganan tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi dan upaya-upaya yang dimulai sejak lama untuk memberantas tindak pidana korupsi sebagaimana telah terlihat di atas juga, telah beberapa kali melahirkan perubahan Undang-undang untuk pemberantasan tindak pidana korupsi, hasilnya belum memadai. Demikian juga badan-badan khusus untuk menanganinya berulang kali telah dibentuk sejak Tahun 1967, masing-masing data kita sebut berturut-turut sebagai berikut:

- a. Tim Pemberantasan Korupsi.
- b. Komisi Empat, pada Januari 1970.

- c. Komisi Anti Korupsi, Juni 1970.
- d. Operasi Penertiban (OPSTIB), Juni 1977.
- e. Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK), Dibentuk berdasarkan PP NO. 19/2000

Di lain pihak perubahan hukum materiil tentang pemberantasan korupsi juga terjadi secara berulang-ulang, dengan alasan pemberantasan tindak pidana korupsi belum efektif. Perkembangan perundang-undangan dalam rangka memberantas tindak pidana korupsi sesungguhnya, sebagaimana telah diuraikan diatas telah mengalami perjalanan yang panjang. Berturut-turut kita dapat melihat rumusan dan sanksi atas tindak Pidana Korupsi dalam perkembangan perubahan Undang Undang Tindak Pidana Korupsi di Indonesia, yang sesungguhnya bertolak dari pemikiran bahwa hukuman yang ringan menjadi penyebab ketidakberhasilan tersebut. Berturut turut kita dapat melihat perubahan yang berlangsung:

1. Undang-Undang Nomor 24/Prp Tahun 1960

Ketika diberlakukannya keadaan darurat-perang yang disahkan oleh DPR pada tahun 1957, maka Penguasa Perang menurut Undang-undang No. 74 tahun 1957 tentang darurat perang tersebut, mempunyai kekuasaan untuk membuat peraturan perundang-undangan. Diantara peraturan-peraturan perundang-undangan yang dibuat penguasa perang tersebut terdapat *Peraturan Penguasa Perang Pusat Kepala Staff Angkatan Darat tanggal 16 april 1958 No.Prt/Peperpu/013/1958* yang tujuannya adalah untuk memberantas perbuatan korupsi yang merajalela dalam waktu yang sesingkat-singkatnya. Peraturan Penguasa perang tersebut kemudian disahkan menjadi Undang-undang No. 24 Prp Tahun 1960.

2. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971

Perumusan tindak pidana korupsi mengalami perubahan dalam undang-undang baru ini, dimana unsur “kejahatan dan pelanggaran” dirubah menjadi unsur yang melawan hukum dan menyalah gunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada karena jabatan, sebagaimana tampak seperti berikut:

Pasal 1

- a. Barangsiapa dengan melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan negara dan atau perekonomian negara

atau diketahui patut disangka olehnya bahwa perbuatan tersebut merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

- b. Barangsiapa dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu badan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang secara langsung atau tidak langsung dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

3. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999

Ketentuan-ketentuan yang telah diangkat menjadi tindak pidana korupsi baik didalam Undang-Undang Nomor 3 tahun 1971 juga dilanjutkan dalam Undang-Undang No. 31 tahun 1999, akan tetapi jumlah butir ketentuan yang didalam Undang-undang No 3 tahun 1971 berjumlah 12 (duabelas) butir ketentuan, dimana 12 pasal yang diangkat menjadi tindak pidana korupsi berasal dari KUHP. Didalam Undang-undang No 31 tahun 1999 dia berkurang menjadi 14 (empatbelas) butir ketentuan dimana delapan pasal yang berasal dari KUHP diangkat menjadi tindak pidana korupsi dalam pasal tersendiri dalam undang-undang tersebut. Khusus Bab III Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 menambahkan juga beberapa tindak pidana yang disebut "Tindak pidana Lain" yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi yaitu dalam pasal 21, 22, 23 dan 24. Pasal 21 menjadikan sebagai tindak pidana perbuatan yang dengan sengaja mencegah, merintangi atau menggagalkan secara langsung maupun tidak langsung penyidikan, penuntutan dan persidangan tindak pidana korupsi. Pasal 22 menjadikan sebagai tindak pidana perbuatan yang dengan sengaja tidak memberi keterangan atau memberikan keterangan yang tidak benar dalam tindak pidana korupsi. Pasal 23 menentukan bahwa pelanggaran terhadap Pasal-Pasal 220, 231, 421, 422, 430 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, dipidana dengan penjara paling lama 6 tahun dan minimum 1 tahun. Sedangkan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 menentukan sebagai tindak pidana saksi yang menyebut nama dan alamat pelapor tindak pidana korupsi baik didalam penyidikan maupun dalam persidangan di pengadilan. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 disamping mengangkat tindak pidana dalam KUHP yang oleh Undang-undang nomor 3 tahun 1971 maupun Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 telah dijadikan juga menjadi

tindak pidana korupsi akan tetapi dalam Undang-undang yang baru tersebut dikatakan bahwa rumusannya diubah dengan tidak mengacu pada pasal-pasal dalam KUHP darimana ketentuan tersebut berasal tetapi langsung menyebutkan unsur-unsur yang terdapat dalam masing-masing pasal-pasal KUHP yang menjadi acuan, menjadi tindak pidana korupsi.

Perkembangan yang paling besar dalam undang-undang No. 31 tahun 1999 dibandingkan dengan Undang-undang No. 3 tahun 1971 adalah diperberatnya ancaman hukuman terhadap tindak pidana korupsi. Bahkan jika tindak pidana korupsi yang disebut dalam pasal 2 yaitu melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain yang dapat merugikan keuangan negara, dilakukan dalam *keadaan tertentu*, pelaku dapat dijatuhi hukuman mati. Penjelasan ayat 2 tersebut menerangkan bahwa yang dimaksud dengan "*keadaan tertentu*" sebagai pemberatan bagi pelaku tindak pidana korupsi dalam ketentuan ini ialah apabila tindak pidana tersebut dilakukan pada waktu negara dalam keadaan bahaya sesuai dengan undang-undang yang berlaku, atau dilakukan waktu terjadi bencana alam nasional maupun sebagai pengulangan tindak pidana korupsi, atau dilakukan pada waktu negara dalam keadaan krisis ekonomi dan moneter.

4. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001

Diundangkannya Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 31 tahun 1999, didasarkan atas pertimbangan bahwa tindak pidana korupsi yang selama ini terjadi secara meluas, tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, sehingga tindak pidana korupsi perlu digolongkan sebagai kejahatan yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa. Disamping itu juga dikatakan bahwa perubahan itu diperlukan untuk lebih menjamin kepastian hukum, menghindari keragaman penafsiran hukum dan memberikan perlindungan terhadap hak-hak sosial-ekonomi masyarakat serta pelakuan secara adil dalam memberantas tindak pidana korupsi. Perubahan yang dilakukan oleh undang-undang Nomor 20 tahun 2001 tersebut adalah sebagai berikut:

1. Penjelasan Pasal 2 ayat (2) merubah pengertian "keadaan tertentu" dalam undang-undang Nomor 31 tahun 1999 sebagai pemberatan bagi pelaku tindak pidana korupsi apabila tindak pidana tersebut dilakukan pada waktu negara dalam keadaan bahaya sesuai dengan undang-undang yang berlaku, pada waktu terjadi bencana alam nasional, sebagai pengurangan tindak pidana korupsi, atau pada waktu negara dalam keadaan krisis ekonomi dan moneter, perubahan alasan pemberatan pidana bagi pelaku tindak pidana korupsi yaitu apabila tindak pidana tersebut dilakukan terhadap dana-dana yang diperuntukkan bagi penanggulangan keadaan bahaya, bencana alam nasional, penanggulangan akibat kerusakan sosial yang meluas, penanggulangan krisis ekonomi dan moneter, dan pengurangan tindak pidana korupsi.
2. Pasal 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 yang merupakan rumusan tindak pidana yang diangkat dari Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) menjadi tindak pidana korupsi tetapi merujuk pada KUHP tersebut, dalam Undang-undang Nomor 20 tahun 2001 hal itu berubah. Rumusan tindak pidana korupsi yang diangkat dari KUHP langsung menyebutkan unsur-unsur yang terdapat dalam masing-masing pasal-pasal KUHP tersebut sehingga menjadi rumusan tindak pidana korupsi yang tidak perlu lagi merujuk pada pasal-pasal KUHP yang dimaksud. Akan tetapi dengan ketentuan ini belum jelas bagi kita apakah pasal-pasal KUHP yang diangkat menjadi tindak pidana korupsi tersebut menyebabkan pasal-pasal 209, 210...dst, sudah menjadi tidak berlaku lagi. Atau sebaliknya apakah untuk tindak pidana korupsi yang lebih kecil dari Rp. 5.000.000 (lima juta rupiah) sebagaimana disebutkan dalam pasal 12 (a) atau kerugian yang jumlahnya sangat kecil masih tetap dapat menggunakan pasal-pasal KUHP tersebut.
3. Dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 diantara Pasal 12 dan Pasal 13 diselipkan tiga pasal baru yaitu Pasal 12 (a), Pasal 12 (b) dan Pasal 12 (c). Pasal 12 (a) menentukan bahwa untuk tindak pidana korupsi sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, dan Pasal 12 yang nilainya kurang dari 5 juta rupiah, tidak berlaku ketentuan minimum pidana baik menyangkut pidana penjara maupun denda. Yang diberlakukan adalah pidana maksimum.

Pasal 12 (b) menyangkut pemberian kepada penyelenggara negara yang disebut gratifikasi jika nilainya 10 juta rupiah atau lebih diperlakukan pembuktian terbalik, yaitu dibebankan kepada penerima gratifikasi, bahwa pemberian tersebut bukan suap. Sedangkan pemberian yang nilainya kurang dari 10 juta rupiah pembuktian bahwa gratifikasi tersebut merupakan suap tetap diberlakukan kepada jaksa.

Dengan ketentuan tersebut misalnya memberi atau menjanjikan sesuatu pada hakim maupun advokat menjadi satu tindak pidana yang secara eksplisit disebutkan dalam undang-undang No. 20 tahun 2001. Ketentuan lain dalam Undang-undang No. 20 tahun 2001 ini adalah adanya suatu tindak pidana baru yang sebagaimana telah disebutkan diatas dengan gratifikasi yaitu pemberian kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara yang dianggap suap apabila hal itu berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya yakni pemberian yang nilainya 10.000.000 (sepuluh juta) rupiah atau lebih, wajib dibuktikan oleh penerima gratifikasi bahwa pemberian tersebut bukan suap. Sedang apabila kurang dari Rp. 10.000.000 (sepuluh juta) penuntut umum wajib membuktikan bahwa itu adalah suap. Meskipun dengan perkembangan terakhir dari pergeseran pengaturan dalam tindak pidana korupsi menurut Undang-undang No. 20 tahun 2001 ternyata bahwa dalam tindak pidana korupsi tertentu khususnya yang dilakukan oleh pegawai negeri atau penyelenggara negara ancaman hukuman berupa pidana penjara seumur hidup tidak berubah.

Makna dari perubahan-perubahan yang dilakukan oleh undang-undang itu sesungguhnya secara berarti adalah karena mengangkat tindak pidana tertentu dalam KUHP menjadi tindak pidana korupsi dengan cara merumuskan unsur-unsur tindak pidana KUHP tersebut secara langsung menjadi tindak pidana korupsi.

Perubahan Perundang-undangan dibidang tindak pidana korupsi dari masa-kemasa seperti yang terlihat dari uraian diatas baik dengan pemberatan ancaman hukuman maupun dengan perluasan rumusan tindak pidana telah diimbangi dengan pembentukan lembaga-lembaga diluar lembaga resmi dibidang penyidikan dan penyelidikan, yang tampaknya masih juga tidak membawa hasil. Setelah perubahan yang demikian, Undang-undang No. 30 Tahun 2002 membawa suatu konsepsi baru yang

lebih luas lagi yaitu dengan menambahkan wewenang penuntutan terhadap lembaga baru yang dibentuk dengan undang-undang tersebut disamping wewenang-wewenang lain yang dianggap menyimpang dari hukum acara yang berlaku. Perubahan tersebut terutama adanya suatu kriteria tindak pidana korupsi yang menjadi kewenangan KPK untuk melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi yang:

- a. Melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara dan orang lain yang ada kaitan dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara.
- b. Mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat
- c. Disamping kategori-kategori tindak pidana yang menyangkut keuangan negara seperti yang telah dikemukakan diatas, maka dalam undang-undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme yaitu: i) Kolusi, dan ii) Nepotisme. Sesungguhnya dalam undang-undang tersebut dimuat juga suatu tindak pidana yaitu korupsi; akan tetapi secara tegas dirujuk bahwa korupsi tersebut adalah sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tindak pidana korupsi, sebagaimana yang telah diuraikan terdahulu.

Dalam undang-undang tersebut dikatakan bahwa Nepotisme adalah setiap perbuatan penyelenggara negara secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarganya dan atau kroninya diatas kepentingan masyarakat, bangsa dan negara. Dilain pihak dikatakan bahwa Kolusi adalah permufakatan atau kerjasama secara melawan hukum antar penyelenggara negara atau antara penyelenggara negara dan pihak lain yang merugikan orang lain, masyarakat atau dan negara. Kedua jenis tindak pidana ini sesungguhnya menjadi tidak relevan oleh karena telah dicakup dalam rumusan tindak pidana korupsi yang sangat luas. Nepotisme yang merupakan perbuatan penyelenggara negara secara melawan hukum yang menguntungkan keluarganya atau kroni-nya telah tercakup didalam rumusan tindak pidana korupsi dalam pasal 2 dan 3 undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* Undang-undang Nomor 20 tahun 2001. Sedangkan Kolusi sebagai permufakatan atau kerjasama secara melawan hukum juga

telah tercakup didalam bentuk delik-delik penyertaan dan pembantuan sebagaimana diatur dalam Bab V Buku I KUHP.

Seorang ahli berpendapat bahwa perubahan-perubahan rumusan tindak pidana korupsi dalam hukum pidana materiil Indonesia dari tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, didasarkan pada alasan tidak berhasilnya aparat penegak hukum untuk mengurangi, apalagi membasmi tindak pidana korupsi secara menyeluruh. Sesungguhnya alasan kegagalan aparat penegak hukum tidak perlu menyebabkan seringnya berubah perumusan tindak pidana korupsi karena hukum materiil itu merupakan norma standar yang bisa ditegakkan dalam situasi yang berbeda. Lagipula perubahan-perubahan yang terjadi tersebut dapat menyebabkan susunan maupun substansi suatu norma menjadi "tidak baik dan tidak logis".

Tampaknya seluruh perubahan Undang-Undang maupun badan-badan yang berulang kali diganti tetap juga tidak membawa hasil. Bahkan masalah terbesar yang dihadapi sekarang justru merajalelanya korupsi, yang menjadikan kelumpuhan penegak hukum. Korupsi bahkan telah merupakan bagian dari budaya itu sendiri, sehingga menyebabkan penegakan hukum itu menjadi sangat lemah.

UU KPK DAN PERKEMBANGAN NASIONAL DAN GLOBAL

Dari latar belakang pembentukannya, nyata bahwa KPK merupakan upaya keluar dari titik kulminasi kegagalan mengatasi persoalan lama berupa korupsi yang sistemik yaitu kejahatan yang dilakukan secara melembaga dan terorganisasi serta mencakup seluruh sektor politik dan ekonomi. Konsiderans Menimbang huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 menentukan, bahwa:

- a. Dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, pemberantasan tindak pidana yang terjadi sampai sekarang belum dapat dilaksanakan secara optimal. Oleh karena itu pemberantasan tindak pidana korupsi perlu ditingkatkan secara profesional, intensif, dan berkesinambungan karena korupsi telah merugikan keuangan Negara, perekonomian Negara, dan menghambat pembangunan nasional.
- b. Lembaga Pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi.

Upaya-upaya yang dimulai sejak lama untuk memberantas tindak pidana korupsi sebagaimana telah terlihat diatas juga, telah beberapa kali melahirkan perubahan undang-undang untuk pemberantasan tindak pidana korupsi. Seorang Penulis menggambarkan kegawatan dan sistemiknya korupsi yang kita hadapi dengan mengatakan bahwa *"Pejabat tinggi pemerintah bersekongkol dengan pengusaha swasta, birokrasi pemerintah pusat dan daerah, pejabat bea-cukai, dan aparat keamanan agar dapat mempertahankan dan mengembangkan praktek mencuri"*.

Oleh karenanya pembentukan KPK tersebut sesungguhnya merupakan perkembangan ide yang tidak sekali jadi akan tetapi secara bertahap timbul dari keinginan untuk memberantas tindak pidana korupsi yang tidak kunjung berhasil meskipun setelah melalui beberapa kali perubahan undang-undang tentang pemberantasan tindak pidana korupsi dan lembaga-lembaga khusus yang dibuat silih berganti untuk menanganinya sebagaimana telah diutarakan dibab terdahulu. Penyebutan tindak pidana korupsi sebagai suatu kejahatan yang bersifat luar biasa (*extraordinary crime*) yang tidak dijumpai didalam Undang-Undang No. 31 tahun 1999 maupun Undang-Undang No. 20 tahun 2001. Undang-Undang No. 20 tahun 2001 dalam pertimbangannya huruf a, sebagaimana telah diutarakan terlebih dahulu diatas hanya menyebutkan bahwa *"tindak pidana korupsi yang selama ini terjadi secara meluas, tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, sehingga tindak pidana korupsi perlu digolongkan sebagai kejahatan yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa"*.

Meskipun hanya dikatakan bahwa pemberantasannya yang harus dilakukan secara luar biasa akan tetapi memang sifatnya yang terjadi secara meluas, dan meliputi seluruh sistem sosial dan pemerintahan (sistemik) serta akibat-akibatnya yang menghambat pertumbuhan dan keberlangsungan pembangunan nasional yang menyangkut hak-hak sosial dan ekonomi rakyat timbul baik secara internal yaitu didalam negeri juga meliputi akibat-akibat secara eksternal dalam bentuk pencitraan (*image*) yang timbul pada masyarakat internasional. Hal itu membawa akibat sulitnya kedudukan indonesia dalam hubungan ekonomi dan perdagangan internasional. Citra Indonesia sebagai negara yang paling korup Nomor 7 dari 25 negara, telah membawa dampak enggannya lembaga-lembaga keuangan Internasional untuk memberikan pinjaman dalam rangka pembangunan ekonomi

Indonesia. Dikatakan juga bahwa Indonesia memiliki reputasi internasional yang buruk dari segi korupsi, dan menjadi salah satu negara yang terkorup di dunia. Prestasi Indonesia dalam mengendalikan korupsi juga dinilai masih buruk. Orang Indonesia mengakui hal ini. Mereka mengibaratkan korupsi sebagai "penyakit yang harus dibasmi, dengan memaparkan setiap kasus yang diketahui". Walaupun persepsi-persepsi tersebut agak berlebihan karena munculnya keterbukaan baru di Indonesia yang demokratis, tingkat korupsi memang sangat tinggi dan membebani biaya sosial ekonomi yang berat. Korupsi juga turut menyebabkan hilangnya kepercayaan rakyat terhadap pemerintah.

Terdapat tiga ancaman yang timbul karena korupsi ini, yang berlaku secara nasional maupun internasional. Pertama, korupsi merusak tujuan-tujuan pembangunan, terutama sangat melukai hati kaum miskin, menciptakan resiko-resiko besar terhadap makro-ekonomi, membahayakan stabilitas keuangan, merusak legitimasi negara di mata rakyat Indonesia. Kedua, korupsi mengakibatkan resiko yang berat terhadap efektifitas proyek-proyek pembangunan. Dan ketiga, korupsi melemahkan kepercayaan publik terhadap bantuan pembangunan. Yang paling menarik dan baru adalah ungkapan Ackerman, bahwa merupakan kesalahan jika kita memandang korupsi seakan-akan hanya sebagai persoalan sosial lain. Kegagalan mengawasi korupsi merongrong legitimasi paling mendasar dari pemerintahan demokrasi, karena jika suap sudah merupakan bagian kehidupan yang rutin, orang-orang akan putus asa akan gagasan bahwa warganegara mampu mengontrol nasibnya melalui negara hukum yang demokratis.

Komisi Pemberantasan Korupsi Dalam Kurun Waktu 2002-2019

Kinerja KPK yang terlihat sampai tahun 2019, di mata publik sangat cemerlang, dan menimbulkan kesan merupakan satu-satunya Lembaga negara yang memiliki tingkat kepercayaan publik yang sangat tinggi. Boleh dikatakan bahwa KPK lah satu-satunya Lembaga penegak hukum yang mampu menunjukkan diri sebagai penegak hukum yang diterima di tengah-tengah masyarakat sebagai andalan dalam memberantas korupsi. Meskipun tampaknya dalam kerangka mempertahankan kinerja secara independent dan efektif, KPK telah mengalami benturan keras terutama ketika kasus-kasus "*high profile*" yang melibatkan pejabat publik dan anggota DPR. Ketika DPR dalam melaksanakan fungsi pengawasan

mempersoalkan beberapa hal tentang tindakan sebagai penyidik dan penuntut umum, timbul perdebatan yang hangat apakah Undang-Undang Tentang KPK telah di langgar karena undang-undang tersebut menjamin independensinya. Persoalan yang mengemuka apakah independensi suatu Lembaga penyidikan dan penuntutan yang secara khusus dibentuk dengan beberapa kewenangan yang luar biasa dibanding penegak hukum lain, menutup kewenangan konstitusional yang dimiliki DPR? Memang jikalau pengawasan itu dilakukan oleh anggota yang sedang berada dalam kerangka penyidikan dan penuntutan, maka independensi yang dimaksud dalam kerangka pelaksanaan tugas dengan kekuasaan yang diberikan oleh UU tampaknya merupakan suatu hal yang problematis. Apalagi jikalau dilihat dari segi kepentingan anggota yang sedang disidik dan dituntut, maka jenis pengawasan yang dilakukan dalam hal seperti itu, boleh jadi merupakan suatu hal yang tidak diperbolehkan baik karena alasan *conflict of interest* maupun persoalan etik. Persoalan lain yang harus menjadi focus, apakah karena sedang menunjukkan performa yang dipuji oleh public, KPK tidak memerlukan lagi perbaikan dan ditingkatkan untuk mencapai tingkat optima forma. Sudah barang tentu kita boleh menoleh kepada paradigma yang diutarakan dibagian awal sebagaimana ditulis oleh W. Friedman, “... *all thinking about law has struggle to reconcile the conflicting demands of the need of stability and of the need of change... Legal theory reflects the struggle of law between tradition and progress, stability and change, certainty and elasticity.*” Perkembangan yang terjadi secara nasional dan global harus menjadi factor-faktor yang diperhitungkan dalam melihat dan menentukan KPI (*key performance indicator*) dari KPK dalam penegakan hukum tentang pemberantasan korupsi untuk dan bagi kepentingan nasional Indonesia dengan paradigma yang berubah sebagai acuan dalam melakukan penilaian. Legal audit secara forensik tentu dibutuhkan untuk menentukan sikap tentang perlu tidaknya perubahan undang-undang dilakukan dalam kerangka perbaikan baik dalam strategi kelembagaan dalam kerangka penilaian indicator konstitusional maupun pandangan yang berubah tentang kedudukan Lembaga KPK dalam organisasi kekuasaan negara berdasarkan doktrin *separation of power* dalam konsep dan tingkat perkembangan Indonesia sekarang. Bruce Ackerman menyatakan bahwa “...*there are obvious danger involved in authorizing the branch to roam too widely. The broader its jurisdiction,*

the more it can disrupt the operation of the politically responsible authorities, and the more it will itself be a tempting target for the politicized vendetta.

Kelahiran Organ-Organ Baru

Perkembangan lembaga-lembaga negara yang bersifat utama dan bersifat pendukung dialami lebih dahulu di negara-negara maju karena semakin luasnya tugas negara khususnya dalam konteks negara kesejahteraan, sehingga menyebabkan dirasakan perlu mengembangkan organ atau lembaga yang berada di luar ruang lingkup organisasi kekuasaan pemerintahan dan kementerian yang berada dalam ranah pemerintahan atau eksekutif. Kebijakan pengembangan lembaga yang berada di luar kementerian yang tradisional dalam kerangka strategi kelembagaan dalam pelaksanaan tugas pemerintahan untuk mencapai tujuan bernegara, merupakan perkembangan yang di Amerika di mulai sejak lama pada abad ke 19, yang berkembang pesat dilihat dari pertumbuhan penduduk, perkembangan perekonomian dan anggaran belanja serta jumlah pegawai pemerintah. Semuanya tumbuh secara parallel antara sistem pemerintahan dan hukum serta karakter perubahan kelembagaan. Dalam banyak hal pertumbuhan hukum administrasi dalam suatu sistem pelayanan publik menggambarkan satu reaksi yang menjawab panggilan masyarakat untuk penataan suatu sistem social yang baru, kompleks dan berbeda.

Pandangan pada masa awal Pemerintahan Amerika, pemerintahan nasional kecil dan terbatas, berkenaan dengan adanya semangat yang mendukung sistem pasar bebas dan teori pemerintahan yang terbatas. Tidak ada lembaga yang bersifat independent di abad-abad awal, dan bagi kebanyakan rakyat, baru hanya pemikiran untuk menambah lembaga baru yang bersifat mengatur, telah dianggap menjijikkan. Namun ketika konsep pasar bebas disalah gunakan yang menyebabkan timbulnya pertentangan dengan pandangan masyarakat, rakyat meminta bantuan pemerintah. Berbeda dengan masa awal, saat ini organ-organ administrative membesar, meluas dan berkuasa, memberi gambaran tentang masalah yang kompleks dan tantangan dari satu masyarakat Amerika yang berubah dari abad ruang angkasa. Terlebih lagi dengan peran pemerintah dalam suasana globalisasi yang saling mempengaruhi secara cepat antara bagian-bagian dunia satu sama lain, peran pemerintah bertambah besar. Pertumbuhan jumlah Lembaga atau organ administrasi tersebut sampai dengan tahun 1986, dalam

sistem pemisahan kekuasaan pemerintahan, dengan 14 Kementerian, Lembaga atau organ federal di luar kementerian mencapai 60 (enam puluh) organ. Pertumbuhan organ-organ tersebut bukan saja di lihat dari segi jumlah, tetapi juga organ-organ yang semakin banyak tersebut, juga telah semakin tumbuh membesar.

Pertumbuhan organ-organ negara yang di bentuk di luar cabang kekuasaan pemerintahan yang telah ada dalam konsep *separation of power* yang klasik, yang juga disebut dalam banyak kesempatan sebagai *auxiliary state organ* hampir semuanya berada dalam pengawasan pemerintah atau executive dan umumnya mereka memberi laporan kepada pemerintah (eksekutif). Kecuali Lembaga atau organ yang terkadang memiliki fungsi regulasi, eksekusi dan adjudikasi di satu Lembaga – secara bertentangan dengan konsep *separation of power*, organ independent demikian menghimpun 3 (tiga) jenis kekuasaan dalam satu organ, dan jenis organ independent demikian di kelompokkan dalam cabang keempat (*the headless fourth branch of the government*). Ada di antaranya yang bersifat tetap, tetapi ada yang sifatnya *ad hoc*. Meskipun harus diakui ada lembaga atau auxiliary organ yang diberi kedudukan independent.

Seorang penulis menyatakan bahwa akhir-akhir ini, muncul sekelompok sarjana yang telah mulai mengakui adanya suatu tantangan dalam abad ini di Eropah dan Amerika, untuk mengkonstruksi doktrin *separation of powers* yang baru, dan khusus tentang pengawasan pemerintahan, terutama dalam mengatasi korupsi, perlu dibentuk suatu cabang baru yang disebut "*integrity branch*". Dia menuliskan:

Bureaucracy can not work if bureaucratic decisions are up for sale to the highest bidder. Nor can elected politicians be trusted to get serious about corruption. Even when they themselves do not share directly in the loot, a slush fund can often serve to grease the wheels of their electoral coalition. But if this is so, shouldn't a modern constitution devote a special article to creating a separate institution that seeks to checks and balance these corrosive tendencies? ... A failure to control it undermines the very legitimacy of democratic government. If pay-offs a routine part of line, ordinary people will despair of the very idea that they, together with their fellow citizens, can control their destinies through the democratic rule of law. This situation prevails, of course, in vast areas of the world. But the pervasiveness of corruption does not mean that constitutional law should turn a blind eye. To the contrary, it suggests that the struggle for genuine constitutionalism is still in its infancy. The credible construction of a separate "integrity branch" should be a top priority for drafter of modern constitutions. The new branch should be armed with powers and incentives to engage in an ongoing oversight.

Legal and Performance Audit KPK.

Ketika *public trust* KPK amat tinggi di tengah masyarakat, karena performanya dalam penanganan korupsi yang meliputi juga pejabat tinggi pemerintahan – bahkan Menteri – yang ditangkap karena terlibat dalam tindak pidana korupsi, masih tetap saja terdengar kritik keras terhadap KPK, karena dianggap hanya menggunakan instrument atau mekanisme penyadapan dalam penanganan tindak pidana korupsi. Tanpa mengabaikan sikap objektif dalam melakukan penilaian, sesungguhnya dapat dilakukan pengukuran dengan menggunakan parameter berdasar paradigma yang berkembang sesuai dengan pergeseran legislasi dan kebijakan pemerintahan yang menyertainya, baik secara nasional maupun secara internasional atau global. *United Nations Convention Against Corruption (UNCAC), 2003* (Konvensi PBB Tentang Pemberantasan Korupsi) yang telah ditanda tangani dan diratifikasi Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006, tidak lagi mensyaratkan unsur merugikan keuangan negara sebagai unsur tindak pidana, karena cakupan delik korupsi menurut Konvensi Anti Korupsi sudah diuraikan secara sangat limitatif yang meliputi suap, penggelapan dalam jabatan, memperdagangkan pengaruh, penyalahgunaan jabatan, pejabat publik memperkaya diri secara tidak sah, suap di sektor swasta, penggelapan dalam perusahaan swasta, pencucian hasil kejahatan, menyembunyikan adanya kejahatan korupsi dan menghalang-halangi proses peradilan, sehingga tampak lebih tegas dan memenuhi asas legalitas yang ketat dalam hukum pidana. Dengan ratifikasi tersebut sebenarnya hukum pidana Indonesia tentang pemberantasan tindak pidana korupsi telah berubah, yang mengubah juga strategi pemberantasan tindak pidana korupsi dengan memperhatikan paradigma UN Convention Against Corruption yaitu *asset recovery*, kerja sama internasional dalam pengembalian kerugian negara (*asset recovery*), perubahan rumusan delik korupsi dan tindak pidana korupsi yang meliputi fihak swasta.

Perkembangan terbaru yang perlu perhatian ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, sangat berpengaruh terhadap pemberlakuan Hukum Pidana (undang-undang Tipikor) sebagai ***ultimum remedium***. **Kerugian keuangan negara** dapat timbul karena adanya pelanggaran administrasi, yang tidak segera diproses menurut hukum pidana melainkan menata kembali hukum administrasi yang dilanggar tersebut, dan hukum pidana harus menunggu, bahwa kerugian negara yang boleh jadi timbul karena kesalahan

administrasi, harus terlebih dahulu diselesaikan menurut hukum administrasi negara, dan jikalau seluruh upaya hukum administrasi telah dilakukan namun masih mengandung persoalan tersisa yang menyebabkan pelanggaran hukum pidana dan menimbulkan kerugian keuangan negara, barulah hukum pidana (UU Tipikor) operasional untuk diperlakukan.

Dengan memperhatikan perkembangan hukum dalam kerangka nasional dan Internasional yang masuk kedalam sistem hukum nasional melalui ratifikasi, sesungguhnya telah menyebabkan hukum tentang pemberantasan tindak pidana korupsi berubah, sehingga meskipun UU Tipikor belum dinyatakan tidak berlaku lagi dengan kedua perkembangan hukum tersebut, akan tetapi prinsip harmonisasi norma dan sinkronisasi norma dengan adagium yang dikenal sebagai "*lex posteriore derogat legi priore*" telah terjadi, dengan mana hukum yang baru akan mengesampingkan hukum yang lama, yang mengatur hal yang sama, menyebabkan secara objektif sesungguhnya hukum yang berlaku dalam tindak pidana korupsi telah berubah, yang mengakibatkan Undang-Undang KPK juga memerlukan perubahan.

Uji Formil Revisi UU KPK

Setelah memperhatikan seluruh perkembangan secara nasional dan global tersebut diatas, kini saatnya melakukan penilaian apakah dari sisi formil, pembentukan UU 19 Tahun 2019 memang bertentangan dengan UUD 1945. Jikalau pengujian suatu undang-undang mengambil segi formil pembuatan undang-undang yang di dalilkan bertentangan dengan UUD 1945, maka menurut undang-undang, Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya bahwa pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam hal pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan pembentukan berdasarkan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, sejumlah rujukan tentang uji formil tersebut adalah menyangkut proses, prosedur dan tatacara, siapa yang berwenang dan bentuk dari peraturan yang dirumuskan. Proses diartikan sebagai serangkaian tindakan atau langkah yang dilakukan untuk untuk mencapai satu tujuan, dan proses juga disebut sebagai prosedur, cara -tertentu atau cara yang resmi untuk melakukan sesuatu, yang dalam pembentukan undang-undang dapat meliputi perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan

pengundangan. Dalam perencanaan, boleh jadi suatu penelitian dalam kerangka menyusun suatu naskah akademik yang menguraikan landasan filosofis, sosiologis dan juridisnya menjadi bagian yang harus termasuk di antaranya, sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Pembentukan Peraturan peundang-undangan.

Dalam kerangka yang demikian, maka rujukan pertama tentag pembentukan undang-undang, dapat kita lihat dalam Bab VII UUD 1945 Tentang Dewan Perwakilan Rakyat:

A. Pasal 20:

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang;
- (2) Setiap Rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan Bersama;
- (3) Jika Rancangan Undang-Undang tidak mendapat persetujuan Bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat;
- (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 disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan;

B. Pasal 5:

- (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat;

C. Pasal 22:

- (1) Dalam hal ikhwal kegentingan memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang;
- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikut;
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah iitu harus dicabut.

D. Pasal 22D:

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;

- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, Pendidikan dan agama.

E. Pasal 22A:

Ketentuan lebih lanjut tentang tatacara pembentukan undang-undang, diatur dengan undang-undang.

Dari bunyi ketentuan dalam Pasal-pasal dalam UUD 1945 tersebut, maka segi formil yang dimaksud yang harus menjadi rujukan dalam pembuatan undang-undang tersebut, adalah mengenai kewenangan Lembaga, baik dalam mengajukan rancangan, keikutsertaan pembahasan dan persetujuan serta pengundangan, akan tetapi ternyata proses dan prosedur yang harus dilalui dan dilakukan, tidak diatur secara tuntas dalam UUD 1945, melainkan lebih lanjut merujuk pada undang-undang, sepanjang mengenai tatacara. Tatacara, di sini bisa merujuk kewenangan Lembaga yang menyusun, mengajukan rancangan, yang menyampaikan kepada DPR atau ke Presiden, pembuatan DIM, Tetapi semua juga merujuk pada proses yang mengenal apa yang disebut Daftar Prolegnas, Naskah Akademik, dan ditingkat DPR dalam pembahasan bersama siapa yang ditunjuk oleh Presiden untuk mewakili dalam pembahasan dalam semua tahap yang ada, dan pemberian persetujuan di DPR. Semua hal tersebut seluruhnya harus bermuara kepada pengambilan keputusan yang memiliki tatacara keabsahan dengan apa yang disebut quorum dan pengambilan keputusan, mufakat bulat atau voting. Rujukan kepada undang-undang tentang tatacara pembentukan peraturan perundang-undangan sesungguhnya merupakan pendelegasian kewenangan dari konstitusi kepada norma yang dibawahnya secara langsung yang menjadi pertanyaan, apakah seluruh proses, prosedur dan tatacara yang disebut dalam undang-undang, merupakan delegasi kewenangan konstitusional dan apakah hanya sampai pada ketentuan dalam undang-undang? Pertanyaan ini penting, karena beberapa prinsip konstitusi yang merupakan landasan negara yang prinsipil – seperti demokrasi – tidak mudah untuk merumuskannya dalam prosedur dan tata cara yang disebut secara tuntas dalam

undang-undang. Dalam banyak hal, tatacara pembentukan undang-undang secara kelembagaan – baik dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maupun dalam UU Susduk yang mendelegasikan lagi kedalam peraturan tata tertib, misal diatur tentang kapan dan bagaimana caranya pengambilan keputusan dilakukan dalam musyawarah mufakat dan kapan voting dan dalam hal bagaimana harus dilakukan voting tersebut, yang dapat disebut secara proses yang demokratis untuk dapat disebut sah secara konstitusional. diatur pula lebih jauh dalam Aturan Tata Tertib.

Dalam uji formal undang-undang terhadap UUD 1945, yang menjadi ukuran adalah formalitas pembentukan undang-undang yang meliputi institusi atau lembaga yang mengusulkan dan membentuk undang-undang, prosedur persiapan sampai dengan pengesahan undang-undang yang meliputi rencana dalam prolegnas, amanat Presiden, tahap-tahap yang ditentukan dalam tata tertib DPR, serta quorum DPR, dan pengambilan keputusan menyetujui secara aklamasi atau voting, atau tidak disetujui sama sekali. Konsep pemerintahan konstitusional didasarkan pada suatu prosedur yang mengandung nilai etika, yaitu tentang cara-cara atau prosedur pengambilan keputusan, katimbang tujuan, betapapun luhur dan baiknya tujuan yang akan dicapai. Semakin mulia tujuan sosial yang disusun dalam program sosial dan undang-undang kesejahteraan sosial – seperti kemakmuran nasional semakin tinggi nilai etik yang diandung sebagai hasil akhir maupun proses embentukannya.

Konsep pemerintahan konstitusional didasarkan pada suatu prosedur yang mengandung nilai etika, yaitu tentang cara-cara atau prosedur pengambilan keputusan, katimbang tujuan, betapapun luhur dan baiknya tujuan yang akan dicapai. Semakin mulia tujuan sosial yang disusun dalam program sosial dan undang-undang kesejahteraan sosial – seperti kemakmuran nasional semakin tinggi nilai etik yang diandung sebagai hasil akhir maupun proses pembentukannya, menyebabkan pemerintahan konstitusional yang didasarkan pada suatu prosedur yang mengandung nilai etika, yaitu tentang cara-cara atau prosedur pengambilan keputusan, tidak hanya melihat pada tujuan, betapapun luhur dan baiknya tujuan yang akan dicapai. Semakin mulia tujuan sosial yang disusun dalam program sosial dan undang-undang kesejahteraan sosial – seperti kemakmuran nasional, penghapusan kemiskinan dan kelas sosial, atau mengejar target legislasi yang ditetapkan, jika hanya digunakan sebagai instrumen untuk

menjustifikasi, dapat berakibat bahwa pelaksanaan kekuasaan menjadi sewenang-wenang. Ini tidak berarti bahwa konstitusi tidak perlu mengandung tujuan yang mulia ataupun target tertentu yang dianggap penting. Namun semua ini harus secara sungguh-sungguh dimiliki bersama-sama, dan menjadi kepentingan bersama atau kepentingan umum, sehingga tidak boleh menghapus ***prosedur sebagai nilai inti*** dari pemerintahan konstitusional. Karenanya prosedur demikian dalam pengambilan keputusan proses legislasi, merupakan standar dan ukuran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari konstitusi satu negara, termasuk Republik Indonesia. Meski demikian, dari semua ukuran-ukuran yang diharapkan ada dan termasuk dalam aspek formal pembentukan undang-undang, ada bagian yang sifatnya secara etik berakibat atau buruk suatu undang-undang yang dihasilkan, dan ada yang berakibat kebatalan.

Berfungsinya kekuasaan legislatif secara riil sebagaimana layaknya, berdasar transfer atau perpindahan kedaulatan rakyat yang diserahkan pada wakil-wakilnya sebagai mandat berdasarkan konsep kepercayaan (*trust*), menyebabkan anggota legislatif tersebut memperoleh kekuasaan secara fiduciair (*fiduciary power*). Akan tetapi penyerahan mandat tersebut tetap saja tidak menggeser kekuasaan rakyat sebagai *the supreme power (the sovereign)* yang tetap dapat memecat wakil atau merubah legislasi yang dihasilkan jika dibuat secara bertentangan dengan kepercayaan yang diletakkan padanya karena kedaulatan rakyat sebagai kekuasaan tertinggi sesungguhnya tidak pernah berpindah dengan terbentuknya insitusi perwakilan yang memuat mandat, melainkan tetap berada ditangan rakyat.

Klausul-klausul lentur (*open ended*) dan standar-standar umum yang terlibat dalam *balancing of interest* dari semua komponen bangsa, merujuk pada peraturan yang mengikat secara umum, terutama dengan kesesuaian antara norma yang dibentuk dan proses pembentukannya.

Semua peraturan adalah produk dari banyak aspirasi dan kepentingan yang saling bertikai. Alasan yang sesungguhnya terletak pada peran sentral yang dimainkan etika politik dalam kehidupan kenegaraan dan kemustahilan menyelesaikan masalah tanpa merujuk kepada pelaksanaan mandat sebagai *fiduciary duty* secara bertanggung jawab terhadap konstituen dan bangsa secara keseluruhan. Ukuran tentang kepentingan dan dan hak konstitusional para Pemohon yang menentukan ada tidaknya kerugian konstitusional, tetap harus merujuk pada Pasal 51 ayat (1) UU MK, sehingga secara berbeda dengan uji materiil undang-undang, yang

menitik beratkan pada kerugian yang terjadi karena dirumuskannya norma dalam satu undang-undang merugikan hak konstitusional, dalam uji formal kerugian konstitusional Pemohon harus dilihat dari kepercayaan dan mandat yang diberikan kepada wakil, yang menjadi anggota DPR atas dasar *fiduciary duty*, yang harus dilaksanakan secara itikad baik dan bertanggung jawab, dalam hubungan **mandat** yang tidak terputus dengan dipilih dan dilantikannya anggota DPR sebagai wakil rakyat pemilih.

Oleh karenanya kerugian konstitusional setiap warga yang telah memberikan hak pilih dalam pemilihan umum, sehingga terpilihnya wakil rakyat di DPR, dipandang terjadi ketika wakil rakyat tersebut tidak melaksanakan tugasnya secara wajar dan bertanggung jawab. Tugas utama anggota DPR adalah hadir di dalam rapat-rapat DPR untuk menyuarakan aspirasi konstituennya, sehingga undang-undang dan kebijakan lain yang dibentuk adalah merupakan hasil kerja yang sungguh-sungguh. Ukuran kesungguhan dan kepercayaan tersebut dijalankan secara bertanggung jawab, adalah dengan melaksanakan seluruh proses, prosedur dan tata cara yang perlu dalam pelaksanaan kewenangan legislative, sehingga tidak merupakan hambatan berkenaan dengan prosedur dan tatacara yang tidak terpenuhi, karena ketidak sungguhan tersebut. Meskipun dikatakan bahwa kedudukan hukum (*legal standing*) digantungkan pada kerugian konstitusional akibat berlakunya norma dalam satu undang-undang, ukuran demikian dapat berbeda dalam uji materiil dengan uji formal. Dalam uji formal, yang menyangkut tidak dilaksanakannya mandat wakil rakyat secara bertanggung jawab dalam mengambil keputusan-keputusan untuk membentuk satu undang-undang atau kebijakan lain, dapat mengakibatkan setiap warga yang telah melaksanakan hak pilih, menurut hemat saya memiliki *legal standing* untuk mengajukan permohonan uji formil, karena merasa dirugikan secara konstitusional disebabkan pemegang mandat mengambil keputusan yang tidak sesuai dengan mandat yang diperolehnya secara fiduciair.

Tatanan hukum sebagai sistem formalitas menghadapi dua masalah besar, yang mendominasi pemikiran hukum modern. Yang pertama adalah perjuangan untuk keluar dari dilema kesewenang-wenangan dan formalisme membabi buta, keadilan yang zalim; yang kedua adalah upaya untuk menciptakan keakuran antara legalitas dan moralitas.

Dalam melihat formalitas, prosedur dan kelembagaan sebagai ukuran

konstitusionalitas pembentukan satu undang-undang, maka disamping adanya etika moral sebagai dasar setiap pemerintahan konstitusional, maka Undang-Undang Dasar suatu negara hanyalah sebagian dari hukum dasar negara itu. Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, sedang di sampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, yaitu aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara. Disamping pasal-pasal UUD tidak mencukupi untuk dilihat hanya sepanjang pasal-pasal, tetapi menyelidiki juga bagaimana kondisi atau suasana yang melatar belakangi terjadinya teks. Disamping itu, sebagaimana telah diutarakan, hukum dasar tidak hanya apa yang ditulis dalam UUD, tetapi prinsip-prinsip ketatanegaraan yang diatur dalam bentuk peraturan dibawah UUD seperti halnya Undang-Undang Susduk DPR dan Peraturan Tata Tertib yang diterima sebagai norma yang mendasar dalam pengambilan keputusan-keputusan, dan juga menjadi aturan yang secara universal diterima dan dipraktikkan dalam Parlemen di dunia, sehingga ukuran konstitusionalitas pembuatan undang-undang, dapat dipergunakan sebagaimana termuat dalam peraturan perundang-undangan tersebut yang memuat prinsip-prinsip konstitusi.

Meskipun proses pengesahan undang-undang dimaksud dapat dipersoalkan dari segi proses, prosedur, tata cara dan kewenangan Lembaga yang membuat, yang secara tegas diharuskan, sehingga teknik pengambilan keputusan dapat ditentukan, namun harus menjadi patokan bahwa kekurangan dalam aspek formil tersebut **tidak selalu menyebabkan suatu kebatalan (*nietigheid*) atau dapat dibatalkan (*vernietigbaar*)**, terutama karena 3 (tiga) hal berikut:

1. formalitas yang merupakan nilai etik penyelenggaraan negara yang terkait dengan kewenangan legislasi hanya dapat secara maksimum menyebabkan suatu penilaian bahwa produk yang dihasilkan baik atau buruk;
2. formalitas yang dilandasi prinsip konstitusi yang dikenal dalam demokrasi tentang keterbukaan dan hak rayat untuk memberi pendapat, maka penyelenggaraan pemerintahan tentang kewenangan legislasi demikian telah disalurkan melalui mandate rakyat kepada wakil melalui pemilihan umum yang merupakan suatu *fiduciary duty*, sehingga jika terjadi pelanggaran mandate berdasarkan *fiduciary duty* melahirkan hak bagi pemberi mandate untuk membatalkan mandate melalui **recalling** wakil, dan dalam hal sistem tidak memberikan kemungkinan demikian terjadi, rakyat pemilih akan mengubah

pilihannya pada pemilihan umum berikut, untuk mengubah pemberian mandate kepada pihak yang lebih dipercaya untuk mengemban *fiduciary duty* tersebut. Pemberian *legal standing* kepada perorangan atau kumpulan perorangan untuk mempersoalkan konstitusionalitas suatu undang-undang didepan MK adalah suatu wujud dari karakter demokrasi negara Indonesia, yang akan mempersoalkan secara materiil norma undang-undang yang dianggap merugikan hak konstitusional warganegara pemberi mandate, yang oleh wakil yang dipilihnya tidak dilaksanakan menurut kehendak rakyat pemilih terhadap wakil yang dipilih;

3. Uji formal dengan akibat hukum kebatalan suatu undang-undang, harus menyangkut pengabaian yang terjadi dalam metode *decision-making process* dengan alasan kelembagaan, daftar prolegnas, proses pembahasan bersama dan tata cara pengambilan keputusan akhir. Alasan-alasan lain hanya mengakibatkan lahirnya undang-undang yang mungkin buruk, tetapi tidak berakibat kebatalan (*nietigheid*) atau dapat dibatalkan (*vernietigbaarheid*), terutama karena standard etik adalah digunakan untuk menjadi ukuran baik atau buruk dan bagaimana untuk menjadikan orang atau karya atau sikap untuk semakin lebih baik dan sempurna, tetapi tida menjadi ukuran *legality* atau *validity* untuk menentukan keabsahan tindakan, langkah atau produk.
4. Uji formal dengan akibat hukum kebatalan suatu undang-undang, harus menyangkut pengabaian yang terjadi dalam metode *decision-making process* yang menyangkut alasan kelembagaan, daftar prolegnas, proses pembahasan Bersama dan korum dan tata cara pengambilan keputusan akhir. Alasan-alasan lain hanya mengakibatkan lahirnya undang-undang yang mungkin buruk, tetapi tidak berakibat kebatalan (*nietigheid*) atau dapat dibatalkan (*vernietigbaarheid*), karena standard etik adalah digunakan untuk menjadi ukuran baik atau buruk dan bagaimana untuk menjadikan orang atau karya atau sikap untuk semakin lebih baik dan sempurna, tetapi tida menjadi ukuran *legality* atau *validity* untuk menentukan keabsahan tindakan, langkah atau produk. Alasan tentang asas proportionality yang menguji kerugian atau kepentingan konstitusional yang tidak seimbang jika suatu undang-undang dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum karena adanya pengabaian tatacara atau prosedur, sedemikian rupa bahwa kerugian konstitusional lebih besar jika undang-undang yang diuji secara formil dibatalkan, katimbang

dinyatakan tetap berlaku meskipun ada proses yang harus diperbaiki. Misal tentang quorum dan penghitungan suara, jelas merupakan uji formil yang secara kuantitatif mudah diukur dalam soal quorum dan penghitungan suara setuju untuk mensahkan undang-undang dalam rapat paripurna DPR. Tetapi kuorum tersebut secara proporsional dapat dilihat akibat hukum secara lebih tepat, ketika suara yang menyatakan setuju tidak mencapai suatu quorum sesuai dengan persyaratan yang diminta dengan menghitung secara individual anggota yang hadir, akan berpengaruh jika dilihat bahwa sistem persetujuan dan kehadiran menggunakan sistem fraksi, sehingga seandainya juga dari segi individu yang hadir tidak mencukupi tetapi secara fraksi mencukupi, maka asas **proporsionalitas** dalam quorum, tidak selalu berakibat kebatalan terhadap undang-undang yang diuji, karena seandainya juga anggota yang tidak hadir menghadiri rapat pengambilan keputusan, suaranya tidak menyimpang dari suara fraksi yang terlebih dahulu disepakati.

Kesimpulan

Atas dasar seluruh argument yang diajukan diatas, dapat disimpulkan bahwa revisi undang-undang KPK dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019, memang tidak sempurna, memiliki kekurangan serta menimbulkan kecurigaan karena adanya proses dan tata cara pembentukan undang-undang yang tidak sempurna sebagaimana diatur dalam undang-undang, akan tetapi tidak cukup alasan untuk menyatakan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang KPK inkonstitusional atau bertentangan dengan UUD 1945.

[2.5] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon tersebut, Pihak Terkait Komisi Pemberantasan Korupsi telah memberikan keterangan dalam persidangan tanggal 23 September 2020 yang dilengkapi dengan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 23 September 2020, yang pada pokoknya sebagai berikut:

I. Pendahuluan

Korupsi di Indonesia hingga saat ini merupakan masalah bangsa yang menghambat pembangunan, mencederai penegakan hukum dan melemahkan sumber daya manusia. Bahwa tindak pidana korupsi sudah merambah

kesemua aspek mulai dari eksekutif, yudikatif maupun legislatif. Korupsi merupakan ancaman bagi eksistensi dan integritas suatu bangsa, oleh karena itu korupsi bukan untuk dilestarikan karena korupsi bukanlah budaya, tetapi korupsi adalah musuh bersama yang harus dicegah dan diberantas. Perkembangan tindak pidana korupsi dari sisi kuantitas semakin banyak dan dari sisi kualitas semakin canggih. Korupsi ternyata tidak hanya dilakukan orang yang berpendidikan rendah namun banyak sekali yang dilakukan oleh orang-orang yang berpendidikan tinggi bahkan orang-orang yang paham hukum sekalipun.

Tindak pidana korupsi yang selama ini terjadi secara meluas, tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, sehingga tindak pidana korupsi perlu digolongkan sebagai kejahatan yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa.

Menurut data *Transparency International Indonesia* (TII) yang merilis data indeks persepsi korupsi atau *corruption perception index* (CPI) Indonesia pada 2019 skor indeks persepsi korupsi Indonesia berada di angka 40 dengan nilai tertinggi 100 (paling bersih). Indeks persepsi korupsi mengacu pada 13 survei dan penilaian ahli untuk mengukur korupsi sektor publik di 180 negara dan teritori. Jika dilihat berdasarkan peringkat, Indonesia berada di posisi 85 dari 180 negara. Skor ini naik dua poin dari tahun 2018 yang berada di poin 38 dan rankingnya yang juga ikut naik dari 89 menjadi 85. TII menilai kenaikan skor indeks persepsi korupsi menjadi bukti langkah Indonesia untuk memberantas korupsi cukup berpengaruh, Hal ini menjadi penanda bahwa perjuangan bersama melawan korupsi yang dilakukan oleh pemerintah, KPK, Lembaga keuangan dan bisnis, serta masyarakat sipil menunjukkan upaya positif.

Keberhasilan pemberantasan korupsi di Indonesia perlu ditingkatkan lagi mengingat Indonesia berada di urutan ke-4 negara-negara di Asia Tenggara dengan urutan Singapura dengan skor 85, Brunai Darussalam skor 60, Malaysia skor 53.

Di tengah KPK melakukan upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi, pada tanggal 17 Oktober 2019 pemerintah mengesahkan Undang-Undang RI Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi telah diubah dengan diundangkannya Undang-Undang RI Nomor 19 Tahun

2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Lembaran Negara RI Tahun 2019 Nomor 197.

II. PROSES PEMBAHASAN PERUBAHAN UU KPK

Bahwa KPK pernah mengirimkan surat kepada Presiden dan ketua Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia terkait pembahasan UU KPK yaitu:

1. Kepada Presiden

Surat Nomor : R 3484/HK.01.00/01-50/09/2019 tanggal 6 September 2019

Perihal : Revisi Undang-Undang KPK

Pada pokoknya berisi:

Dasar pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam pemberantasan dan pencegahan korupsi di Indonesia adalah Ketetapan MPR No. VIII Tahun 2001 Pasal 2 angka 6, yang kemudian ditindaklanjuti dengan pengesahan UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK. Dalam pelaksanaan tugasnya selama kurang lebih 15 tahun ini, KPK menyadari tentu saja masih banyak kekurangan terjadi, KPK belum mencapai tataran ideal. KPK tetap mengupayakan perbaikan dan penyempurnaan tata kerja KPK dengan tujuan agar KPK dapat berkontribusi lebih signifikan dalam mengakselerasi perbaikan Indeks Persepsi Korupsi. KPK akan tetap memperkuat upaya penegakan hukum dan merekomendasikan perbaikan sistem dipelbagai sektor antara lain sumber daya alam seperti pertambangan, kehutanan serta energi.

KPK mengamati proses revisi UU KPK melalui inisiatif DPR yang sedang bergulir cepat. Melihat isi *draft* tersebut, maka besar kemungkinan bila disahkan, akan justru melemahkan tugas dan fungsi KPK. KPK mohon agar Bapak Presiden mendengarkan kembali masukan masyarakat, para ahli hukum termasuk para ahli dari Perguruan Tinggi. Selanjutnya KPK mohon agar proses revisi UU KPK ini dihentikan melalui kewenangan yang ada pada Bapak Presiden Besar Harapan KPK, Bapak Presiden tidak menerbitkan Surat Presiden (Surpres) yang diperlukan untuk melanjutkan proses revisi.

Merujuk pada *United Nation Convention Against Corruption* (UNCAC) yang telah diratifikasi dengan UU Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan

UNCAC, KPK justru memerlukan penguatan regulasi. Pemerintah perlu mengisi kesenjangan (*gap*) yang masih belum terpenuhi sebagaimana yang disarankan dalam UNCAC. Kesenjangan yang perlu segera dipenuhi antara lain terkait dengan korupsi diluar penyelenggara negara (sektor swasta), perdagangan pengaruh (*trading influence*), memperkaya diri secara tidak sah (*illicit enrichment*) serta perampasan asset (*asset recovery*).

2. Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Surat Nomor: R 3514/HK.01.00/01-50/09/2019 tanggal 16 September 2019

Perihal : Pembahasan Revisi Undang-Undang KPK

Pada Pokoknya berisi:

KPK sangat menyayangkan dan prihatin karena pembahasan dilakukan dalam waktu yang begitu mendesak menjelang berakhirnya masa jabatan anggota DPR saat ini. Pembahasan baik oleh Badan Legislatif DPR maupun pembahasan DPR dengan Pemerintah juga tidak melibatkan partisipasi publik termasuk KPK sebagai pihak yang sangat berkepentingan dalam pelaksanaan undang-undang tersebut.

Bahwa Pimpinan KPK telah menemui Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (sebagai salah satu perwakilan Pemerintah) pada hari Kamis, tanggal 12 September 2019 untuk menanyakan dan meminta Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang disampaikan Pemerintah kepada DPR, namun DIM tersebut tidak diberikan oleh Bapak Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan berjanji bahwa KPK akan diundang dalam pembahasan di DPR.

KPK belum menerima satu surat resmi apapun terkait pembahasan revisi Undang-undang KPK baik dari DPR maupun dari Pemerintah. Praktik semacam ini tidak lazim dalam proses penyusunan suatu undang-undang karena KPK sebagai pihak yang berkepentingan dan yang menjalankan undang-undang tidak pernah dimintai pendapat sama sekali mengenai substansi yang akan direvisi dalam undang-undang tersebut dalam rangka menjalankan proses pembentukan undang-undang yang demokratis, akuntabel dan transparan, KPK mohon dengan hormat kepada DPR dan Pemerintah untuk dapat:

1. Menyampaikan Draft Resmi RUU Revisi Undang-Undang KPK dan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang disampaikan oleh Pemerintah kepada DPR dan KPK;
2. 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.
3. Dalam hal harus dipaksakan proses revisinya pada masa sidang yang tersisa. Pemerintah dan DPR perlu mendengar dan mempertimbangkan masukan serta tanggapan dari public secara luas termasuk dan terutama KPK sebagai Lembaga pelaksana undang-undang tersebut.

Bahwa sampai dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 pada tanggal 17 Oktober 2019, KPK belum pernah diberikan draft Resmi Undang-Undang KPK yang baru dari Pemerintah dan DPR RI.

III. PENGARUH PERUBAHAN UU KPK

1. KPK, Dewan Pengawas & Pro Justitia, Quasi Intervensi

A. Pendahuluan

Sistem demokrasi dan penegakan hukum perlu memperhatikan orientasi *balanced of interest* diantara 3 pilarnya, yaitu Masyarakat, Negara dan Penegak Hukum yang eksistensi ketiga pilar itu memiliki Fungsi Pengawasan melalui pola *checks and balances* dari sistem demokrasi modern yang mengakui adanya pola *Distribution of Power*, bukan *Separation of Power*, untuk memperoleh hasil akhir berupa penegakan hukum yang adil dan sejati pula sekaligus sebagai bentuk pertanggungjawaban kekuasaan luas lembaga penegak hukum itu sendiri.

Tujuan penegakan hukum bukan menimbulkan dis-integrasi diantara maupun didalam lembaga penegak hukum, tetapi bagaimana memaksimalkan penegakan hukum yang non diskriminatif. Selain itu independensi proses penegakan hukum merupakan wacana yang bersifat imperatif. Gangguan, serangan dan intervensi terhadap institusi penegak hukum hadir begitu kuat. Pola intervensi pun dikemas dalam

bentuk independensi semu, seperti penempatan lembaga penegak hukum yang menjadi sub-ordinasi kekuasaan, yang semua ini memberi arah, seolah ada justifikasi yang berlandung dibalik prinsip legalitas subordinasi.

B. Dewan Pengawas, Quasi Intervensi & Eksistensi KPK

Dalam pemahaman yang demikian, gangguan kelembagaan terhadap eksistensi KPK akan merupakan sesuatu yang disikapi dengan inkonsistensi politik terhadap KPK. Perlu diperhatikan beberapa pendekatan antisipasi perspektif korupsi, khususnya polemik, usaha dan perbedaan persepsi dari metode Penguatan dan Pelemahan kelembagaan KPK. Antara lain, *Kesatu*, misalnya ada tidaknya kebutuhan Dewan Pengawas, meskipun pro kontra ini seharusnya sudah menjadi bagian dari pembahasan Revisi UU KPK antara (inisiatif) DPR dan Pemerintah, dan *Kedua*, Apakah Dewan Pengawas memiliki otoritas pada pengawasan terhadap persoalan teknis pro justitia.

Kesatu, Keberadaan Dewan Pengawas menjadi polemik terkait UU KPK. Sebagaimana telah dijelaskan diatas bahwa Sistem Demokrasi dan Penegakan Hukum perlu memperhatikan orientasi *balanced of interest* diantara 3 pilarnya, yaitu Masyarakat, Negara dan Penegak Hukum yang eksistensi ketiga pilar itu memiliki Fungsi Pengawasan melalui pola *checks and balances* untuk memperoleh hasil akhir berupa penegakan hukum yang adil dan sejati, pula sekaligus sebagai bentuk pertanggungjawaban kekuasaan yang luas dari lembaga penegak hukum itu sendiri. Dalam memperhatikan facet demokrasi antara Hukum Pidana dengan Hukum Tata Negara, dikatakan oleh Prof James Q Wilson (UCLA dan dosen Harvard Law School) bahwa *Separation of Power* sebagai istilah menyesatkan dan mengandung definisi tirani, karena itu *separation of power* diartikan *separation institution for sharing of power* yang dipahami secara paralel sebagai *Distribution of Power*. Dalam pemahaman demikian, facet interdisiliner Hukum Pidana dengan Hukum Tata Negara ini sudah meninggalkan paham *Separation of Power* yang dianggap kaku dan tidak mengenal *checks and balances* sebagai basis Fungsi Pengawasan, namun demikian fungsi

pengawasan tetaplah berbasis pada perbuatan perilaku penegakan hukum dan bukan pada tataran teknis judisial penegakan hukum yang substantive, artinya **tidaklah** menyentuh tupoksi wewenang pro justitia dibidang penindakan KPK yang harus independen sebagai pilar fungsi pengawasan kinerja kelembagaan KPK tidaklah terkait tindakan upaya paksa (*Dwang Middelen* atau *Coercive Force*), seperti Penggeledahan, Penyitaan maupun Penyadapan atau SP3 dari KPK pada Sistem Peradilan Pidana yang ada, khususnya terhadap pelaksanaan *Dwang Middelen* atau *Coercive Force* atau Upaya Paksa. Evaluasi dan implementasi praktik ini hanya ingin menjelaskan bahwa adanya kelemahan atau kekurangan terhadap Pengawasan **Internal Ajudikasi** baik Kedeputiaan Pengawas Internal, juga Jenjang Struktur Vertical Kelembagaan KPK, pengawasan atas Ekspose Pleno ditingkat rapat Pimpinan (Rapim), kesemua ini menunjukkan bahwa adanya sistem pengawasan dan keberadaan Dewan Pengawas adalah suatu yang wajar, namun menjadi tidak wajar apabila fungsi pengawasan itu menyentuh tehnis pro justitia yang berkaitan pelaksanaan Upaya Paksa atau *Dwang Middelen* atau *Coercive Force* yang tentunya dipersepsikan sebagai Quasi Intervensi terhadap kelembagaan KPK dibidang penindakan.

Kedua, Selain Kewenangan Dewan Pengawas kaitan dengan Teknis Pro Justitia yang menjadi masalah, adalah persoalan pelemahan eksistensi kelembagaan KPK. Perlu diperhatikan bahwa eksistensi kelembagaan KPK tidak berubah bahkan memiliki Kewenangan Tambahan.

Kewenangan Khusus yang luar biasa memang menjadi basis kelembagaan KPK, antara lain terkait Pasal 12 dan Pasal 44 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 yang sampai sekarang tetap dipertahankan pada revisi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019. Pasal 44 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 ini adalah marwah penindakan yang menempatkan KPK berbasis kewenangan luar biasa, dalam tahap penyelidikan, yaitu berwenang memperoleh bukti permulaan yang cukup dengan minimum dua alat bukti, tahapan ini dikenal sebagai "**QUASI INQUARY**" suatu amanat dari paham *Anglo*

Saxon (Common Law System) yang diterima dan diadopsi bagi *Civil Law* yaitu yang membenarkan bahwa suatu tahap penyelidikan (*inquiry*) dalam bagian seutuhnya dari penyidikan (*investigation*) yang karenanya membenarkan penyelidik menemukan bukti permulaan cukup dengan minimum 2 (dua) alat bukti. Dan tahap penyelidikan sebagai “*front gate*” inilah KPK dengan kewenangan penyadapan dapat mengembangkan memperoleh 2 alat bukti tersebut yang ditindaklanjuti dengan Operasi Tangkap Tangan (OTT). Penyadapan KPK berdasarkan suatu *Legal by Regulated* yang tetap adanya suatu pengawasan terhadap pelaksanaan kewenangan tersebut dan sekaligus memberikan legitimasi kewajiban evaluasi atas tindakan ini. Dan tentunya berlainan dengan penyadapan yang didasarkan *Legal by Court Order* dengan kewajiban memerlukan Izin Pengadilan. Penyadapan dengan izin Pengadilan adalah diluar basis kewenangan KPK yang didasarkan *Legal by Regulated*, bukan dan tidak menghendaki *Legal by Court Order*.

Tidak ada pengurangan dan tetap dipertahankan 5 kewenangan KPK pada UU KPK Baru ini (Pencegahan, Koordinasi, Monitor, Supervisi, Penyelidikan/Penyidikan/Penuntutan), bahkan diperluas Kewenangan Tambahan sebagai Eksekutor (Pasal 13) terhadap Pelaksanaan Penetapan Hakim dan Putusan Pengadilan Yang Berkekuatan Tetap. Jadi, Tidak ada pelemahan terhadap tupoksi dan wewenang kelembagan KPK, bahkan Kewenangan Tambahan menjadi bagian tupoksi KPK pada UU KPK Baru ini.

Sebagaimana penjelasan diatas, masalah izin Dewan Pengawas untuk melakukan penyadapan/merekam pembicaraan, penggeledahan, penyitaan, pemberian SP3 ini merupakan pola facet Hukum Pidana dan Hukum Tata Negara berdasarkan *Distribution of Power* dalam Sistem Peradilan Pidana, dimana selalu ada pembatasan facet antara tugas-tugas teknis pro justitia kepada otoritas pengawasan yang tidak dibenarkan dan tidak legimitatif sifatnya. Pendekatan *Distribution of Power* diantara 3 pilar kekuasaan demokrasi juga diakui.

Begitu pula, disini ingin dijelaskan bahwa facet Hukum Pidana dan Hukum Tata Negara terkait Sistem Peradilan Pidana, khususnya Pengawasan terhadap Upaya Paksa, sudah tidak mengenal *Separation*

of Power, suatu pemisahan secara absolut yang tidak mengenal *checks and balances system* diantara 3 pilar kekuasaan, tetapi justru menempatkan basis *Distribution of Power* yang mengenal kontribusi kewenangan diantara kekuasaan kelembagaan dengan memberikan basis perkuatan Fungsi Kewenangan melalui *Checks and Balances System* agar terhindar adanya *abuse of power* dari kekuasaan yang besar, namun demikian fungsi Pengawasan ini *tidak dalam pemahaman dan dihindari* adanya Pengawasan yang berpola *Distribution of Absolute Power*, seperti kewenangan Dewan Pengawas terhadap perbuatan tupoksi wewenang KPK di bidang penindakan pro justitia.

Sehingga dapat diambil benang mengenai keberadaan Dewan Pengawas dalam Pemahaman facet antara HTN, HAN dan Hukum Pidana terkait Fungsi Pengawasan Dewan Pengawas KPK, dapat dimaknai sebagai berikut:

Fungsi Pengawasan terhadap wewenang pro Justitia ini dianggap sebagai Quasi Intervensi di bidang penindakan pro justitia dan karenanya melanggar:

- a) Prinsip *Auxiliary State* yang seharusnya independent dan bebas dari kekuasaan manapun di bidang penindakan hukum juga;
- b) Melanggar prinsip *Conflict of Interest*, baik secara organ kelembagaan maupun individual, dan
- c) Melanggar *Distribution of power* dengan legitimasi *checks and balances*, karena pola pengawasan yang berbentuk *distribution of absolute power* adalah bentuk dari Quasi Intervensi dalam hal ini perlunya izin terhadap perbuatan teknis judicial pelaksanaan Upaya Paksa.

Dalam konteks facet Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pidana, pola Distribusi Kewenangan yang Absolut ini adalah konsep yang bertentangan dan melanggar prinsip Organisasi Administrasi Negara Modern, karena sekecil apapun Organisasi Administrasi Negara, maka *Authority, Function* dan *Responsibility* memiliki limitasi/Batasan wilayah kewenangan dalam hal ini adanya limitasi fungsi pengawasan yang tidak dapat diartikan sebagai quasi intervensi

dari bentuk *Distribution of Absolut Power* terhadap tindakan pro justitia, tetapi pengawasan terhadap perbuatan perilaku masalah etika disiplin.

Pada UU KPK Baru, tidak ada pengurangan dan tetap dipertahankan 5 kewenangan KPK pada UU KPK Baru ini (Pencegahan, Koordinasi, Monitor, Supervisi, Penyelidikan/Penyidikan/ Penuntutan), bahkan diperluas Kewenangan Tambahan sebagai Wewenang Eksekutor (Pasal 13) terhadap Pelaksanaan Penetapan Hakim dan Putusan Pengadilan Yang berkekuatan Tetap. Jadi, Tidak ada pelemahan terhadap tupoksi dan wewenang kelembagan KPK, bahkan Kewenangan Tambahan menjadi bagian tupoksi KPK pada UU KPK Baru ini.

2. Tugas Kedudukan Pimpinan dan Dewan Pengawas KPK

Bahwa Lembaga KPK terdiri dari 3 unsur yaitu, Dewan Pengawas, Pimpinan dan Pegawai KPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019.

Pasal 21

- (1) *Komisi Pemberantasan Korupsi terdiri atas:*
- a. *Dewan Pengawas yang berjumlah 5 (lima) orang;*
 - b. *Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi yang terdiri dari 5 (lima) orang Anggota Komisi Pemberantasan Korupsi; dan*
 - c. *Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi.*

Bahwa selanjutnya tugas Dewan Pengawas diatur dalam Pasal 37B Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019.

Pasal 37B

- (1) *Dewan Pengawas bertugas:*
- a. ***Mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi;***
 - b. *memberikan izin atau tidak memberikan izin Penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan;*
 - c. *menyusun dan menetapkan kode etik Pimpinan dan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi;*
 - 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 Komisi Pemberantasan Korupsi; dan*

f. **melakukan evaluasi kinerja Pimpinan dan Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi secara berkala 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.**

- (2) Dewan Pengawas membuat laporan pelaksanaan tugas secara berkala 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun;
- (3) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Presiden Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Bahwa tujuan KPK dibentuk adalah untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 yaitu:

Komisi Pemberantasan Korupsi bertugas melakukan:

- a. *tindakan-tindakan pencegahan sehingga tidak terjadi Tindak Pidana Korupsi;*
- b. *koordinasi dengan instansi yang berwenang melaksanakan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan instansi yang bertugas melaksanakan pelayanan publik;*
- c. *monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara;*
- d. *supervisi terhadap instansi yang berwenang melaksanakan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;*
- e. *penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap Tindak Pidana Korupsi; dan*
- f. *tindakan untuk melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.*

Bahwa dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 penyebutan unsur KPK, Dewan Pengawas disebutkan sebagai urutan pertama, Pimpinan kedua dan Pegawai ketiga. Bahwa untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 akan menjadi tugas siapa? Apakah Tugas Dewan Pengawas, Pimpinan atau Pegawai.

Tugas Dewan Pengawas sudah diatur secara tegas dalam Pasal 37B sedangkan tugas Pegawai adalah pelaksana dari tugas Pimpinan. Dalam sebuah organisasi tentunya ada penanggungjawab tertinggi dalam pengambilan keputusan. Dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 ketentuan penanggung jawab tertinggi di KPK sudah tidak dimunculkan lagi karena Pasal 21 ayat (6) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 yang menyatakan bahwa, "*Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah penanggung jawab tertinggi Komisi Pemberantasan Korupsi,*" sudah tidak ada. Apakah itu berarti Pimpinan tidak lagi menjadi penanggungjawab tertinggi di lembaga KPK? Dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tidak dijelaskan

posisi kedudukan Dewan Pengawas dan Pimpinan, apakah strukturnya Dewan Pengawas berada di atas atau disamping atau dibawah Pimpinan.

Bahwa dalam praktik Pimpinan menjalankan system pengendalian agar tugas lembaga dapat dilaksanakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6. Dalam melaksanakan tugas tersebut kinerjanya diawasi oleh Dewan Pengawas.

Bahwa kemudian dari 6 tugas sebagaimana Pasal 37B Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019, tugas Dewan Pengawas sebagaimana ditentukan dalam huruf a, huruf c, huruf d, huruf e, dan huruf f adalah tugas-tugas yang tergolong dalam kategori "tugas pengawasan", sehingga sudah tepat untuk diatribusikan dan diberikan kepada Dewan Pengawas. Namun, tugas sebagaimana diatur dalam huruf b, yaitu "memberikan izin atau tidak memberikan izin penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan" merupakan salah satu tugas teknis *core business* KPK dalam melaksanakan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan perkara tindak pidana korupsi, dan tidak tergolong dalam lingkup "pengawasan". Bahwa Dewan Pengawas akan melakukan pengawasan terhadap kinerjanya sendiri khususnya terkait pemberian izin penyadapan, penggeledahan dan/atau penyitaan. Berdasarkan alasan tersebut, mengandung ketidakjelasan apabila Dewan Pengawas diberikan tugas memberikan izin atau tidak memberikan izin penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan, karena tugas utama Dewan Pengawas adalah pada bidang pengawasan saja.

3. Penggeledahan dan/atau Penyitaan

Bahwa proses penyelidikan, penyidikan dan penuntutan KPK yang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 maka berlaku KUHAP, hal ini sebagaimana ketentuan Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 yang menyatakan, "*Segala kewenangan yang berkaitan dengan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana berlaku juga bagi penyidik, penyidik, dan penuntut umum pada Komisi Pemberantasan Korupsi*".

Bahwa oleh karena proses penggeledahan oleh Penyidik KPK tidak diatur secara khusus pada Undang-Undang No. 30 Tahun 2002, maka penyidik KPK ketika melakukan penggeledahan mengacu atau berdasar pada ketentuan Pasal 33 ayat (1) KUHAP, dimana ketika penyidik melakukan penggeledahan harus mendapat izin dari ketua pengadilan negeri setempat. Bahwa kemudian berlakunya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019, maka berdasar pasal 47 ayat (1) penyidik KPK harus mendapat izin dari Dewan Pengawas KPK. Bahwa proses penggeledahan tidak menambah tahapan hanya dialihkan saja dari ketua pengadilan negeri setempat kepada Dewan Pengawas.

Bahwa berbeda dengan proses penyitaan, dimana penyidik KPK dapat melakukan penyitaan tanpa izin ketua pengadilan negeri setempat, hal ini berdasarkan Pasal 47 Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 yang menyatakan:

“Pasal 47

- (1) *Atas dasar dugaan yang kuat adanya bukti permulaan yang cukup penyidik dapat melakukan penyitaan tanpa izin Ketua Pengadilan Negeri berkaitan dengan tugas penyidikannya;*
- (2) *Ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang mengatur mengenai tindakan penyitaan, tidak berlaku berdasarkan Undang-Undang ini.... ”*

Bahwa kewenangan penyidik KPK diberi kewenangan secara khusus melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tidak perlu mendapat izin dari Ketua Pengadilan negeri setempat, cukup kewenangannya sendiri. Kewenangan penyidik KPK merupakan kewenangan *lex specialis* dari Pasal 38 ayat (1) KUHAP yang bersifat umum dimana penyidik selain KPK (penyidik kejaksaan, penyidik kepolisian dan PPNS) ketika melakukan penyitaan harus mendapat surat izin dari ketua pengadilan negeri setempat:

Pasal 38 KUHAP

- (1) *Penyitaan hanya dapat dilakukan oleh penyidik dengan surat izin Ketua Pengadilan Negeri setempat.*

Kewenangan yang dimiliki penyidik KPK tersebut mempermudah dan memperlancar tugas-tugas karena prosesnya menjadi sederhana dan cepat.

Selanjutnya dengan adanya Undang-Undang No. 19 Tahun 2019 penyitaan harus mendapat izin dari Dewan Pengawas sebagaimana Pasal 47 ayat (1) *juncto* Pasal 378 ayat (1) huruf b:

Pasal 47 ayat (1)

Dalam proses penyidikan, penyidik dapat melakukan penggeledahan dan penyitaan atas izin tertulis dari Dewan Pengawas.

Pasal 378 ayat (1) huruf b

Dewan Pengawas bertugas memberikan izin atau tidak memberikan izin Penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 memberikan batasan waktu bagi Dewan Pengawas untuk memberikan izin atau tidak atas permohonan izin penggeledahan, dan/atau penyitaan yang diajukan kepadanya paling lama 1x24 (satu kali dua puluh empat) jam sebagaimana disebutkan dalam Pasal 128 ayat (3) *juncto* Pasal 47 ayat (2):

Pasal 128 ayat (3)

*Dewan Pengawas dapat memberikan izin tertulis atau tidak memberikan izin tertulis terhadap permintaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) **paling lama 1 x 24** (satu kali dua puluh empat) jam sejak permintaan izin diajukan.*

Pasal 47 ayat (2)

*Dewan Pengawas dapat memberikan izin tertulis atau tidak memberikan izin tertulis terhadap permintaan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) **paling lama 1 x 24** (satu kali dua puluh empat) jam sejak permintaan izin diajukan.*

Bahwa penyitaan yang dilakukan oleh penyidik KPK menambah satu proses yaitu izin ke Dewan Pengawas KPK dari yang sebelumnya tidak perlu izin dari pihak manapun.

Bahwa menjadi sangat krusial ketika proses penggeledahan dan/atau penyitaan dilakukan dalam keadaan mendesak. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 secara normatif tidak mengatur ketentuan penggeledahan dan/atau penyitaan dilakukan dalam keadaan mendesak dengan prosedur **persetujuan penggeledahan dan/atau penyitaan** kepada Dewan Pengawas. Semua penggeledahan dan/atau penyitaan harus melalui mekanisme permintaan izin kepada Dewan Pengawas sebelum dilakukannya penggeledahan, dan/atau penyadapan.

Ketiadaan ketentuan ini dapat diperbandingkan dengan Ketentuan penggeledahan dalam Pasal 34 KUHAP yang mengatur penggeledahan dalam keadaan yang sangat perlu dan mendesak.

Pasal 34 KUHAP

- (1) *Dalam keadaan yang sangat perlu dan mendesak bilamana penyidik harus segera bertindak dan tidak mungkin untuk mendapatkan surat izin terlebih dahulu, dengan tidak mengurangi ketentuan Pasal 33 ayat (5) penyidik dapat melakukan penggeledahan;*
- (2) *Dalam hal penyidik melakukan penggeledahan seperti dimaksud dalam ayat (1) penyidik tidak diperkenankan memeriksa atau menyita surat, buku dan tulisan lain yang tidak merupakan benda yang berhubungan dengan tindak pidana yang bersangkutan, kecuali benda yang berhubungan dengan tindak pidana yang bersangkutan atau yang diduga telah dipergunakan untuk melakukan tindak pidana tersebut dan untuk itu wajib segera melaporkan kepada ketua pengadilan negeri setempat guna memperoleh persetujuannya;*

Demikian pula Pasal 38 ayat (2) KUHAP yang mengatur bahwa penyitaan dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dan mendesak:

Pasal 38 ayat (2) KUHAP

Dalam keadaan yang sangat per/u dan mendesak bilamana penyidik harus segera bertindak dan tidak mungkin untuk mendapatkan surat izin terlebih dahulu, tanpa mengurangi ketentuan ayat (1) penyidik dapat melakukan penyitaan hanya atas benda bergerak dan untuk itu wajib segera melaporkan kepada ketua pengadilan negeri setempat guna memperoleh persetujuannya;

Bahwa di lapangan penyidik mengalami kesulitan, bagaimana mekanisme penggeledahan dan/atau penyitaan dalam keadaan mendesak, mau mengajukan izin ke Dewan Pengawas tidak bisa karena Dewan Pengawas tidak memiliki kewenangan untuk memberikan persetujuan penggeledahan dan/atau penyitaan, mau mengajukan permohonan kepada ketua pengadilan negeri setempat juga tidak bisa karena terkait penggeledahan dan/atau penyitaan ranahnya Dewan Pengawas. Bahwa ketiadaan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 yang mengatur tentang pelaksanaan penggeledahan dan/atau penyitaan dalam keadaan mendesak ini menyulitkan penyidik KPK dalam melakukan fungsi penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan. Hal inilah yang menurut KPK perlu mendapat kejelasan dari Mahkamah Konstitusi

4. Hilangnya kewenangan KPK untuk membentuk KPK perwakilan yang semula diatur dalam Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 berpotensi akan mengganggu kualitas KPK untuk memberantas tindak pidana korupsi di tingkat daerah seluruh Indonesia.

Bahwa dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 pada Alinea I dan II dinyatakan,

Tindak Pidana Korupsi di Indonesia sudah meluas dalam masyarakat. Perkembangannya terus meningkat dari tahun ke tahun, baik dari jumlah kasus yang terjadi dan jumlah kerugian keuangan negara maupun dari segi kualitas tindak pidana yang dilakukan semakin sistematis serta lingkungannya yang memasuki seluruh aspek kehidupan masyarakat.

Meningkatnya Tindak Pidana Korupsi yang tidak terkendali akan membawa bencana tidak saja terhadap kehidupan perekonomian nasional tetapi juga pada kehidupan berbangsa dan bernegara pada umumnya. Tindak Pidana Korupsi yang meluas dan sistematis juga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat, dan karena itu semua Tindak Pidana Korupsi tidak lagi dapat digolongkan sebagai kejahatan biasa melainkan telah menjadi suatu kejahatan luar biasa. Begitu pun dalam upaya pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan secara biasa, tetapi dituntut cara-cara yang luar biasa.

Bahwa dengan makin meluasnya tindak pidana korupsi di masyarakat dan tingkat kerugian Negara yang sangat besar serta Jangkauan wilayah yang sangat luas dan perlunya optimalisasi penegakan hukum korupsi di daerah maka kewenangan KPK untuk membentuk KPK perwakilan seharusnya didukung. Pembentukan KPK Perwakilan tetap memperhatikan **skala prioritas** untuk daerah tertentu yang perkara korupsinya tinggi seperti Jawa Barat, Jawa Timur, Sumatera Utara, Sulawesi Selatan dan Bali, dan Irian Jaya bukannya malah dihapuskan dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019. Bahwa pembentukan kantor wilayah banyak dilakukan oleh lembaga-lembaga seperti Badan Pemeriksa Keuangan, Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Pembentukan-pembentukan kantor Wilayah diharapkan semakin mempercepat proses pencegahan dan penindakan tindak pidana korupsi.

[2.6] Menimbang bahwa para Pemohon menyerahkan kesimpulan tertulis yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 1 Oktober 2020 yang pada pokoknya tetap pada pendiriannya.

[2.7] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan merujuk berita acara persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini.

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554, selanjutnya disebut UU MK), Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), Mahkamah berwenang, antara lain, mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945. Pasal tersebut tidak menjelaskan apakah kewenangan Mahkamah untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk melakukan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 tersebut hanya pada salah satu macam pengujian saja yaitu pengujian materiil atau formil atautkah kedua jenis pengujian baik pengujian formil maupun materiil. UU MK dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a menyatakan, Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945; Sedangkan Pasal 51 ayat (3) menyatakan dalam permohonan Pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa: (a) pembentukan Undang-Undang tidak

memenuhi ketentuan berdasarkan UUD 1945; dan/atau (b) materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang dianggap bertentangan dengan UUD 1945, dengan demikian menurut pasal ini Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 baik dalam pengujian formil maupun pengujian materiil.

[3.2] Menimbang bahwa oleh karena permohonan para Pemohon adalah pengujian formil undang-undang, *in casu* Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 197, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6409, selanjutnya disebut UU 19/2019) terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*.

Tenggang Waktu Pengajuan Permohonan

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009 bertanggal 16 Juni 2010, pada Paragraf **[3.34]** menyatakan bahwa,

[3.34] Menimbang bahwa terlepas dari putusan dalam pokok permohonan *a quo* Mahkamah memandang perlu untuk memberikan batasan waktu atau tenggat suatu Undang-Undang dapat diuji secara formil. Pertimbangan pembatasan tenggat ini diperlukan mengingat karakteristik dari pengujian formil berbeda dengan pengujian materiil. Sebuah Undang-Undang yang dibentuk tidak berdasarkan tata cara sebagaimana ditentukan oleh UUD 1945 akan dapat mudah diketahui dibandingkan dengan undang-Undang yang substansinya bertentangan dengan UUD 1945. Untuk kepastian hukum, sebuah Undang-Undang perlu dapat lebih cepat diketahui statusnya apakah telah dibuat secara sah atau tidak, sebab pengujian secara formil akan menyebabkan Undang-Undang batal sejak awal. Mahkamah memandang bahwa tenggat 45 (empat puluh lima) hari setelah Undang-Undang dimuat dalam Lembaran Negara sebagai waktu yang cukup untuk mengajukan pengujian formil terhadap Undang-Undang;

Oleh karena UU 19/2019 diundangkan pada tanggal 17 Oktober 2019, sehingga batas waktu paling lambat pengajuan permohonan yaitu 1 Desember 2019, dan permohonan para Pemohon diterima oleh Mahkamah pada tanggal 22 November 2019 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 168/PAN.MK/

2019, dengan demikian permohonan para Pemohon diajukan masih dalam tenggang waktu pengajuan permohonan pengujian formil suatu undang-undang.

Kedudukan Hukum para Pemohon

[3.4] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai para Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. ada tidaknya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian dalam kedudukan sebagaimana dimaksud pada huruf a;

[3.5] Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya, telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;

- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh para Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat antara kerugian dimaksud dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.6] Menimbang bahwa perihal pengujian formil undang-undang, berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009 berkaitan dengan kedudukan hukum Mahkamah mempertimbangkan pada pokoknya sebagai berikut:

- bahwa untuk membatasi agar supaya tidak setiap anggota masyarakat secara serta merta dapat melakukan permohonan uji formil di satu pihak serta tidak diterapkannya persyaratan *legal standing* untuk pengujian materiil di pihak lain, perlu untuk ditetapkan syarat *legal standing* dalam pengujian formil Undang-Undang, yaitu bahwa Pemohon mempunyai hubungan pertautan yang langsung dengan Undang-Undang yang dimohonkan. Adapun syarat adanya hubungan pertautan yang langsung dalam pengujian formil tidaklah sampai sekuat dengan syarat adanya kepentingan dalam pengujian materiil sebagaimana telah diterapkan oleh Mahkamah sampai saat ini, karena akan menyebabkan sama sekali tertutup kemungkinan bagi anggota masyarakat atau subjek hukum yang disebut dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK untuk mengajukan pengujian secara formil. Dalam kasus konkrit yang diajukan oleh para Pemohon perlu dinilai apakah ada hubungan pertautan yang langsung antara para Pemohon dengan Undang-Undang yang diajukan pengujian formil.

[3.7] Menimbang bahwa para Pemohon dalam permohonan *a quo* menguraikan kedudukan hukum yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Pemohon I, II, dan III adalah perorangan warga negara Indonesia dan merupakan Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) periode 2015-2019 yang sering mengeluarkan sikap tegas terkait pembahasan perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang

- Nomor 10 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Menjadi Undang-Undang (UU KPK), baik secara lisan ataupun berupa surat dari kelembagaan KPK yaitu, dengan menolak pembahasan perubahan kedua UU KPK dengan didasarkan atas kajian ilmiah yang dilakukan KPK;
2. Pemohon IV dan V adalah perorangan warga negara Indonesia yang merupakan Pimpinan KPK jilid I (2003-2007) dan jilid II (2007-2011) yang hingga saat ini masih aktif menyuarakan isu pemberantasan korupsi utamanya terkait kelembagaan KPK;
 3. Pemohon VI adalah perorangan warga negara Indonesia yang merupakan Ketua Dewan Pembina Nurcholish Madjid Society (2008-sekarang) yang aktif dalam kegiatan pendidikan dan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, bebas dari praktik korupsi dengan mengedepankan transparansi. Pemohon kecewa karena proses revisi UU KPK tidak melibatkan masyarakat;
 4. Pemohon VII adalah perorangan warga negara Indonesia yang aktif berkampanye dan cukup lama terlibat dalam gerakan anti korupsi, serta pada tahun 2015 merupakan salah satu anggota panitia seleksi Calon Pimpinan KPK;
 5. Pemohon VIII adalah perorangan warga negara Indonesia yang merupakan Guru Besar Kebijakan Kehutanan Institut Pertanian Bogor yang aktif melakukan perbaikan dan pelaksanaan kebijakan publik di bidang kehutanan dan lingkungan hidup dengan memasukkan pertimbangan aspek ketidakadilan dan perbaikan tata kelola (*governance*) melalui buku, publikasi di media massa, advokasi dan penguatan peran masyarakat sipil, orientasi baru program studi kehutanan dan lingkungan di IPB, serta memfasilitasi dan supervisi proses perbaikan kebijakan secara langsung melalui Nota Kesepakatan Bersama-Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam (NKB/GNPSDA) yang dikoordinasikan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Pemohon juga terlibat aktif dalam Koalisi Guru Besar Anti Korupsi yang konsisten aktif dan terlibat dalam permasalahan dan perkembangan isu Anti Korupsi, bersama para Guru Besar Anti Korupsi yang konsisten menolak pelemahan KPK melalui Revisi UU KPK dalam beberapa periode;

6. Pemohon IX adalah perorangan warga negara Indonesia yang merupakan Guru Besar FEUI dan sering teribat aktif dalam Koalisi Guru Besar Anti Korupsi yang konsisten aktif dan terlibat dalam permasalahan dan perkembangan isu Anti Korupsi. Pada 2016 Pemohon bersama 130 Guru Besar Anti Korupsi menyuarakan penolakan revisi UU KPK yang melemahkan KPK, Pada 2017, bersama Koalisi Guru Besar Anti Korupsi melakukan serangkaian kegiatan menolak pelemahan KPK melalui Hak Angket di DPR RI, mewakili 400 Guru Besar mendatangi Kantor Staf Presiden RI dan mendesak agar Hak Angket tidak diteruskan;
7. Pemohon X adalah perorangan warga negara Indonesia yang merupakan aktivis pegiat anti korupsi dan saat ini tercatat sebagai Pembina YAPPIKA dan Aktif di Perempuan Indonesia Anti Korupsi;
8. Pemohon XI adalah perorangan warga negara Indonesia yang berprofesi sebagai dosen hukum pidana dan hukum perdata di Universitas Trisakti, dan sebagai pengajar Pemohon senantiasa memberikan penekanan tentang anti korupsi dalam proses pengajaran dan agenda akademik lainnya serta banyak melibatkan diri dalam agenda-agenda dan gerakan anti korupsi, pada tahun 2008 menjadi Anggota Tim *Task Force* Rancangan Undang-Undang Pengadilan Korupsi, pada Tahun 2009 Sebagai Tim Ahli Workshop Review (Kajian) Rekam Persidangan Kasus Tindak Pidana Korupsi, dan beberapa kali dilibatkan sebagai Asesor/tenaga Ahli Hukum Profil *Assesment* Calon Pimpinan, Deputi Penindakan dan Deputi Pencegahan KPK;
9. Pemohon XII adalah perorangan warga negara Indonesia yang berprofesi sebagai pengusaha, mantan politisi, pemerhati politik, ekonomi, sosial, dan keagamaan yang aktif pula dalam menyuarakan persoalan korupsi, dan aktif menolak pelemahan KPK. Tulisan-tulisannya tentang Anti Korupsi tersebar dalam berbagai Media;
10. Pemohon XIII dan XIV adalah perorangan warga negara Indonesia yang aktif sebagai Dewan Pengawas dan Ketua Dewan Eksekutif *Transparency International* Indonesia (TI-Indonesia), yang merupakan salah satu chapter *Transparency International*, sebuah jaringan global NGO antikorupsi yang mempromosikan transparansi dan akuntabilitas kepada lembaga-lembaga negara, partai politik, bisnis, dan masyarakat sipil. Bersama lebih dari 90

chapter lainnya, TI-Indonesia berjuang membangun dunia yang bersih dari praktik dan dampak korupsi di seluruh dunia;

Bahwa berdasarkan uraian di atas, terlepas dari terbukti atau tidak terbuktinya dalil para Pemohon ihwal inkonstitusionalitas UU 19/2019 terhadap UUD 1945, Mahkamah berpendapat para Pemohon telah cukup jelas menguraikan kedudukan dan kegiatannya yang berkaitan erat dengan agenda pemberantasan korupsi sehingga terdapat hubungan kausalitas/pertautan yang langsung antara para Pemohon dengan Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji secara formil. Dengan demikian para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan.

[3.8] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan permohonan diajukan masih dalam tenggang waktu yang ditentukan, serta para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*, maka selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan.

Dalam Provisi

[3.9] Menimbang bahwa para Pemohon mengajukan permohonan provisi yang pada pokoknya menyatakan bahwa pada saat UU 19/2019 berlaku yaitu pada 17 September 2019, sebenarnya pada saat itu telah terjadi kekosongan hukum akibat kontradiksi pasal-pasal di dalamnya dan segala hal yang menjadi implikasi tersebut telah berdampak buruk bagi KPK pada umumnya dan pemberantasan korupsi pada khususnya apabila UU 19/2019 tetap diberlakukan, karena KPK secara kelembagaan terancam lumpuh. Untuk itu agar kerja pemberantasan korupsi tetap dapat berjalan di KPK, para Pemohon memohon kepada Mahkamah untuk menunda pemberlakuan UU 19/2019 tersebut melalui putusan sela sampai ada putusan Mahkamah dalam perkara *a quo*. Selama penundaan tersebut, undang-undang yang digunakan adalah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002

tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Menjadi Undang-Undang. Penggunaan instrumen ini agar keberlangsungan kerja-kerja pemberantasan tindak pidana korupsi oleh KPK tidak terganggu dan dilandasi dasar hukum yang memadai.

Bahwa memang Pasal 58 UU MK menyatakan, “Undang-undang yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi tetap berlaku, sebelum ada putusan yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Namun menurut Pemohon pasal tersebut hanya berlaku untuk pengujian materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang (pengujian materiil) karena jika seluruh undang-undang yang diuji ditunda pemberlakuannya maka akan berdampak pada pasal lain yang tidak diuji, sehingga penundaan tersebut tidak dimungkinkan. Sementara itu, permohonan ini adalah permohonan pengujian formil yang apabila dikabulkan oleh Mahkamah berkonsekuensi pada dibatalkannya keseluruhan undang-undang yang menjadi objek pengujian dalam perkara *a quo*, maka untuk mencegah terus terjadinya pelanggaran hak konstitusional para Pemohon akibat diberlakukannya keseluruhan UU 19/2019 tersebut terlebih putusan Mahkamah Konstitusi tidak dapat berlaku surut, maka para Pemohon meminta Mahkamah untuk menunda pemberlakuan UU 19/2019 tersebut sebelum ada putusan Mahkamah dalam perkara *a quo*. Hal ini perlu dilakukan untuk mencegah terjadinya pelanggaran atas UUD 1945 yang paling tidak ketika pemeriksaan pendahuluan dilakukan, potensi pelanggaran tersebut telah terdeteksi oleh Mahkamah Konstitusi.

Terhadap permohonan provisi *a quo*, Mahkamah berpendapat bahwa terhadap permohonan provisi haruslah dipertimbangkan secara tersendiri dan kasuistis yang menurut pendapat Mahkamah relevan dan mendesak untuk dilakukan. Oleh karena Mahkamah tidak menemukan alasan yang menunjukkan telah terjadi kekosongan hukum (*rechts vacuum*) sebagaimana yang para Pemohon uraikan untuk dikabulkannya permohonan provisi, sehingga Mahkamah menolak permohonan provisi para Pemohon.

Dalam Pokok Permohonan

[3.10] Menimbang bahwa Undang-Undang yang dimohonkan para Pemohon dalam perkara pengujian formil dalam perkara *a quo* adalah UU 19/2019 sebagaimana selengkapnya telah dimuat dalam bagian Duduk Perkara yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa menurut para Pemohon, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. 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;
2. Bahwa menurut para Pemohon, Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 mengonstruksikan Indonesia sebagai negara hukum (*rechtstaat*) yang harus dimaknai sebagai suatu negara yang berdasar atas hukum atau suatu negara yang diperintah oleh hukum, bukan sekadar negara yang terdiri atas hukum saja. Sehingga esensi negara hukum adalah menjadikan aturan sebagai dasar dan rumah segala tindakan kenegaraan. Dengan mendasarkan pada hukum, maka pejabat negara atau pemerintah tidak akan bertindak sewenang-wenang;
3. Bahwa menurut para Pemohon, dalam hal pembentukan undang-undang, Pasal 20 UUD 1945 memberikan kekuasaan kepada DPR untuk membentuk undang-undang yang berkolaborasi bersama Presiden di tahap-tahap tertentu;
4. Bahwa menurut para Pemohon, 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;

5. Bahwa menurut para Pemohon, dalam konteks perumusan Perubahan Kedua UU KPK, DPR dan Presiden tidak bertindak sebagai negara yang berkewajiban mengakui dan menghormati HAM. DPR dan Presiden menggunakan instrumen konstitusional (membentuk undang-undang) untuk melanggar hak konstitusional warga negara, dengan tidak mengakomodasikan aspirasi publik terkait penolakan Perubahan Kedua UU KPK, tidak memberikan kepastian hukum yang adil terkait penyusunan undang-undang yang sesuai prosedur, serta mematikan upaya pemberantasan korupsi yang selama ini menjadi kanker bagi penyelenggaraan negara;
6. Bahwa menurut para Pemohon, proses pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) 19/2019 berlangsung kilat dan terkesan terburu-buru untuk disetujui. Oleh karena itu, para Pemohon berpandangan proses pembahasan dalam jangka waktu yang singkat inilah yang menjadi faktor banyaknya cacat formil dan ketidakjelasan yang terdapat di dalam batang tubung undang-undang *a quo* tersebut. Padahal, secara yuridis, Pasal 50 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3) menjelaskan bahwa DPR mulai membahas Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat Presiden diterima. Artinya, jika DPR dan Presiden mengharapkan hasil yang komprehensif dan responsif dari rancangan undang-undang tersebut, maka waktu 60 (enam puluh) hari dapat dimanfaatkan secara maksimal oleh pembentuk undang-undang, sebab setiap pembahasan rancangan undang-undang dapat dipastikan menuai perdebatan panjang antara DPR dengan Pemerintah. Akan tetapi, khusus RUU 19/2019, Presiden dan DPR saat ini terkesan terburu-buru dan bersifat kilat ketika undang-undang *a quo* disetujui. Kebijakan ini tentu saja berseberangan dengan prinsip kehati-

hatian dan kemanfaatan dalam mewujudkan perundang-undangan yang baik;

7. Bahwa menurut para Pemohon, kecacatan prosedural pada RUU 19/2019 merupakan salah satu bagian dari upaya pelemahan KPK yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif. Upaya pelemahan tersebut dilakukan dengan mendegradasi kewenangan KPK secara perlahan melalui RUU 19/2019 yang disahkan secara tergesa-gesa dan menabrak berbagai rambu-rambu prosedural. Upaya pelemahan ini dilakukan melalui penyalahgunaan legitimasi dan mekanisme legal-konstitusional oleh pembentuk undang-undang;
8. Bahwa menurut para Pemohon, dalam konteks perumusan RUU 19/2019, baik DPR maupun Presiden tidak berangkat dari spirit dan kemauan rakyat. Bahkan kedua pembentuk undang-undang menghadang suara rakyat dengan nalar kekuasaan. Suara yang meminta menghentikan revisi UU KPK, yang disampaikan melalui semua jalur demokrasi, mulai petisi, demonstrasi, opini publik, audiensi, hingga karya seni hanya didengar sebagai dengungan. Pembentuk undang-undang memperlakukan suara rakyat bukan sebagai suara daulat, melainkan sekedar renekan, rajukan dan hiban sang *powerless*;
9. Bahwa menurut para Pemohon, kehadiran UU 19/2019 dipandang melanggar proses dalam Pasal 20 UUD 1945 yang didetailkan dalam UU P3 yang berisikan perencanaan, penyusunan, pembahasan, persetujuan, pengesahan, dan pengundangan;
10. Bahwa menurut para Pemohon, UU 19/2019 bernilai cacat prosedural terutama pada bagian Perencanaan, Penyusunan, dan Pembahasan yang dilandasi oleh lima bangunan argumentasi, yaitu:
 - a. Pembentuk undang-undang melakukan penyelundupan hukum dalam proses perencanaan dan pembahasan RUU 19/2019, yakni telah melanggar Pasal 22A UUD 1945 yang diderivasikan ke dalam Pasal 16, Pasal 20, Pasal 23 ayat (1), dan Pasal 45 UU P3, sebab penyusunannya tidak didahului dengan perencanaan dalam Program Legislatif Nasional (Prolegnas) Prioritas Tahun 2019, selain itu seluruh proses pembentukan RUU 19/2019 dimulai pada tanggal 3 September 2019 dan disahkan pada tanggal 17 September 2019, artinya hanya

dalam waktu 14 hari, DPR bersama pemerintah sangat terburu-buru dalam merencanakan, menyusun, membahas, dan mengesahkan RUU 19/2019 dalam jangka waktu yang sangat singkat di penghujung periode masa jabatan anggota DPR dan presiden yang akan selesai pada 30 September 2019;

- b. Pembentuk undang-undang melanggar asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dalam penyusunan RUU 19/2019;
- c. Pembentuk undang-undang tidak partisipatif saat melakukan perencanaan, penyusunan dan pembahasan RUU 19/2019, baik dari aspek masyarakat maupun lembaga/institusi yang terkait (KPK);
- d. Sidang paripurna tidak kuorum saat pengambilan keputusan persetujuan UU 19/2019;
- e. Pembentuk undang-undang menggunakan Naskah Akademik fiktif dan tidak memenuhi syarat saat penyusunan RUU 19/2019;

[3.11] Menimbang bahwa untuk mendukung permohonannya, para Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-42F, kecuali bukti P-4, bukti P-5, bukti P-23, bukti P-35, bukti P-37E, bukti P-37G, bukti P-40D, bukti P-41B, bukti P-42B, dan bukti tambahan P-43 sampai dengan bukti P-45, serta mengajukan 6 (enam) orang ahli yang bernama **Bivitri Susanti, S.H., L.L.M., Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., L.L.M., Prof. Susi Dwi Harijanti, S.H., L.L.M., Ph.D., Bernardinus Herry Priyono, Dr. Aan Eko Widiarto, S.H., M.Hum., dan Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., M.C.L.**, serta 4 (empat) orang saksi yang bernama **Rimawan Pradiptyo, Ph.D, Budi Santoso, Manik Marganama Hendra, dan Rasamala Aritonang**. Para Pemohon juga telah menyampaikan kesimpulan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 1 Oktober 2020.

[3.12] Menimbang bahwa Dewan Perwakilan Rakyat telah memberikan keterangan di persidangan pada tanggal 3 Februari 2020 beserta keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 10 Juli 2020 [selengkapnya termuat dalam bagian Duduk Perkara];

[3.13] Menimbang bahwa Presiden telah menyampaikan keterangan tertulis yang diterima di kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 31 Januari 2020 dan didengar keterangannya dalam persidangan pada tanggal 3 Februari 2020 serta keterangan tertulis tambahan yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 22 Juni 2020. Selain itu, Presiden juga mengajukan 1 (satu) orang ahli yang bernama **Dr. Maruarar Siahaan, S.H.** yang menyerahkan keterangan tertulis yang diterima di kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 7 September 2020 dan telah didengar keterangannya dalam persidangan tanggal 9 September 2020 [selengkapnya termuat dalam bagian Duduk Perkara]. Sementara itu, Presiden juga menyerahkan kesimpulan yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 2 Oktober 2020 yang telah melewati tenggang waktu yang ditentukan oleh Mahkamah yaitu paling lambat tanggal 1 Oktober 2020 [vide Risalah Persidangan, tanggal 23 September 2020], sehingga kesimpulan tersebut tidak dipertimbangkan.

[3.14] Menimbang bahwa Pihak Terkait Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) telah menyerahkan keterangan tertulis yang diterima oleh Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 23 September 2020 dan telah didengar keterangannya dalam persidangan pada tanggal 23 September 2020 [selengkapnya termuat dalam bagian Duduk Perkara].

[3.15] Menimbang bahwa setelah membaca secara saksama permohonan para Pemohon beserta bukti-bukti yang diajukan, dan keterangan para ahli dan saksi yang diajukan para Pemohon, serta kesimpulan para Pemohon, keterangan DPR, keterangan Presiden dan ahli yang diajukan Presiden, dan keterangan Pihak Terkait, selanjutnya Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.15.1] bahwa pengujian formil (*formeele toetsing*) adalah pengujian atas suatu produk hukum yang didasarkan atas proses pembentukan undang-undang. Secara umum, kriteria yang dapat dipakai untuk menilai konstitusionalitas suatu undang-undang dari segi formilnya adalah sejauh mana undang-undang itu ditetapkan dalam bentuk yang tepat (*appropriate form*), oleh institusi yang tepat (*appropriate institution*), dan menurut prosedur yang tepat (*appropriate procedure*). Jika dijabarkan dari ketiga kriteria ini, pengujian formil dapat mencakup:

- a. pengujian atas pelaksanaan tata cara atau prosedur pembentukan undang-undang, baik dalam pembahasan maupun dalam pengambilan keputusan atas rancangan suatu undang-undang menjadi undang-undang;
- b. pengujian atas bentuk, format, atau struktur undang-undang;
- c. pengujian berkenaan dengan kewenangan lembaga yang mengambil keputusan dalam proses pembentukan undang-undang; dan
- d. pengujian atas hal-hal lain yang tidak termasuk pengujian materiil;

[3.15.2] bahwa berdasarkan UU P3, tahapan pembentukan perundang-undangan merupakan rangkaian tahapan yang terdiri atas tahapan pengajuan, pembahasan, persetujuan, pengesahan, dan tahapan pengundangan;

[3.15.3] bahwa pada tahapan pengajuan terdiri atas perencanaan dan penyusunan. Tahapan perencanaan peraturan perundang-undangan didasarkan pada Pasal 16 sampai dengan Pasal 23 UU P3 yang pada pokoknya menyatakan perencanaan penyusunan dilakukan dalam Prolegnas.

Terhadap RUU 19/2019 telah terdaftar di dalam Prolegnas sebagai berikut:

1. Daftar Rancangan Undang-Undang Program Legislasi Nasional Tahun 2015-2019, RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, terdaftar pada urutan ke 63 [vide bukti P-12];
2. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 4/DPR RI/III/2015-2016 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2016 Dan Perubahan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019, RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, terdaftar pada urutan ke 37 [vide bukti P-14];
3. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 7/DPR RI/II/2016-2017 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2017 Dan Program Legislasi Nasional Perubahan Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019, RUU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, terdaftar pada urutan ke 37 [vide bukti P-15];
4. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1/DPR RI/II/2017-2018 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2018

Dan Program Legislasi Nasional Perubahan Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019, RUU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, terdaftar pada urutan ke 37 [vide bukti P-16];

5. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 19/DPR RI/I/2018-2019 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2019 Dan Perubahan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019, Lampiran II Daftar Perubahan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019, tanggal 31 Oktober 2018, RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, terdaftar pada urutan ke 63 [vide bukti P-17];
6. Dalam evaluasi penanganan Prolegnas Prioritas periode 09 September 2019, terdaftar dalam RUU Akan Memasuki Tahap Pembicaraan Tingkat I sebagai RUU Kumulatif Terbuka urutan ke 5, yang selesai disusun Baleg pada 03 September 2019 dan disetujui menjadi RUU Usul DPR pada Rapat Paripurna tanggal 05 September 2019 [vide bukti P-3];

Sedangkan berdasarkan data dari DPR [vide bukti DPR Lampiran XI] terkait dengan Kronologis Pembahasan RUU tentang Perubahan kedua Atas UU Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yaitu:

1. Rapat Pleno Badan Legislasi, tanggal 3 September 2019, RUU usulan beberapa Anggota dari lintas fraksi diputuskan dalam rapat Badan Legislasi sebagai RUU usul Badan Legislasi untuk selanjutnya disampaikan kepada rapat Paripurna sebagai RUU usul DPR;
2. Rapat Paripurna DPR RI, tanggal 5 September 2019, Rapat Paripurna pengambilan Keputusan RUU tentang tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menjadi RUU usul DPR RI;
3. Surat Presiden Nomor R-42/Pres/09/2019 Tanggal 11 September 2019, menugaskan Menkumham dan Menpan RB untuk melakukan Pembahasan RUU tentang tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
4. Rapat Kerja (Raker) Badan Legislasi, tanggal 12 September 2019, Raker dengan Menkumham dan Menpan RB terkait dengan pembahasan RUU

tentang tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;

5. Rapat 1 Panitia Kerja (Panja) RUU Revisi Kedua KPK, tanggal 13 September 2019, Rapat Panja Pembahasan RUU tentang tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
6. Rapat 2 Panja RUU Revisi Kedua KPK, tanggal 16 September 2019, Rapat Panja lanjutan;
7. Raker Badan Legislasi, tanggal 16 September 2019, Raker dengan Menkumham dan Menpan RB/ pengambilan Keputusan atas pembahasan RUU tentang tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
8. Rapat Paripurna DPR RI, tanggal 17 September 2019, Rapat Paripurna Pengambilan Keputusan RUU tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;

Berdasarkan seluruh fakta-fakta di atas, Mahkamah berpendapat, telah ternyata RUU tersebut telah terdaftar dalam Prolegnas dan berulang kali terdaftar dalam Prolegnas Prioritas. Sedangkan terkait dengan lama atau tidaknya waktu yang diperlukan dalam pembentukan suatu perundang-undangan, hal tersebut sangatlah berkaitan erat dengan substansi dari suatu RUU tersebut. Dalam hal ini tentu tidak dapat dipersamakan tingkat kesulitan untuk semua rancangan undang-undang terutama untuk mengharmonisasi antara RUU yang satu dengan yang lain, sehingga tidak menutup kemungkinan terjadi perbedaan waktu dalam melakukan harmonisasi undang-undang dan lama atau tidaknya proses harmonisasi tidak berkaitan dengan dalil para Pemohon yang mensinyalir adanya penyelundupan dalam proses pembuatan RUU untuk disetujui. Terlebih lagi proses pengusulan perubahan UU KPK telah dilakukan jauh sebelum Prolegnas Tahun 2015-2019. Apalagi, tidak ada ketentuan yang mengatur mengenai batas waktu berapa lama suatu RUU harus diselesaikan.

Berdasarkan seluruh uraian di atas, Mahkamah berpendapat dalil para Pemohon yang pada pokoknya menyatakan UU 19/2019 tidak melalui Prolegnas dan terjadi penyelundupan hukum adalah tidak beralasan menurut hukum;

[3.15.4] bahwa pada tahapan penyusunan peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 43 sampai dengan Pasal 51 UU P3 dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangannya diatur dalam Pasal 64 UU P3.

Berdasarkan bukti Lampiran I yang diajukan oleh DPR berupa Kronologis Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsep RUU Tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yaitu:

1. Pleno 8 Badan Legislasi tanggal 27 November 2015, Raker dengan Menkumham terkait dengan usulan Perubahan Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2015 dengan memasukkan RUU *Tax Amnesty* dan RUU tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dilaksanakan;
2. Pleno 11 Badan Legislasi tanggal 1 Februari 2016, mendengar penjelasan pengusul RUU tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
3. Pleno 15 Badan Legislasi tanggal 4 Februari 2016, Rapat Dengar Pendapat (RDP) dengan KPK (rapat dibuka untuk dibatalkan karena Pimpinan KPK tidak hadir);
4. Pleno 16 Badan Legislasi tanggal 9 Februari 2016, Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan pakar Prof. Dr. Romli Atmasasmita dan Prof. Dr. Andi Hamzah untuk mendengar masukan atau pandangan terkait RUU tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
5. Panja 1 RUU Revisi Kedua UU KPK, tanggal 9 Februari 2016, Konsinyering di Hotel Intercontinental, Jakarta, Panja Pengharmonisasian RUU tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
6. Panja 2 RUU Revisi Kedua UU KPK, tanggal 10 Februari 2016, melanjutkan Rapat Panja Pengharmonisasian RUU tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
7. Pleno 17 Badan Legislasi, tanggal 10 Februari 2016, Pengambilan Keputusan atas pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 5 UU P3 menyatakan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang 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.

Terhadap dalil para Pemohon mengenai adanya pelanggaran asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dalam penyusunan UU 19/2019 serta tidak adanya partisipasi baik dari masyarakat maupun lembaga/institusi terkait, Mahkamah berpendapat:

a) berkenaan dengan asas kejelasan tujuan maka hal tersebut terlihat dari Penjelasan Umum yang telah menguraikan latar belakang, maksud dan tujuan penyusunan undang-undang yang tujuannya bukan untuk memperlemah kewenangan KPK, adapun norma yang berkenaan dengan pembentukan Dewan Pengawas, pemberian kewenangan penerbitan Surat Perintah Penghentian Penyidikan, dan perubahan status kepegawaian KPK diprediksi para pemohon akan memperlemah kewenangan KPK dan mengganggu independensi KPK, penilaian terhadap substansi norma bukan merupakan ranah pengujian formil. Oleh karena itu menurut Mahkamah, hal tersebut haruslah dilihat secara keseluruhan norma undang-undang yang apabila dianggap dapat merugikan hak konstitusional atau menyimpangi dari tujuan dibentuknya undang-undang maka dapat dilakukan pengujian secara materiil terhadap norma dimaksud ke Mahkamah Konstitusi, dengan demikian sesungguhnya dengan telah dicantumkannya maksud dan tujuan penyusunan undang-undang di Penjelasan Umum maka telah memenuhi asas kejelasan tujuan, terlepas bahwa norma undang-undang tersebut apakah menyimpangi tujuan penyusunan undang-undang dan dikhawatirkan akan merugikan hak konstitusional warga negara tersebut terhadap hal demikian haruslah dipertimbangkan oleh Mahkamah melalui pengujian materiil suatu undang-undang di Mahkamah Konstitusi bukan melalui pengujian formil;

b) berkenaan dengan kejelasan rumusan dan asas dapat dilaksanakan, menurut Mahkamah, hal tersebut haruslah didalami lebih lanjut pasal demi pasal yang apabila menurut para Pemohon tidak jelas atau memiliki penafsiran yang berbeda atau bertentangan isinya antara pasal yang satu dengan pasal lainnya

sehingga tidak dapat dilaksanakan, maka terkait dengan norma tersebut sebaiknya dilakukan pengujian materiil di Mahkamah Konstitusi, sehingga Mahkamah akan menjawab dan menilainya melalui pertimbangan Mahkamah. Dengan demikian sesungguhnya terhadap dalil adanya pelanggaran asas tentang kejelasan tujuan sehingga tidak dapat digunakan, secara umum dimaksudkan terhadap seluruh norma yang terdapat dalam undang-undang *a quo* dan tidak dapat dinilai tanpa melalui pengujian materiil;

c) berkenaan dengan dalil pelanggaran asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan sebab UU 19/2019 tidak mencantumkan Ketentuan Peralihan, menurut Mahkamah mencantumkan judul Ketentuan Peralihan dalam perubahan suatu undang-undang untuk menampung pasal-pasal peralihan yang baru yaitu Pasal 69A, Pasal 69B, Pasal 69C, dan Pasal 69D adalah tidak lazim karena pasal-pasal lain yang diubahpun tidak mencantumkan judul Bab. Sebagai undang-undang perubahan, judul Bab dimaksud melekat kepada sistematika undang-undang lama yang diubah. Dengan demikian, dalil para Pemohon tidak beralasan menurut hukum;

d) berkenaan dengan asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, menurut Mahkamah walaupun menurut para Pemohon UU 19/2019 tidak dibutuhkan saat ini, namun hal tersebut tidak semata hanya dilihat dari sudut pandang KPK saja tetapi harus juga dilihat dari tujuan dibentuknya undang-undang itu sendiri bagi kemanfaatan atau kedayagunaan untuk sebesar-besarnya rakyat Indonesia yang tentu tidak dapat memuaskan semua pihak. Berdasarkan Penjelasan Pasal 5 huruf e UU P3, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Seirama dengan Penjelasan Pasal 5 huruf e UU P3 bagian konsiderans dan Penjelasan Umum UU 19/2019 juga telah mengakomodir asas kedayagunaan dan kehasilgunaan tersebut, sangatlah mustahil konsiderans bagian menimbang sebagai dasar filosofis dan sosiologis serta bagian Penjelasan Umum sebagai latar belakang pembentukan mengabaikan asas ini, terlebih lagi lahirnya undang-undang sebagai produk hukum yang ditujukan untuk memberikan perlindungan bagi seluruh rakyat;

e) berkenaan dengan asas keterbukaan menurut Mahkamah, dalil para Pemohon yang pada pokoknya menyatakan bahwa proses pembentukan undang-

undang *a quo* menuai penolakan besar-besaran dari masyarakat luas, terbukti dari masifnya aksi demonstrasi yang digelar di hampir seluruh wilayah Indonesia, selain itu pembentukan UU 19/2019 tidak bersifat transparan dan terbuka mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan, terlebih KPK sebagai *stakeholder* yang sama sekali tidak diikutsertakan dalam pembahasan. Mahkamah berpendapat asas keterbukaan berkaitan erat dengan partisipasi dalam pembentukan undang-undang. Berdasarkan bukti Lampiran IX yang diajukan oleh DPR terkait Rangkaian Kegiatan Seminar dan Diskusi Publik, pada Surat Keterangan Nomor 64/PU/XI/2019 yaitu:

1. Seminar Nasional dengan tema “Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK)” di Universitas Andalas, Sumatera Barat, tanggal 8 s.d. 10 Februari 2017;
2. Seminar Nasional dengan tema “Menangkap Aspirasi Publik Mengenai Rencana Revisi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi” di Universitas Gadjah Mada, DIY, tanggal 21 s.d. 23 Maret 2017;
3. Seminar Nasional dengan tema “Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi” di Universitas Sumatera Utara (USU) tanggal 16 s.d. 19 Maret 2017;
4. Seminar Nasional dengan tema “Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi” di Universitas Nasional (UNAS) Jakarta, tanggal 28 Februari 2017;

Berdasarkan bukti Lampiran X yang diajukan oleh DPR tentang Laporan Panitia Angket DPR RI, pada BAB III tentang Fakta, Data dan Hasil Penyelidikan, terdapat kegiatan yang telah dilaksanakan berkenaan dengan penyusunan RUU 19/2019, antara lain: RDPU Pansus Angket KPK dengan tokoh masyarakat, aktivis dan LSM tanggal 19 Juni 2017; RDPU dengan Akademisi Universitas Ibnu Chaldun, Jakarta, tanggal 7 Juli 2017; RDPU dengan Ikatan Alumni Universitas Indonesia dan Mahasiswa UI Bangkit Untuk Keadilan, tanggal 10 Juli 2017; RDPU dengan Prof. Yusril Ihza Mahendra dan Zain Badjeber, tanggal 10 Juli 2017; RDPU dengan Prof. Dr. Romli Atmasasmita dan Dr. Solehuddin, tanggal 11 Juli 2017; dan lain-lain. Di samping itu, juga telah diagendakan RDP Pansus Angket KPK dengan

Pimpinan KPK, tanggal 20 September 2017 dengan agenda membahas pembicaraan awal terkait pelaksanaan tugas penyelidikan Pansus Angket KPK terhadap fungsi kelembagaan, tata kelola SDM, anggaran dan kewenangan KPK, namun KPK melalui surat tertulisnya Nomor B/6086/01-55/09/2017, tanggal 20 September 2017 belum dapat memenuhi panggilan Pansus dengan alasan masih menjadi Pihak Terkait dalam sidang Judicial Review di MK.

Selain itu, DPR berdasarkan surat Nomor LG/01892/DPR RI/II/2016, tanggal 3 Februari 2016, mengundang Pimpinan KPK untuk RDP dalam rangka pengharmonisasian RUU 19/2019, kemudian KPK berdasarkan surat Nomor B-790/01-55/02/2016, tanggal 3 Februari 2016, dalam suratnya menyampaikan bahwa UU KPK yang ada sekarang sudah cukup mendukung operasional kegiatan KPK sehingga tidak perlu dilakukan perubahan dan menyarankan untuk lebih mendahulukan pembahasan dan penyusunan beberapa undang-undang yang terkait dengan pemberantasan korupsi [vide bukti P-22].

Berdasarkan uraian tersebut di atas, jelas bahwa Badan Legislasi dan Panitia angket DPR telah melakukan Raker, RDP, RDPU, Rapat Panja dan kegiatan lainnya untuk menyerap aspirasi yang berkembang di dalam masyarakat, baik dari tokoh masyarakat, aktivis anti korupsi, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), akademisi, pakar hukum tata negara dan hukum pidana, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Kepolisian Republik Indonesia (Polri), Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham), Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK), Kejaksaan, sampai dengan beberapa saksi yang pernah terkait dengan penanganan kasus korupsi di KPK. Terkait dengan uraian serangkaian kegiatan tersebut, Mahkamah menemukan fakta bahwa beberapa kali KPK menolak menghadiri pembahasan perihal revisi UU KPK. Hal demikian berarti bukanlah pembentuk undang-undang (DPR dan Presiden) yang tidak mau melibatkan KPK tetapi secara faktual KPK yang menolak untuk dilibatkan dalam proses pembahasan rencana revisi UU KPK [vide bukti P-22 dan bukti Lampiran X yang diajukan oleh DPR tentang Laporan Panitia Angket DPR RI]. Namun terlepas dari penolakan KPK tersebut, pembentuk undang-undang telah memenuhi ketentuan Pasal 96 ayat (2) UU P3. Adapun demonstrasi yang dilakukan oleh berbagai pihak terkait dengan revisi UU KPK, demonstrasi tersebut menurut Mahkamah, sebagai salah satu bentuk kebebasan menyatakan pendapat, karena kegiatan tersebut tidak hanya dilakukan oleh kelompok yang menentang revisi UU KPK namun juga

oleh kelompok yang mendukung dilakukan revisi terhadap UU KPK. Apalagi ada tidaknya demonstrasi tidak menentukan keabsahan formalitas pembentukan undang-undang. Dengan demikian dalil para Pemohon tidak beralasan menurut hukum;

Terhadap dalil para Pemohon yang pada pokoknya menyatakan pembentuk undang-undang menggunakan Naskah Akademik fiktif dan tidak memenuhi syarat saat penyusunan UU 19/2019, Mahkamah berpendapat bahwa Pasal 1 angka 11 UU P3 menyatakan bahwa Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Dalam perkara *a quo* bukti naskah akademik yang diajukan oleh para Pemohon [vide bukti P-8] dan naskah akademik yang diajukan oleh DPR pada Lampiran XII adalah naskah akademik yang sama. Bedanya, naskah akademik yang dijadikan bukti oleh para Pemohon adalah naskah akademik yang memiliki halaman depan (*cover*) bertanggal September 2019, sementara naskah akademik yang dijadikan Lampiran bukti oleh DPR tidak terdapat halaman depan (*cover*) dan tidak tercantum tanggal. Apabila fakta tersebut diletakkan dalam dalil para Pemohon, adalah tidak benar bahwa naskah akademik dimaksud bersifat fiktif. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (hlm. 391 Edisi ke empat Tahun 2008), kata “fiktif” bermakna “bersifat fiksi” dan “hanya terdapat dalam khayalan”. Dengan makna tersebut, naskah akademik yang diajukan sebagai bukti bukanlah bersifat fiksi atau khayalan, tetapi adalah benar bahwa antara tanggal yang dicantumkan di halaman depan (*cover*) tidak bersesuaian dengan tujuan atau kegunaan pembentukan naskah akademik sebagaimana tercantum dalam halaman 4 bukti yang diajukan oleh para Pemohon dan Lampiran XII yang diajukan oleh DPR. Dengan demikian dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa naskah akademik RUU 19/2019 adalah fiktif adalah tidak beralasan menurut hukum;

[3.15.5] bahwa pada tahapan pembahasan RUU diatur dalam Pasal 65 sampai dengan Pasal 68, dan Pasal 71 sampai dengan Pasal 71A UU P3, menurut Mahkamah oleh karena pada Sub-paragraf **[3.15.4]** di atas telah menguraikan berbagai kegiatan yang telah dilakukan oleh Badan Legislasi baik berupa Raker,

RDP, Rapat Panja harmonisasi RUU 19/2019, kemudian DPR juga telah melakukan berbagai seminar dan diskusi dengan berbagai universitas, dan Panitia Hak Angket juga telah menyampaikan Laporan dalam rapat Paripurna DPR RI tentang pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK serta menerima berbagai aspirasi dari berbagai pihak. Kemudian pada Sub-paragraf **[3.15.3]** di atas juga telah diuraikan rangkaian kegiatan RUU *a quo* sejak disetujui sebagai usulan Badan Legislasi dalam Rapat Badan Legislasi hingga Rapat 2 Panja. Dengan demikian menurut Mahkamah, proses pembahasan UU 19/2019 telah memenuhi prosedur sebagaimana yang ditentukan oleh UU P3;

[3.15.6] bahwa pada tahapan persetujuan RUU diatur dalam Pasal 69 sampai dengan Pasal 70 UU P3, tahap pengesahannya diatur dalam Pasal 72 sampai dengan Pasal 74 UU P3, dan tahap pengundangan diatur dalam Pasal 81 sampai dengan Pasal 85 serta Pasal 87 UU P3. Rapat Paripurna Pembicaraan Tingkat II RUU 19/2019 dengan agenda pengambilan keputusan dilaksanakan pada tanggal 17 September 2019 dan dilakukan secara aklamasi. Adapun dalil para Pemohon yang pada pokoknya menyatakan sidang paripurna tidak kuorum termasuk tidak kuorum secara fisik. Berkenaan dengan dalil *a quo*, Mahkamah perlu menegaskan bahwa kehadiran secara fisik dalam proses pembentukan undang-undang termasuk dalam persetujuan bersama adalah sebuah keharusan. Kehadiran demikian diperlukan dalam proses pembentukan undang-undang, yaitu: (1) sebagai bentuk konkret dari pelaksanaan konsep perwakilan rakyat; (2) untuk memberikan kesempatan bagi anggota legislatif yang sejak semula tidak ikut membahas pembentukan suatu undang-undang karena mekanisme internal lembaga legislatif yang membagi pembentukan undang-undang berdasarkan komisi dan/atau gabungan komisi tertentu; dan (3) untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya pengambilan putusan akhir melalui voting. Namun setelah Mahkamah mencermati bukti yang diajukan oleh para Pemohon [vide bukti P-11 dan bukti P-24] dan bukti yang diajukan oleh DPR [vide bukti Lampiran XX dan Lampiran XXI] Mahkamah tidak memiliki keyakinan yang cukup perihal jumlah kehadiran anggota DPR dalam tahap persetujuan bersama revisi UU KPK dimaksud. Dalam hal ini para Pemohon hanya mengajukan bukti berupa fotokopi foto suasana Rapat Paripurna dan fotokopi artikel media *online* yang tidak dapat menjelaskan perihal keterpenuhan kuorum berdasarkan kehadiran secara fisik

kehadiran anggota DPR dalam tahap persetujuan bersama revisi UU KPK. Begitu pula bukti yang diajukan oleh DPR berupa Rekapitulasi Kehadiran Anggota Dalam Rapat Paripurna DPR RI tanggal 17 September 2019 yang memuat bahwa kehadiran anggota pada saat rapat dimulai/dibuka sebanyak 289 anggota dan pada saat rapat selesai/ditutup sebanyak 401 anggota dengan ketentuan kuorum yaitu 281 orang anggota dari 6 (enam) Fraksi DPR RI, serta video Rapat Paripurna DPR 17 September 2019. Berdasarkan fakta tersebut, untuk kepentingan pembuktian pengujian formil selanjutnya, pemohon dan pembentuk undang-undang tidak cukup hanya mengajukan bukti untuk membuktikan kehadiran anggota DPR secara fisik dengan hanya menyampaikan daftar hadir yang ditandatangani anggota DPR apalagi hanya menyerahkan jumlah rekapitulasi kehadiran, namun harus menyerahkan bukti visual dan/atau bukti audio visual rekaman persidangan yang dapat menunjukkan jumlah kehadiran secara fisik anggota DPR. Begitu pula berkenaan dengan penjelasan para Pemohon yang menyatakan RUU 19/2019 yang tidak ditandatangani oleh Presiden, dalam hal ini Mahkamah perlu menjelaskan bahwa merujuk ketentuan Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 *juncto* Pasal 73 ayat (2) UU P3 sekalipun rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama antara DPR dan Presiden tidak disahkan oleh Presiden, dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak disetujui bersama, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan. Artinya, rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama namun tidak disahkan atau tidak ditandatangani Presiden tidaklah dapat dijadikan alasan bahwa sebuah undang-undang adalah cacat formil, karena secara konstitusional RUU yang tidak ditandatangani oleh Presiden tetap sah menjadi undang-undang setelah 30 (tiga puluh) hari sejak disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Dengan demikian dalil para Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

[3.16] Menimbang bahwa sebagaimana dikemukakan dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009, dasar argumentasi Mahkamah memberikan pembatasan waktu dalam pengajuan pengujian formil undang-undang, yaitu paling lama 45 (empat puluh lima) hari setelah undang-undang dimuat dalam Lembaran Negara adalah untuk alasan kepastian hukum agar sebuah undang-undang perlu lebih cepat diketahui statusnya apakah sebuah undang-undang telah dibuat secara sah atau tidak (vide Putusan Mahkamah

Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009, hlm. 92). Masih dalam konteks kepastian hukum itu pula, Mahkamah memandang penting untuk menyatakan atau menegaskan bahwa pembatasan waktu serupa pun diperlukan Mahkamah dalam memutus permohonan pengujian formil sebuah undang-undang. Dalam hal ini, Mahkamah perlu menegaskan bahwa waktu paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak perkara dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi (BRPK) dirasa cukup untuk menyelesaikan pengujian formil sebuah undang-undang. Dalam batas penalaran yang wajar, batas waktu paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak perkara dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi (BRPK) dimaksud belum akan memberikan implikasi besar dalam pelaksanaan undang-undang terutama dalam penyiapan peraturan perundang-undangan yang diperintahkan dan dibutuhkan dalam pelaksanaan undang-undang, termasuk juga tindakan hukum lain yang dilakukan sebagai akibat dari pengundangan sebuah undang-undang. Bahkan, untuk tujuan kepastian dimaksud, termasuk pertimbangan kondisi tertentu, Mahkamah dapat menjatuhkan putusan sela sebagai bentuk tindakan prioritas dan dapat memisahkan (*split*) proses pemeriksaan antara pengujian formil dan pengujian materil bilamana pemohon menggabungkan kedua pengujian tersebut dalam 1 (satu) permohonan termasuk dalam hal ini apabila Mahkamah memandang perlu menunda pemberlakuan suatu undang-undang yang dimohonkan pengujian formil.

[3.17] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan di atas Mahkamah berpendapat permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

[4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

[4.2] Permohonan para Pemohon diajukan masih dalam tenggang waktu pengajuan permohonan formil;

[4.3] Para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[4.4] Permohonan provisi tidak beralasan menurut hukum;

[4.5] Pokok permohonan tidak beralasan menurut hukum.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076).

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili:

Dalam Provisi:

Menolak permohonan provisi para Pemohon;

Dalam Pokok Permohonan:

Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

6. PENDAPAT BERBEDA (*DISSENTING OPINION*)

Terhadap putusan Mahkamah Konstitusi *a quo*, 1 (satu) orang Hakim Konstitusi, yaitu Hakim Konstitusi Wahiduddin Adams memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*) perihal permohonan pengujian formil terkait UU 19/2019 sebagai berikut:

A. Pendahuluan

Dalam rangka memeriksa, mengadili, dan memutus perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU KPK), mengingat begitu banyaknya jumlah Pemohon dan permohonan serta kompleksitas persoalan dalam Undang-Undang *a quo*. Oleh karena itu, pendapat berbeda (*dissenting opinion*) saya dalam perkara *a*

quo berlaku pula secara *mutatis mutandis* terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi dalam registrasi perkara lainnya sepanjang terkait dengan perkara pengujian Undang-Undang *a quo* terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni perkara Nomor 59/PUU-XVII/2019, perkara Nomor 62/PUU-XVII/2019, dan perkara Nomor 70/PUU-XVII/2019.

B. Kedudukan Hukum

Saya memiliki pendapat yang sama dengan 6 (enam) Hakim Konstitusi dalam Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009 yang pada pokoknya menyatakan bahwa terhadap para Pemohon pengujian formil diterapkan syarat yang sama dengan para Pemohon dalam pengujian materiil. Artinya, syarat *legal standing* (kedudukan hukum) untuk pengujian materiil berlaku *mutatis mutandis* dalam pengujian formil. Oleh karena itu, saya berpendirian bahwa seluruh permohonan dalam perkara *a quo* secara *prima facie* memiliki kedudukan hukum (*legal standing*).

C. Pokok Permohonan

Setelah mencermati secara sungguh-sungguh seluruh dinamika persidangan dan karakteristik tiap-tiap perkara dalam pengujian Undang-Undang *a quo* terhadap Undang-Undang Dasar, tibalah saya pada keyakinan dan pendirian yang sama dengan Keterangan Ahli Bagir Manan dalam persidangan yang pada pokoknya menyatakan bahwa yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang melalui Undang-Undang *a quo*, sejatinya adalah membentuk “sebuah Undang-Undang baru tentang KPK, meskipun Undang-Undang *a quo* secara kasat mata terlihat seolah-olah terbatas sekedar membentuk “sebuah Undang-Undang perubahan KPK.”

Beberapa perubahan ketentuan mengenai Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) dalam Undang-Undang *a quo* secara nyata telah mengubah postur, struktur, arsitektur, dan fungsi KPK secara fundamental. Perubahan ini sangat nampak sengaja dilakukan dalam jangka waktu yang relatif sangat singkat serta dilakukan pada momentum yang spesifik, yakni Hasil Pemilihan Umum Presiden (Pilpres) dan Hasil Pemilihan Umum Legislatif (Pileg) telah diketahui dan kemudian mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden untuk disahkan Presiden menjadi Undang-Undang) hanya beberapa hari menjelang berakhirnya masa bakti anggota DPR RI periode 2014-2019 dan beberapa minggu menjelang berakhirnya pemerintahan Presiden Joko Widodo periode pertama.

Suatu pembentukan Undang-Undang yang dilakukan dalam jangka waktu yang relatif sangat singkat dan dilakukan pada momentum spesifik yang mengundang pertanyaan besar memang tidaklah secara langsung menyebabkan Undang-Undang tersebut inkonstitusional dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Namun, singkatnya waktu pembentukan Undang-Undang *a quo* jelas berpengaruh secara signifikan terhadap sangat minimnya partisipasi masyarakat, sangat minimnya masukan yang diberikan oleh masyarakat secara tulus dan berjenjang (*bottom up*) dan dari para *supporting system* yang ada baik dari sisi Presiden maupun DPR, serta sangat minimnya kajian dampak analisis terhadap pihak (khususnya lembaga) yang akan melaksanakan ketentuan Undang-Undang *a quo* (*in casu* KPK). Selain itu, tidak sinkronnya antara Naskah Akademik (yang cenderung berorientasi pada pembentukan “sebuah Undang-Undang perubahan KPK”) dan RUU (yang memang sejak awal ternyata telah berorientasi membentuk “sebuah Undang-Undang baru tentang KPK” juga menunjukkan bahwa dalam Undang-Undang *a quo* telah terjadi disorientasi arah pengaturan mengenai kelembagaan KPK serta upaya pemberantasan tindak pidana korupsi.

Akumulasi dari berbagai kondisi tersebut di atas, menyebabkan sangat rendahnya, bahkan mengarah pada nihilnya jaminan konstitusionalitas pembentukan Undang-Undang *a quo*. Jaminan konstitusionalitasnya pembentukan suatu Undang-Undang tidaklah semata-mata hanya dapat didasarkan pada ketentuan Pasal 5, Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), melainkan wajib didasarkan pula pada *Staatsidee* yang berdasarkan kearifan asli bangsa Indonesia serta pasal-pasal terkait lainnya dalam UUD NRI Tahun 1945 yang selama ini umumnya lazim digunakan sebagai dasar pengujian bagi pengujian Undang-Undang secara materiil, *in casu* antara lain: Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28F UUD NRI Tahun 1945, sebab ide dasar dari sejarah lahirnya konsep mekanisme pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar (*Constitutional Review*) sejak awalnya memang dimaksudkan bersifat umum sehingga meliputi baik pengujian formil maupun materiil. Oleh karena itu, Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa salah satu wewenang Mahkamah Konstitusi adalah “... mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar...”, sehingga pengujian undang-undang

jasas meliputi baik pengujian formil maupun materiil. Hal ini pula yang menjadi landasan yuridis dan norma pengaturan dalam Ketentuan Pasal 51A ayat (4) dan ayat (5) UU Nomor 24/2003 *juncto* UU Nomor 8/2011 *juncto* UU Nomor 7/2020 tentang Mahkamah Konstitusi.

Tatkala berfokus mencermati secara saksama berbagai aspek formil terkait prosedur pembentukan Undang-Undang *a quo*, saya meyakini dan berpendirian bahwa seluruh tahapan prosedural pembentukan Undang-Undang secara kasat mata memang telah ditempuh oleh Pembentuk Undang-Undang. Namun, yang sejatinya terjadi adalah hampir pada setiap tahapan prosedur pembentukan Undang-Undang *a quo* terdapat berbagai persoalan konstitusionalitas dan moralitas yang cukup serius. Dalam konteks inilah diperlukan suatu pembacaan mendalam guna menilai konstitusionalitas pembentukan Undang-Undang *a quo*.

Secara konseptual, ruang lingkup pengujian formil pembentukan suatu undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar ditegaskan dalam Ketentuan Pasal 2 ayat (3) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Cara Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang yang menyatakan bahwa "Pengujian formil sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah pengujian terhadap proses pembentukan undang-undang atau Perppu yang tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang atau Perppu sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945." Oleh karena itu, pengujian formil sejatinya sangat penting guna mengendalikan praktek pembentukan hukum (khususnya undang-undang) agar mengikuti dengan ketat seluruh aturan dan arahan yang sudah ditentukan dalam norma hukum tertinggi yakni Undang-Undang Dasar 1945.

Jimly Asshidiqie (2020) memberikan contoh beberapa kategori objek pengujian formil, antara lain: format susunan peraturan (*form*) dan proses yang terjadi dalam tahapan pembentukan undang-undang. Begitu pula Keterangan Ahli Maruarar Siahaan dalam perkara *a quo* yang menyatakan bahwa sejumlah rujukan mengenai uji formil adalah menyangkut proses, prosedur, dan tata cara, siapa yang berwenang, dan bentuk dari peraturan yang dirumuskan. Dengan mengambil pendapat Jimly Asshidiqie dan Maruarar Siahaan tersebut sebagai titik tolak dan tolak ukur, saya meyakini pendapat beberapa indikator spesifik yang menyebabkan Undang-Undang *a quo* memiliki persoalan konstitusionalitas dan moralitas yang sangat serius, antara lain:

1. Berdasarkan keterangan pembentuk undang-undang, khususnya mengenai kronologis pembentukan Undang-Undang *a quo*, tahap pembahasan berlangsung sejak tanggal 12 September 2019, Rapat Kerja (Raker) pertama antara Menteri Hukum dan HAM RI (Menkumham) dan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Menpan RB) selaku menteri yang mewakili Presiden dengan Badan Legislasi DPR sampai dengan 17 September 2019 (Rapat Paripurna Pengambilan Keputusan RUU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menjadi Undang-Undang. Salah satu dokumen penting dalam tahap pembentukan RUU adalah DIM (Daftar Inventarisasi Masalah). Oleh karena RUU ini merupakan usul inisiatif DPR, maka DIM disiapkan oleh Presiden. Dengan diperolehnya fakta dari keterangan Pembentuk Undang-Undang bahwa Raker pertama dilaksanakan tanggal 12 September 2019 dan Rapat Panitia Kerja (Panja) pertama dilaksanakan tanggal 13 September 2019, sulit bagi saya untuk tidak menyimpulkan bahwa DIM RUU ini disiapkan oleh Presiden dalam jangka waktu kurang dari 24 (dua puluh empat) jam. Akselerasi penyusunan DIM oleh Presiden (beserta *supporting system* yang ada di dalamnya) secara luar biasa ini jelas menyebabkan minimnya partisipasi masyarakat, sangat minimnya masukan yang selama ini umumnya diberikan secara tulus dan berjenjang (*bottom up*) dari *supporting system* yang ada, serta sangat minimnya kajian dan analisis dampak terhadap pihak yang akan melaksanakan ketentuan Undang-Undang *a quo* (*in casu* KPK). Secara keseluruhan dan hal ini tentunya menyebabkan sangat rendahnya, bahkan mengarah pada nihilnya jaminan konstitusionalitas pembentukan Undang-Undang *a quo*. Padahal Pasal 92 ayat (4) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur bahwa "Pandangan dan Pendapat Presiden dan Daftar Inventarisasi Masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan kepada pimpinan DPR dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal Rancangan Undang-Undang diterima Presiden." Dalam konteks ini, saya tidak menemukan argumentasi dan justifikasi apapun yang dapat diterima oleh *common sense* bahwa suatu perubahan yang begitu banyak dan bersifat fundamental terhadap lembaga sepenting KPK disiapkan

dalam bentuk DIM RUU kurang dari 24 (dua puluh empat) jam, padahal jangka waktu yang dimiliki oleh Presiden untuk melaksanakan itu adalah paling lama 60 (enam puluh) hari.

2. Berdasarkan bentuk susunan format *kenvorm* Undang-Undang *a quo* ditemukan salah satu fakta menarik, yakni tidak lazimnya letak narasi pengesahan dan pengundangan (*in casu* narasi pengundangan disebutkan lebih dahulu sebelum narasi pengesahan, padahal secara prosedural jelaslah bahwa suatu undang-undang seharusnya disahkan terlebih dahulu baru kemudian diundangkan). Dalam beberapa undang-undang lain yang pengesahannya tidak dalam bentuk tanda tangan Presiden, melainkan berdasarkan Pasal 20 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 selalu disebutkan narasi pengesahannya terlebih dahulu kemudian narasi pengundangnya. Terhadap fakta ini telah beberapa kali saya mintakan penjelasan resmi dari kuasa Presiden, namun hingga akhir persidangan, hal ini sama sekali tidak diberikan penjelasan. Oleh karena itu, tidaklah mengherankan apabila Maruarar Siahaan selaku ahli yang diajukan Presiden juga mengakui dalam kesimpulan keterangan ahlinya bahwa "...revisi Undang-Undang KPK dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 memang tidak sempurna, memiliki kekurangan, serta menimbulkan kecurigaan...", meskipun Maruarar Siahaan berpendapat bahwa tidak cukup alasan untuk menyatakan Undang-Undang *a quo* inkonstitusional.
3. Tidak adanya jawaban yang pasti dan meyakinkan mengenai alasan Presiden Joko Widodo yang tidak menandatangani Undang-Undang *a quo*, sehingga pengesahan Undang-Undang *a quo* didasarkan pada ketentuan Pasal 20 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945. Dalam perkembangannya, meskipun tidak menandatangani Undang-Undang *a quo*, Presiden Joko Widodo dalam jangka waktu yang relatif cepat menetapkan berbagai peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang *a quo*. Hal ini sangat jauh berbeda dengan praktik dan konteks beberapa undang-undang sebelumnya yang pengesahannya juga tidak dalam bentuk tanda tangan Presiden di mana pada umumnya Presiden masih memerlukan waktu yang tidak secara segera menetapkan berbagai peraturan pelaksanaan dari suatu undang-undang yang tidak ditandatanganinya. Hal ini tentunya semakin menguatkan validitas keterangan Ahli Maruarar Siahaan sebagaimana yang saya ungkapkan pada poin 2 di atas. Dengan tidak adanya

jawaban yang pasti dan meyakinkan mengenai alasan Presiden Joko Widodo yang tidak menandatangani Undang-Undang *a quo* ini, namun pada sisi lain begitu cepat menetapkan berbagai peraturan pelaksanaan menyebabkan terjadinya absurditas praktik ketatanegaraan dan semakin terpeliharanya praktik pembentukan undang-undang yang tidak didasarkan pada budaya yang membiasakan adanya justifikasi (*culture of justification*) vide keterangan Ahli Susi Dwi Harijanti.

4. Selain absurditas yang terjadi dalam konteks poin 3 di atas, terjadi pada keterangan yang disampaikan komisioner KPK selaku Pihak Terkait. Nyaris seluruh keterangan yang disampaikan Pihak Terkait tersebut bersifat afirmatif terhadap substansi Undang-Undang *a quo*, padahal hal ini tentunya sangat jauh berbeda dengan visi, misi, cita-cita, dan program mereka saat sedang menjalani uji kepatuhan dan kelayakan (*fit and proper test*) yang masih berada dalam konteks keberlakuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Dengan telah dipilihnya cara persidangan simultan oleh Mahkamah Konstitusi terhadap seluruh perkara pengujian Undang-Undang *a quo*, tidaklah terhindarkan pula bagi Hakim Konstitusi, setidaknya saya, untuk mempertimbangkan aspek formil dan materiil dari Undang-Undang *a quo* secara simultan dan berkelindan. Kondisi ini akhirnya mengarah pada tersedianya beberapa alternatif koridor yang dapat ditempuh oleh Hakim Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara Undang-Undang *a quo* sebagaimana beberapa kali saya ungkapkan dalam persidangan Undang-Undang *a quo*. Bahkan setidaknya terdapat 3 (tiga) opsi koridor untuk memutus perkara pengujian Undang-Undang *a quo*, yakni:

1. Pertahankan Undang-Undang *a quo* (dengan menyatakan menolak seluruh permohonan para Pemohon);
2. Mahkamah memperbaiki beberapa (bahkan banyak) materi yang terdapat dalam Undang-Undang *a quo* dengan mengabulkan sebagian permohonan para Pemohon, khususnya para Pemohon uji materiil) agar Undang-Undang *a quo* menjadi terjamin konstitusionalitasnya; atau
3. Kembali ke Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebelum perubahan dan dengan menyatakan bahwa Undang-Undang *a quo* bertentangan dengan Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Berdasarkan 3 (tiga) opsi koridor untuk memutus perkara pengujian di atas, saya berijtihad untuk menempuh koridor “jalan tengah terbaik” yang saya yakini, yaitu menyatakan bahwa pembentukan undang-undang *a quo* bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, sehingga undang-undang *a quo* tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Ijtihad ini saya lakukan berdasarkan argumentasi sebagai berikut:

1. Agar pembentuk undang-undang dapat mengulang proses pembentukan undang-undang mengenai KPK dengan cara yang lebih baik, dalam suasana yang lebih tenang, serta dalam jangka waktu yang lebih rasional dan proporsional.
2. Pilihan koridor pertama tidak mungkin saya lakukan oleh karena begitu terang benderangnya pelanggaran konstitusi yang terjadi dalam Undang-Undang *a quo*, baik dalam aspek formil maupun beberapa aspek materiil, sedangkan pilihan koridor kedua hanya akan menyebabkan pengaturan mengenai KPK dan pemberantasan tindak pidana korupsi dalam UU Nomor 30/2002 *juncto* UU Nomor 19/2019 semakin compang-camping dan Mahkamah dapat berpotensi dinilai justru tergelincir berubah fungsi untuk melakukan *Legislatory on Governing from the Bench* atau bahkan Mahkamah akan dicatat sejarah telah menjadi apa yang dikhawatirkan oleh Richard A Posner (2006) sebagai *The Judge as Occasional Legislator* dalam bentuk yang paling ekstrem.
3. Dengan memilih koridor ketiga “inkonstitusional secara formil” ketimbang menyatakan bahwa Undang-Undang *a quo* inkonstitusional secara materiil, diharapkan dapat menyiratkan pesan konstitusional kepada pembentuk undang-undang dan masyarakat pada umumnya, bahwa secara materiil terdapat pula beberapa gagasan serta materi perubahan yang baik dan konstitusional terhadap KPK dalam Undang-Undang *a quo*. Oleh karena itu, manakala hal tersebut dibentuk dengan cara dan prosedur yang lebih baik dalam suasana yang lebih tenang, serta dalam jangka waktu yang lebih rasional dan proporsional diharapkan dapat terwujud secara kelembagaan KPK yang lebih baik dibandingkan KPK yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

4. Saya meyakini sepenuhnya bahwa fungsi KPK tetap dapat berjalan bahkan lebih baik berdasarkan UU Nomor 30 Tahun 2002 dibandingkan dengan UU Nomor 19 Tahun 2019. Terlebih lagi, komisioner KPK yang ada saat ini juga seharusnya dapat lebih mantap di dalam menjalankan tugas, wewenang, dan tanggung jawabnya sesuai visi, misi, cita-cita, dan program mereka saat sedang mengalami uji kepatutan dan kelayakan (*fit and proper test*) yang masih berada dalam konteks keberlakuan. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, meskipun memang tentunya akan lebih baik manakala segera dilakukan pula beberapa perubahan signifikan dan konstitusional dalam suatu Undang-Undang yang baru mengenai KPK (baik yang bersifat perubahan maupun penggantian).
5. Terapi kejut (*shock therapy*) yang dilakukan Mahkamah terhadap Pembentuk Undang-Undang dalam Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009 dalam perkembangannya belum cukup berdayaguna dan berhasil guna dalam mengarahkan dan menjamin pembentuk undang-undang agar menghindarkan pembentuk undang-undang dari ketergesa-gesaan dalam membentuk undang-undang dan taat asas pada asas pembentukan undang-undang dan asas materi muatan undang-undang. Sebab asas adalah titik tolak, tolok ukur dan kendali untuk menjaga materi dan substansi dalam koridor konstitusi.
6. Yang terpenting agar para pencari keadilan dan masyarakat pada umumnya percaya bahwa mekanisme pengujian formil terhadap undang-undang di Mahkamah Konstitusi nyata adanya dan bukan “sekadar indah dalam cerita”, bukan seperti ungkapan “*wujuduhu ka’adamihi* (adanya sama seperti tidak adanya)”; sebagai instrumen penyeimbang terhadap agresivitas supremasi kekuatan politik mayoritas di parlemen dalam konteks pembentukan undang-undang.

Dengan demikian, berdasarkan argumentasi (*legal reasoning*) sebagaimana diuraikan di atas, saya berpendapat bahwa Mahkamah seharusnya mengabulkan permohonan para Pemohon.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Arief Hidayat, Saldi Isra, Wahiduddin Adams, Daniel Yusmic P. Foekh, Enny

Nurbaningsih, Manahan M.P. Sitompul, dan Suhartoyo, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Kamis**, tanggal **delapan**, bulan **April**, tahun **dua ribu dua puluh satu**, dan Rapat Permusyawaratan Hakim pada hari **Senin**, tanggal **sembilan belas**, bulan **April**, tahun **dua ribu dua puluh satu**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Selasa**, tanggal **empat**, bulan **Mei**, tahun **dua ribu dua puluh satu**, selesai diucapkan **pukul 15.13 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Arief Hidayat, Saldi Isra, Wahiduddin Adams, Daniel Yusmic P. Foekh, Enny Nurbaningsih, Manahan M.P. Sitompul, dan Suhartoyo, masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Anak Agung Dian Onita sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh para Pemohon/kuasanya, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, Presiden atau yang mewakili, dan Pihak Terkait Komisi Pemberantasan Korupsi.

KETUA,

ttd.

Anwar Usman

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

Aswanto

ttd.

Saldi Isra

ttd.

Enny Nurbaningsih

ttd.

Arief Hidayat

ttd.

Wahiduddin Adams

ttd.

Daniel Yusmic P. Foekh

ttd.

Manahan M.P. Sitompul

ttd.

Suhartoyo

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Anak Agung Dian Onita



Panitera
Muhidin - NIP 19610818 198302 1 001
Digital Signature

Jln. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat 10110
Telp: 021-23529000 Fax: 021-3520177
Email: office@mkri.id

Keterangan:

- Salinan sesuai dengan aslinya
- Surat/dokumen ini tidak memerlukan tanda tangan basah karena telah ditandatangani secara elektronik (*digital signature*) dengan dilengkapi sertifikat elektronik.