

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perubahan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut Perubahan UU KPK) telah menimbulkan kontroversi di tengah masyarakat. Pengesahan perubahan Undang-Undang tersebut disambut dengan adanya unjuk rasa besar-besaran oleh mahasiswa di sejumlah kota. Mereka yang turun ke jalan membawa sejumlah tuntutan, salah satunya adalah meminta Presiden Joko Widodo membatalkan Perubahan UU KPK yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR).¹

Upaya ngotot membahas Rancangan Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi (selanjutnya disebut RUU KPK) bukanlah suatu hal yang baru. Sepanjang perjalanannya, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menjadi dasar berdirinya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) terus diupayakan untuk dilakukan perubahan oleh sejumlah pihak. Namun, upaya-upaya untuk melakukan perubahan terhadap Undang-Undang tersebut seringkali kandas karena mendapat penolakan secara masif dari publik. Sebelumnya, pada tahun 2015-2016 pernah terjadi penolakan terkait pembahasan RUU KPK. Penolakan

¹ Ardito Ramadhan, 2021, Perjalanan Panjang Menolak Revisi UU KPK: Unjuk Rasa, Janji Perppu, hingga Uji Materi MK, <https://nasional.kompas.com/read/2021/05/04/08295101/perjalanan-panjang-menolak-revisi-uu-kpk-unjuk-rasa-janji-perppu-hingga-uji>, yang diakses pada Tanggal 19 Agustus 2023, Pukul 20:21.

yang terjadi didasari alasan bahwa perubahan UU KPK akan memperlemah KPK. Publik saat itu melakukan serangkaian penolakan, salah satunya melalui dukungan terhadap petisi daring “Jangan Bunuh KPK, Hentikan Revisi UU KPK”. Tercatat hingga 31 Januari 2016, petisi tersebut telah mendapat 50 ribu lebih dukungan.² Hingga pada akhirnya di penghujung 2019, Undang-Undang tersebut diubah melalui Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.³

Demonstrasi besar yang dilakukan masyarakat didasari atas opini yang menganggap bahwa Undang-Undang tersebut dianggap merugikan lembaga KPK. Aksi tersebut menolak perubahan Undang-Undang KPK yang dianggap tidak sesuai dengan tujuan dan tugas KPK sebagai lembaga negara yang independensi dalam pemberantasan korupsi. oleh sebab itu terjadi permasalahan yang membuat masyarakat beranggapan bahwa Undang-Undang yang baru ini tidak sesuai dengan tujuan awal KPK.⁴ Ada pula yang mengatakan bahwa terjadi pengabaian asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga banyak pihak menilai bahwa perubahan tersebut cacat formil karena mengabaikan ketentuan dalam Undang-

² Admin Indonesia Corruption Watch, 2016, Sejumlah Tokoh Menolak Revisi UU KPK, <https://antikorupsi.org/id/article/sejumlah-tokoh-menolak-revisi-uu-kpk>, yang diakses pada tanggal 19 Agustus 2023, Pukul 20:41.

³ Antoni Putra, 2021, Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Dalam Revisi Undang-Undang Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, Jurnal Penelitian Hukum, Volume 30 Nomor 2, hlm. 109.

⁴ Lusiana Mustinda, 2019, <https://news.detik.com/berita/d-4714460/seputar-demo-mahasiswa-yang-tolak-ruu-kuhp-dan-revisi-uu-kpk>, yang diakses pada Rabu, 12 April 2023, pukul 03.12

Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam kedudukannya di Indonesia, pembentukan hukum sebagai peraturan yang dapat mengikat siapa saja didasari oleh asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (*beginsel van behoorlijke regelgeving*) yang baik berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang berlaku sebagai suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Asas-asas dimaksud meliputi kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan.

Di samping itu, terdapat pula Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang asas materi muatan yang harus dipenuhi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, asas-asas dimaksud meliputi asas pengayoman; kemanusiaan; kebangsaan; kekeluargaan; kenusantaraan; *bhinneka tunggal ika*; keadilan; kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; asas ketertiban dan kepastian hukum; dan keseimbangan, keserasian dan keselarasan. Dengan dipatuhinya asas-asas tersebut, dapat memperkecil potensi produk hukum yang dibentuk merugikan hak konstutisional komponen masyarakat.⁵ Dalam kata lain, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik merupakan *conditio sine quanon* bagi keberhasilan suatu

⁵ Prastyo A. Wahidin S. & Supriyadi S., 2020, Pengaturan asas keterbukaan dalam pembentukan undang-undang, Jurnal Cakrawala Hukum, Volume 15 No. 2, hlm. 127.

peraturan perundang-undangan yang dapat diterima dan berlaku di masyarakat.⁶

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan proses atau tahapan beberapa kegiatan perencanaan, persiapan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Dalam pembentukan perundang-undangan, asas merupakan salah satu komponen penting yang harus dipenuhi. Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa asas adalah landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum.⁷ Kedudukan asas ini dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan adalah sebagai dasar atau petunjuk arah.⁸ Menurut Maria Farida, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu pedoman dalam pembentukan perundang-undangan yang baik. Pembahasan dalam pembentukan perundang-undangan melalui asas-asas ini sangat penting demi terciptanya perundang-undangan yang baik.⁹

Dalam pembentukan perundang-undangan, refleksi nilai demokrasi dapat dilihat dalam asas keterbukaan sebagai salah satu asas dalam materi muatan formal yang diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Philipus M Hadjon

⁶ Yusril Ihza Mahendra, 2002, *Mewujudkan Supremasi Hukum di Indonesia (Catatan dan Gagasan)*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Departemen Kehakiman dan HAM RI, hlm. 152.

⁷ Ishaq, 2007, *Dasar-dasar Ilmu Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 75.

⁸ B. Hestu Cipto Handoyo, 2008, *Prinsip-prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya, hlm. 82.

⁹ Maria Farida Indrati S, 2007, *Ilmu Perundang-undangan I: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta, Kanisius, hlm. 252-253.

mengatakan bahwa keterbukaan baik itu *openhaid* maupun *openbaarheid*¹⁰ hal ini sangat penting dalam pelaksanaan pemerintah yang baik dan demokratis. *Openheid* mempunyai arti suatu sikap mental berupa kesediaan dalam memberikan informasi dan menerima pendapat orang lain sedangkan *openbaarheid* adalah menunjukkan suatu keadaan adanya keterbukaan.

Asas keterbukaan mengandung arti membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif baik mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan tahap pembahasan serta seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan kebijakan. Penjelasan asas keterbukaan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memberikan partisipasi dan transparansi yang luas terhadap masyarakat.

Pelaksanaan asas keterbukaan dalam Pasal 5 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, mengharuskan bahwa dalam pembentukan perundang-undangan diwajibkan memenuhi unsur asas keterbukaan yang dalam inti dari penjelasan asas keterbukaan merupakan partisipasi dan transparansi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Sehingga dengan adanya

¹⁰ Philipus M Hadjon, 1999, Keterbukaan Pemerintahan Dalam Mewujudkan pemerintahan Yang Demokratis (suatu Pemikiran dalam usaha meningkatkan perwujudan asas demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia), Pidato dalam rangka Lustrum III Ubhara Surya di Surabaya, hlm. 4.

transparansi dari lembaga yang berwenang, masyarakat dapat terlibat dalam melakukan partisipasi.¹¹

Undang-undang berikut peraturan perundang-undangan lainnya merupakan jaminan bagi penyelenggaraan negara yang berdasarkan hukum. Dengan menciptakan Undang-Undang yang baik dan mencerminkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dan juga bahkan dapat mendukung asas-asas pemerintahan yang baik, maka cita-cita negara hukum yang telah dicantumkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 perubahan akan terwujud. Sehingga elaborasi penggunaan asas-asas yang digunakan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi penting saat ini.¹²

Namun pada pelaksanaan proses pembentukan perundang-undangan, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik tidak selalu diindahkan oleh pejabat berwenang dalam hal ini yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pengabaian yang dilakukan oleh DPR terhadap asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik dapat diketahui dari demonstrasi besar yang dilakukan masyarakat dalam menolak Perubahan UU KPK. Salah satu ketentuan yang dilanggar pada proses pembentukan Perubahan UU KPK yaitu asas keterbukaan yang termuat dalam Pasal 5 huruf g Undang-Undang

¹¹ Mohamad Roky Huzaeni & Wildan Rofikil Anwar, 2021, Pelaksanaan Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah, Jurnal Dialektika Hukum, Volume 3 Nomor 2, hlm. 215.

¹² Admin BPHN, 2009, Naskah Akademik Perubahan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, https://bphn.go.id/data/documents/na_perbh_uu_10_2004.pdf, yang diakses pada Minggu, 9 April 2023, pukul 23.13.

Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan karena tidak partisipatif dan tertutup.

Hal ini juga disampaikan oleh Bagir Manan Saat memberikan keterangan sebagai ahli yang dihadirkan pemohon pada sidang uji materi Perubahan UU KPK. Bagir Manan menilai proses pembentukan Undang-Undang KPK tergesa-gesa dan mengabaikan pendapat publik. Menurut¹³, proses pembentukan Undang-Undang KPK cenderung tergesa-gesa dibahas pemerintah secara tertutup selama 12 hari dan pembahasannya juga dilakukan oleh anggota DPR yang masa jabatannya juga hampir habis sehingga dinilai mengabaikan memenuhi asas-asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Buruknya proses legislasi yang dijalankan dalam perubahan Undang-Undang tersebut juga tercermin dari banyaknya permohonan pengujian formil di Mahkamah Konstitusi. Pertama, permohonan uji formil yang diajukan Pimpinan KPK Jilid IV Agus Rahardjo, Laode Muhammad Syarif, Saut Situmorang dan 11 pemohon lainnya dengan perkara nomor 79/PUU-XVII/2019. Kemudian, perkara nomor 70/PUU/XVII/2019 yang diajukan oleh Fathul Wahid, Abdul Jamil, Eko Riyadi, Ari Wibowo, dan Mahrus Ali. Berikutnya, perkara nomor 71/PUU-XVII/2019 yang diajukan oleh Zico Leonard Djangardo Simanjuntak. Selanjutnya perkara nomor 77/PUU-XVII/2019 yang diajukan oleh Jovi Andrea Bachtiar, Richardo Purba, Leonardo Satrio Wicaksono, dan Jultri Fernando Lumbantobing. Kemudian

¹³ Yulida Medistiara, 2020, Di Sidang Gugatan UU KPK, Ahli Nilai Proses Pembentukan UU KPK Tergesa-gesa, <https://news.detik.com/berita/d-5066420/di-sidang-gugatan-uu-kpk-ahli-nilai-proses-pembentukan-uu-kpk-tergesa-gesa>, yang diakses pada Rabu, 12 April 2023 pukul 04:54

perkara nomor 73/PUU-XVII/2019 yang diajukan Ricki Martin Sidauruk dan Gregorianus Agung, lalu perkara nomor 59/PUU-XVII/2019 dan terakhir nomor perkara 62/PUU-XVII/2019 yang diajukan Gregorius Yonathan Deowikaputra. Namun sayangnya, seluruh permohonan pengujian formil terhadap Perubahan UU KPK ditolak oleh MK karena MK tidak menemui adanya pelanggaran prosedur terkait pembentukan UU KPK.

Berdasarkan pembahasan di atas mengenai asas keterbukaan dalam proses pembentukan perundang-undangan, penulis tertarik mengangkat judul **PENERAPAN PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 19 TAHUN 2019 TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2002 TENTANG KOMISI PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI DITINJAU DALAM PEMBERLAKUAN ASAS KETERBUKAAN.**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pembentukan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ditinjau dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan?
2. Bagaimana penerapan asas keterbukaan dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-

Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ditinjau dalam pemberlakuan asas keterbukaan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana proses pembentukan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ditinjau dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
2. Untuk mengetahui penerapan asas keterbukaan dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk pengembangan ilmu hukum, terkhusus mengenai ilmu perundang-undangan.

2. Manfaat Praktis

- a. Menambah wawasan dan pengetahuan bagi penulis dan masyarakat sebagai warga negara, khususnya dalam ilmu perundang-undangan.

- b. Sebagai bahan evaluasi terhadap kinerja yang telah dilakukan oleh para pejabat yang berwenang dalam pembentukan perundang-undangan.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yaitu mengumpulkan data yang dilakukan melalui pendekatan normatif berupa penelusuran bahan pustaka yang mengutamakan data sekunder dengan bahan hukum primer dan tersier.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian merupakan sebuah rancangan bagaimana suatu penelitian akan dilakukan. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan 3 (tiga) macam metode pendekatan yaitu:

a. Pendekatan Perundang-undangan (Statute Approach)

Pendekatan Perundang-undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang diteliti¹⁴.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan Konseptual merupakan suatu metode pendekatan melalui pendekatan dengan merujuk dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum¹⁵, sehingga

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, 2015, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, PT Kharisma Putra Utama, Bandung, hlm. 133.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 135.

melahirkan pengertian hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan permasalahan yang dihadapi.¹⁶

c. Pendekatan Historis (*Historical Approach*)

Pendekatan Historis yaitu pendekatan yang dilakukan dengan meneliti dan menelaah landasan-landasan terbentuknya peraturan perundang-undangan serta perkembangannya dari waktu ke waktu.

3. Sumber Bahan Hukum

a. Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan yang mengikat terdiri dari norma-norma atau kaidah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasi, yurisprudensi, seperti :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- 3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta perubahannya (Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Perubahan Pertama dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Perubahan Kedua); dan
- 4) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

¹⁶ Johnny Ibrahim, 2007, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, hlm. 306.

- b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang berupa Jurnal hukum maupun makalah-makalah yang mempunyai relevansi dengan obyek penelitian, buku-buku literatur yang berkaitan langsung maupun tidak langsung terhadap materi penelitian, artikel-artikel yang diperoleh dari media massa dan internet.
- c. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan maupun petunjuk terhadap bahan hukum primer maupun sekunder, seperti Kamus Hukum, Kamus Bahasa Indonesia dan Kamus Bahasa Inggris, ensiklopedia, artikel pada majalah, surat kabar atau internet.

4. Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini memakai metode studi dokumen sebagai teknik pengumpulan data, sehingga cara mengumpulkan data dilakukan dengan cara studi kepustakaan, yaitu penulis memilih sejumlah buku yang menyangkut masalah yang penulis teliti. Studi kepustakaan ialah suatu metode yang berupa pengumpulan data, diperoleh dari buku pustaka atau buku bacaan lain yang berhubungan dengan pokok permasalahan, kerangka dan ruang lingkup permasalahan yang diteliti.

5. Pengolahan Data dan Analisis Data

Dalam melakukan penulisan karya tulis ini penulis melakukan penganalisaan data yang dilakukan secara kualitatif berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, pendapat para ahli dan pengetahuan umum guna menjawab permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.