

JUDICIAL REVIEW PERUBAHAN UNDANG-UNDANG KOMISI PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI

Yosephus Mainake dan Novianto M. Hantoro

1

Abstrak

Perubahan UU KPK mendapatkan penolakan yang disuarakan melalui gelombang unjuk rasa mahasiswa secara masif. Selain unjuk rasa, upaya lain juga ditempuh melalui pengajuan judicial review ke MK. Tulisan ini menganalisis permohonan uji formil dan uji materiil yang diajukan pemohon ke MK. Uji formil diajukan terhadap kuorum rapat pada saat pengambilan keputusan, sedangkan uji materiil diajukan terhadap transparansi pemilihan Pimpinan KPK dan pembentukan Dewan Pengawas. Permohonan judicial review ini belum memiliki objek, mengingat pada saat diajukan, perubahan UU KPK belum diundangkan. Pendapat MK dalam putusan terhadap uji formil perubahan UU MA perlu dipelajari untuk mengetahui bagaimana MK melakukan uji formil. Permohonan uji materiil mengenai transparansi proses seleksi calon pimpinan KPK dan permohonan menghentikan pelantikan calon Pimpinan KPK tidak tepat karena melewati kewenangan MK. Terkait Dewan Pengawas, pemohon perlu mendalilkan dengan argumentasi yang kuat mengenai inkonstitusionalitasnya. Saat ini permohonan tersebut masuk dalam tahap perbaikan permohonan. DPR perlu menyiapkan keterangan dalam perkara ini.

Pendahuluan

RUU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Perubahan UU KPK) telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden dalam Rapat Paripurna DPR tanggal 17 September 2019. Perubahan UU KPK menimbulkan pro dan kontra di kalangan masyarakat. Penolakan terhadap perubahan UU

KPK bahkan disuarakan melalui gelombang unjuk rasa oleh kalangan mahasiswa. Tuntutan dalam unjuk rasa, salah satunya adalah pembatalan Perubahan UU KPK.

Presiden Joko Widodo pada tanggal 26 September 2019 menggelar pertemuan dengan puluhan tokoh dan budayawan di Istana Merdeka. Mahfud MD selaku perwakilan para tokoh mengatakan bahwa pembicaraan



mengenai Perubahan UU KPK dengan Presiden menghasilkan tiga opsi, yaitu menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) oleh Presiden, *legislatif review* yang bisa dilakukan parlemen, dan *judicial review* yang bisa ditempuh ke Mahkamah Konstitusi (MK). (CNN Indonesia, 26 September 2019).

Di antara ketiga opsi tersebut, yang telah dilaksanakan pada saat tulisan ini dibuat adalah pengajuan *judicial review* ke MK. Setidaknya terdapat dua permohonan *judicial review*, yaitu dengan nomor perkara 57/PUU-XVII/2019 dan nomor 59/PUU-XVII/2019. Pengajuan uji formil dan uji materiil terhadap perubahan UU KPK diajukan oleh kelompok advokat yang juga mahasiswa pascasarjana Universitas As-Syafi'iyah, Bekasi. Sebelumnya, 17 pemohon yang sebagian besar mahasiswa, juga mengajukan pengujian konstitusionalitas Perubahan UU KPK, dan saat ini tengah dalam masa perbaikan permohonan dikarenakan belum memiliki objek penomoran (Kompas, 15 Oktober 2019)

Pasal 4 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor: 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang menyebutkan bahwa pengujian materiil adalah pengujian undang-undang yang berkenaan dengan materi muatan dalam undang-undang yang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Sedangkan, pengujian formil adalah pengujian undang-undang terkait dengan proses pembentukan undang-undang. Tulisan ini menganalisis permohonan uji formil

dan uji materiil yang diajukan pemohon ke MK atas Perubahan UU KPK.

Permohonan Uji Formil Perubahan UU KPK

Pemohon menyatakan pada Sidang Pemeriksaan Pendahuluan perkara Nomor 57/PUU-XVII/2019, bahwa Perubahan UU KPK tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD 1945. Selain itu, terdapat kejanggalan dalam proses pengambilan keputusan. Meskipun pimpinan DPR menyatakan ada 289 anggota yang tercatat hadir namun berdasarkan hitung manual namun rapat paripurna hanya dihadiri oleh kurang lebih 80 orang anggota DPR. Menurut pemohon, Perubahan UU KPK sebagai proses pembentukan undang-undang yang baik tidak dipenuhi, sehingga timbul kerugian yang seharusnya dapat dicegah jika asas-asas pembentuk undang-undang yang baik dipenuhi. Sementara pada Sidang Pemeriksaan Pendahuluan perkara Nomor 59/PUU-XVII/2019, pemohon menyatakan bahwa Perubahan UU KPK secara formil tidak memenuhi prosedur dan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sehingga harus dinyatakan batal demi hukum. (MKRI, 14 Oktober 2019).

MK pernah menangani permohonan uji formil dalam Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009 yang menguji UU No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Perubahan UU MA). Terdapat beberapa catatan terkait dengan putusan tersebut. (MKRI, 14 Oktober 2009). *Pertama*, MK memandang perlu

untuk memberikan batasan waktu atau tenggat suatu undang-undang dapat diuji secara formil. *Kedua*, MK berpendapat bahwa Peraturan Tata Tertib DPR RI merupakan bagian yang sangat penting untuk melakukan pengujian formil terhadap UUD 1945. *Ketiga*, MK berpendapat bahwa pengujian undang-undang dilakukan antara undang-undang terhadap UUD 1945, bukannya diuji dengan undang-undang atau yang lain, dalam hal ini UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3). Materi UU P3 di antaranya dimaksudkan untuk mengatur tata cara pembentukan undang-undang yang baik.

Dalam konklusinya MK menyatakan bahwa terdapat cacat prosedural dalam pembentukan UU No. 3 Tahun 2009, namun demi asas kemanfaatan hukum, undang-undang tersebut tetap berlaku. Amar putusan MK menyatakan menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya. Satu orang hakim konstitusi memiliki alasan berbeda (*concurring opinion*), yaitu M. Arsyad Sanusi, dan dua orang hakim konstitusi memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*), yaitu Achmad Sodiki dan Muhammad Alim.

Hakim konstitusi Arsyad Sanusi menyatakan permohonan para pemohon tidak tepat dan tidak beralasan hukum dan untuk itu menurut hukum harus ditolak. Menurutnya, pengujian formil undang-undang terkait pada kompetensi institusional guna menentukan kedudukan hukum pemohon, sehingga *legal standing* untuk mengajukan permohonan uji formil semestinya hanya diberikan secara terbatas kepada lembaga-lembaga negara tingkat pusat dan daerah.

Menurut Hakim Konstitusi Achmad Sodiki, *legal standing*

dalam perkara tersebut seharusnya orang yang mempunyai hak dan kepentingannya diatur dalam proses pembentukan undang-undang; kepentingannya dirugikan oleh undang-undang karena proses pembentukan undang-undang yang baik tidak dipenuhi; dan kerugian tersebut dapat dicegah jika asas pembentukan undang-undang yang baik dipenuhi. Para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum sehingga permohonan dinyatakan tidak dapat diterima. Sementara hakim konstitusi Muhammad Alim berpendapat, para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan.

Pada permohonan tersebut, pemohon menghadirkan menyampaikan keterangan tertulis dari ahli, yakni Saldi Isra (saat ini menjabat sebagai hakim konstitusi). Saldi Isra menyatakan bahwa kehadiran fisik untuk mencapai kuorum merupakan sebuah keharusan dalam pengambilan keputusan pembentukan undang-undang diperlukan untuk tiga alasan mendasar; Pertama, sebagai pelaksanaan konkret konsep perwakilan rakyat. Kedua, sebagai mekanisme internal bagi para anggota legislatif yang tidak ikut membahas RUU tersebut. Ketiga, kehadiran fisik untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya pemungutan suara (*voting*).

Menanggapi keterangan ahli, hakim konstitusi Arsyad Sanusi berpendapat kehadiran anggota DPR dalam sidang paripurna memang merupakan kewajiban konstitusional anggota DPR, akan tetapi, dalam praktik konvensi legislasi di DPR, kehadiran anggota DPR dalam sidang paripurna untuk mengesahkan suatu undang-undang seringkali hanya didasarkan atas pemenuhan syarat

administratif melalui mekanisme pembubuhan tanda tangan pada daftar hadir. Pengaturan dan mekanisme kebiasaan ini sepenuhnya menjadi kewenangan DPR selama tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Dalam perkara pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, DPR merupakan pihak yang memberikan keterangan. Pertimbangan hukum MK dan putusan MK terhadap Perubahan UU MA, termasuk *concurring* dan *dissenting opinion* tersebut perlu dipelajari untuk mengetahui bagaimana MK melakukan pengujian formil. DPR perlu menyiapkan keterangan secara teknis mengenai mekanisme pembahasan berikut risalah-risalah dan bukti administratif serta menjawab mengenai legal standing atau kedudukan hukum pemohon.

Permohonan Uji Materiil Perubahan UU KPK

Selain pengujian formil, pemohon juga mengajukan permohonan uji materiil terkait proses pemilihan Pimpinan KPK yang baru, yakni terdapat kekosongan norma dalam UU No. 30 Tahun 2002 yang diatur dalam Pasal 29. Menurut pemohon, tidak terdapat satu pasal atau upaya hukum apa pun untuk memperkarakan pelanggaran akan syarat-syarat dalam Pasal 29 Undang-Undang KPK. Ada syarat-syarat dalam Pasal 29 tentang pemilihan ketua KPK yang baru yang harus dipenuhi. Pemohon meminta MK untuk menutupi kekosongan hukum tersebut dan menghentikan pelantikan calon Pimpinan KPK.

Kemudian di dalam perkara Nomor 59/PUU-XVII/2019, norma yang diuji mengenai adanya dewan pengawas di dalam KPK yang menurut pendapat pemohon, dewan pengawas

ini nanti membuat KPK menjadi tidak independen. Pemohon meminta pembentukan dewan pengawas harus dibatalkan. Mengenai Dewan Pengawas KPK, memang terdapat pro dan kontra sejak lama. Menurut Andi Hamzah, keberadaan Dewan Pengawas tidak diperlukan karena adanya lembaga baru akan menambah panjang birokrasi dan anggaran negara. Sementara Romli Atmasasmita berpandangan bahwa keberadaan Dewan Pengawas harus dituangkan dalam RUU KPK untuk menjadi media pengawasan agar penyadapan dilakukan dapat terkontrol. (hukumonline, 9 Februari 2016).

Permasalahan mengenai setuju atau tidak setuju terhadap suatu norma merupakan hal yang lazim dalam sebuah undang-undang. Namun, apakah adanya ketidaksetujuan menandakan norma tersebut bertentangan dengan UUD 1945, perlu di dalam lebih lanjut. Hal ini mengingat pembentukan undang-undang memberikan ruang untuk pilihan kebijakan dan merumuskan sebuah legal policy. *Legal policy* merupakan kebijakan tentang arah hukum yang akan diberlakukan oleh negara untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan, yang dapat mengambil bentuk sebagai pembuatan hukum baru dan sebagai pengganti hukum yang lama. (Ajie, 2016: 114). Selain *legal policy*, terdapat pula istilah *open legal policy* (kebijakan hukum terbuka) diartikan sebagai suatu kebebasan bagi pembentuk UU untuk mengambil kebijakan hukum dalam konteks pengujian undang-undang di MK. (Wibowo, 2015: 210).

Dalam konteks permohonan ini akan terjadi pembahasan yang menarik, apakah pembentukan Dewan Pengawas merupakan *open legal policy* atau bukan. Apakah UUD

1945 memberikan batasan mengenai pembentukan Dewan Pengawas? Bahkan untuk tingkatan lembaganya pun, komisi pemberantasan korupsi tidak disebut di dalam UUD 1945, berbeda dengan komisi pemilihan umum yang disebut dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945. Alat negara yang disebut oleh UUD 1945 untuk menegakkan hukum adalah Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana Pasal 30 ayat (4) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.

Dalam pengujian materil, DPR sebagai pihak yang memberikan keterangan perlu mempersiapkan diri untuk menjawab *legal standing* dan pokok perkara. Secara substansi, apabila terkait dengan dewan pengawas, maka DPR perlu memberikan penjelasan terhadap pilihan-pilihan kebijakan hukumnya dan perlu meyakinkan bahwa pilihan kebijakan tersebut tidak bertentangan dengan UUD 1945. Naskah akademik RUU, pendapat fraksi-fraksi, dan pendapat Presiden yang diwakili Menteri menjadi bagian penting dalam pemberian keterangan di MK.

Penutup

Berkenaan dengan pengujian formil, pendapat MK dalam putusan terhadap pengujian formil perubahan UU MA perlu dipelajari untuk mengetahui bagaimana MK melakukan pengujian formil. Putusan MK, termasuk *concurring* dan *dissenting opinion*, membahas mengenai *legal standing* dan bagaimana kedudukan Peraturan DPR tentang

Tata Tertib yang mengatur mengenai kuorum dan prakteknya dalam pengambilan keputusan di DPR. Sedangkan untuk permohonan uji materil mengenai transparansi proses seleksi calon pimpinan KPK dan permohonan menghentikan pelantikan calon Pimpinan KPK dapat dikatakan tidak tepat karena di luar kewenangan MK untuk menyusun norma baru. Sementara mengenai Dewan Pengawas, pemohon perlu mendalilkan dengan argumentasi yang kuat mengenai inkonstitusionalitas pembentukan Dewan Pengawas mengingat di lain sisi, pembentukan ini juga dapat dimungkinkan pula sebagai *open legal policy*.

Dalam perkara pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, DPR merupakan pihak yang memberikan keterangan. DPR perlu menyiapkan keterangan secara teknis mengenai mekanisme pembahasan berikut risalah-risalah dan bukti administratif, dan secara substansi dengan menjawab mengenai *legal standing* permohonan dan pokok perkara. Naskah akademik RUU, pendapat fraksi-fraksi, dan pendapat Presiden yang diwakili Menteri menjadi bagian penting dalam pemberian keterangan di MK.

Referensi

- Wibowo, Mardian. (2016). "Menakar Konstitusionalitas sebuah Kebijakan Hukum Terbuka dalam Pengujian Undang-Undang". *Jurnal Konstitusi*, Volume 12, Nomor 2, Juni 2015, pp.196-216.
- Ajie, Radita. (2016). "Batasan Pilihan Kebijakan Pembentuk Undang-Undang (Open Legal Policy) Dalam Pembentukan Peraturan

Perundang-Undangan Berdasarkan Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi". Jurnal Legislasi Indonesia. Vol. 13 N0. 02 - Juni 2016, pp. 111 - 120

"Revisi UU KPK Kembali Diuji", Kompas, 15 Oktober 2019, hal.3

"Dua Profesor Hukum Pidana Beda Pandangan Soal Dewan Pengawas KPK", <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt56b9d64245b97/dua-profesor-hukum-pidana-beda-pandangan-soal-dewan-pengawas-kpk/>, diakses 15 Oktober 2019.

"Jokowi Pertimbangkan Perppu KPK Usai Bertemu Tokoh di Istana",

<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190926161901-32434346/jokowi-pertimbangkan-perppu-kpk-usai-bertemu-tokoh-di-istana>, diakses 15 Oktober 2019.

"Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Risalah Sidang Perkara Nomor 59/PUUXVII/2019", https://mkri.id/public/content/persidangan/risalah/risalah_sidang_10579_PERKARA%20NOMOR%2059.PUUXVII.2019%20tgl.%2014%20Oktober%202019.pdf diakses 15 Oktober 2019



Yosephus Mainake
yosephus.mainake@dpr.go.id



Novianto M. Hantoro
novianto.hantoro@dpr.go.id

Yosephus Mainake, S.H., M.H menyelesaikan pendidikan S1 Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan pada tahun 2009 dan Pendidikan S2 Program Studi Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Universitas Pelita Harapan pada tahun 2013. Saat ini menjabat sebagai Calon Peneliti di Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI.

Novianto Murti Hantoro, S.H., M.H., menyelesaikan pendidikan S1 ilmu hukum di Universitas Diponegoro pada tahun 1995 dan pendidikan S2 Magister Ilmu Hukum dengan program kekhususan Hukum dan Kehidupan Kenegaraan di Universitas Indonesia pada tahun 2004. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Madya Hukum Konstitusi pada Pusat Penelitian-Badan Keahlian DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang dipublikasikan melalui jurnal dan buku, antara lain: "Pelanggaran Hukum Pemilu dan Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014" (2014), "Mewujudkan Kepastian Hukum dalam Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah dan Menghentikan Praktek Hukum Liberal" (2015), dan "Klasifikasi Jabatan dalam Kelembagaan Negara; Permasalahan Kategori Pejabat Negara" (2016)"

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
<http://puslit.dpr.go.id>
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.