

Perubahan Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi dan Dampaknya Terhadap Konsitusi Menurut Sibernatika

Talcott Parsons

JOSEF MARIO MONTEIRO

josefmonteiro@staf.undana.ac.id

ABSTRAK

Tujuan penelitian ini adalah menganalisis faktor sub sistem yang memengaruhi perubahan undang-undang Komisi Pemberantasan Korupsi (UU KPK) dari sudut pandang teori Sibernatika, dan dampak perubahan UU KPK terhadap konstitusi. Penelitian ini adalah penelitian hukum doktrinal yang bersifat normati yaitu menggunakan peraturan perundang-undangan. Pendekatannya menggunakan konsep. Data yang digunakan adalah data sekunder dan analisis dilakukan secara deskriptif kualitatif. Fakta menunjukkan bahwa perubahan UU KPK dipengaruhi faktor sub sistem politik yakni kepentingan politik yang kuat dari DPR dan pemerintah. Kemudian faktor sub sistem politik memengaruhi sub sistem budaya, yang dibuktikan dari adanya dukungan dari kalangan tertentu di masyarakat bagi perbaikan undang-undang KPK melalui pola revisi. Akan tetapi, sejumlah elemen masyarakat lainnya menolak revisi tersebut. Argumentasinya, UU KPK direvisi dengan waktu yang singkat dan minim partisipasi publik. Akibatnya, perubahan UU KPK tidak demokratis karena tidak memenuhi asas formil dan materiil. Selain itu, secara filosofis tidak memenuhi fungsi utama suatu undang-undang. Pada akhirnya, berdampak terhadap pelanggaran nilai-nilai konsitusi.

Kata Kunci: Revisi, Politik, Demokratis, Politik.

ABSTRACT

The purpose of this research is to analyze the sub-system factors that influence the amendment of the Corruption Eradication Commission (KPK Law) law from the perspective of cybernatics theory, as stated by Talcott Parsons, it also analyzes the impact of changes to the KPK Law on the constitution. This research is a normative doctrinal research that uses legislation. The approach uses a concept. The data used are secondary data and the legal analysis was carried out descriptively qualitatively. The facts show that changes to the KPK Law are influenced by the political sub-system factor, namely the strong political interests of the DPR and the government. Then the political sub-system factor affects the cultural sub-system, as evidenced by the support from certain circles in society for the revision of the KPK law through a revised pattern. However, a number of other elements of society rejected the revision. The argument is that the KPK Law was revised with a short period of time and minimal public participation. As a result, changes to the KPK Law are undemocratic because they do not fulfill formal and material principles. In addition, philosophically it does not fulfill the main function of a law. In the end, it has an impact on violating constitutional values.

Key Word: Revision, Corruption, Democratic, Politics

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 menegaskan Indonesia negara hukum. Sebagai konsekuensinya, maka pembentukan hukum harus berdasarkan pada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, sehingga memiliki justifikasi pada pengaturan aspek kehidupan kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan. Selain itu, hukum harus dibentuk secara demokratis artinya adanya keterbukaan dan partisipasi dalam proses pembentukan hukum. Selanjutnya hukum yang dibentuk secara demokratis tertuang dalam peraturan perundang-undangan. Pengertian peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3), adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh Lembaga Negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Sehubungan dengan penyelenggaraan negara, maka peraturan perundang-undangan merupakan penentu sekaligus pembatas kewenangan penyelenggaraan negara.

Undang-undang sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan pada dasarnya merupakan landasan hukum yang menjadi dasar pelaksanaan dari seluruh kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.²⁰ *Legal policy* yang dituangkan dalam undang-undang, menjadi sebuah sarana rekayasa sosial, yang memuat kebijaksanaan yang hendak dicapai pemerintah, untuk mengarahkan masyarakat menerima nilai-nilai baru. Penetapan prioritas dalam hubungannya dengan undang-undang dikemukakan oleh Koopmans, bahwa:²¹ “...*De wet blijft tenslotte, ongeacht onder wiens of wier invloed hij tot stand komt, het juridische fundament waarop het gevoerde overheidsbeleid rust; dat wil zeggen de geldigheid van alle handelingen wordt aan de wet afgemeten. De wet is als het ware in juridische zin de constitutie van het beleid.*” (...Undang-undang pada akhirnya, tidak peduli di bawah pengaruh siapa atau apa undang-undang itu terbentuk, tetap menjadi landasan hukum tempat kebijaksanaan penguasa yang dilaksanakan bertumpu; hal ini berarti semua tindakan pelaksanaan diuji keabsahannya terhadap undang-undang. Undang-undang pada hakikatnya dalam pengertian yuridis merupakan konstitusi dari kebijaksanaan).

Terkait dengan hal tersebut, undang-undang memiliki posisi sentral dan bahkan dapat sebagai produk hukum utama dalam sistem hukum nasional. Hal ini dilandasi oleh empat argumentasi, yakni: *pertama*, undang-undang merupakan satu dari tiga produk hukum yang disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945. Produk hukum lain yang disebut adalah Peraturan Pemerintah (PP) yang dibentuk untuk melaksanakan UU, dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). *Kedua*, undang-undang berkedudukan langsung di bawah UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum tertinggi. UUD NRI Tahun 1945 memberikan delegasi pengaturan lebih lanjut tentang berbagai hal kepada undang-undang. *Ketiga*, UU adalah produk hukum yang dibuat secara demokratis sebagai pelaksanaan prinsip negara hukum yang demokratis. UU dibentuk oleh institusi demokrasi, yaitu DPR dan Presiden yang dipilih melalui pemilihan umum. *Keempat*, substansi UU adalah penafsiran UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan oleh DPR dan Presiden. Penafsiran ini bersifat aktif, yaitu membentuk norma hukum dalam UU.

²⁰ Rangkuti, Siti Sundari, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional* (Edisi Ketiga), Airlangga University Press, Surabaya, 2005, hlm. 12

²¹ *Ibid.*

Penafsiran UUD 1945 dalam bentuk UU lebih dominan jika dibandingkan penafsiran yang dilakukan oleh pengadilan konstitusi yang pasif negatif.²²

Begitu pentingnya suatu undang-undang dalam sistem hukum maka dalam proses pembentukan maupun perubahannya, terdapat berbagai kepentingan yang tarik menarik dari individu, kelompok atau golongan yang ada di masyarakat, dan pemerintah agar kepentingannya dapat diakomodir dalam undang-undang. Akibat dari kepentingan yang beragam tersebut menyebabkan suatu undang-undang yang dibentuk atau diubah dapat saja menimbulkan persoalan yang melahirkan delegitimasi sosial secara masif di masyarakat. Realitas ini nampak dalam perubahan Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi (UU KPK) yang dibentuk dalam waktu singkat dan minim partisipasi. Kritik terhadap perubahan UU KPK seakan angin lalu bagi pemerintah, sebab pada 17 Oktober 2019, UU KPK yang lama telah digantikan. Padahal UU KPK yang baru menyisakan berbagai persoalan dari urgensi dilakukannya revisi terhadap UU KPK, sebab masyarakat ada yang tidak setuju terhadap revisi tersebut. Persoalan lainnya adalah apakah prosedur pembentukan revisi UU KPK telah sesuai ataukah belum sesuai dengan prosedur yang sebagaimana diatur dalam 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3), sehingga dinilai tidak demokratis.

Berdasarkan pada fakta tersebut, maka penulisan artikel ini akan mencoba menganalisis faktor sub sistem yang memengaruhi proses perubahan UU KPK dari sudut pandang teori Sibernatika, sebagaimana dikemukakan oleh Talcott Parsons. Selain itu, menganalisis juga perubahan undang-undang KPK yang tidak demokratis dan filosofis sehingga berdampak terhadap pelanggaran nilai-nilai konstitusi.

B. Rumusan Masalah

Masalah yang dijadikan fokus pada penelitian adalah:

1. Apa faktor sub sistem yang memengaruhi perubahan UU KPK?
2. Apakah dampak yang ditimbulkan dari perubahan UU KPK terhadap konstitusi?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum doktrinal yang bersifat normatif,²³ yaitu menggunakan peraturan perundang-undangan. Adapun pendekatannya menggunakan konsep sebagai landasan dalam melakukan telaah terhadap masalah penelitian. Data yang digunakan adalah data sekunder. Analisis dilakukan secara deskriptif kualitatif.

PEMBAHASAN

A. Faktor Sub Sistem Menurut Teori Sibernatika dalam Perubahan UU KPK

Perubahan Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi (UU KPK) beberapa waktu lalu telah menimbulkan pro dan kontra di tengah masyarakat. Alasan DPR dan pemerintah merevisi undang-undang KPK, yakni: (1) tidak sesuai dengan perkembangan zaman, dinamika hukum serta sistem ketatanegaraan Republik Indonesia; dan (2) praktik pengakan hukum pidana sering menghadapi permasalahan baik dari segi aturannya maupun dari segi substansi dan interpretasinya²⁴. Akan tetapi,

²² Safaat'at, Muhamad Ali, *Pembentukan UU yang Demokratis*, Harian Umum Kompas 17/10/2020.

²³ Maezuki, Peter Mahmud, *Pengantar Ilmu Hukum*. Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 23.

²⁴ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, hlm. 5.

sebagian kalangan masyarakat menganggap alasan DPR dan pemerintah merevisi undang-undang tersebut, justru dipandang melemahkan KPK.

Penilaian masyarakat seperti ini dikemukakan antara lain oleh Febridiansyah, yang menegaskan KPK sebagai lembaga anti korupsi di Indonesia ternyata tidak berjalan mulus. Menurut catatan *Indonesia Corruption Watch* (ICW) berbagai upaya untuk melemahkan KPK telah banyak dilakukan. Beberapa diantaranya adalah adanya ide untuk membubarkan KPK, mempreteli kewenangan KPK dengan melakukan upaya *legislative review* terhadap undang-undang KPK, melakukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi, melakukan kriminalisasi dan rekayasa hukum terhadap pimpinan KPK, pengepungan kantor KPK, penyerobotan kasus yang ditangani KPK, blokade anggaran pembangunan gedung KPK sampai melakukan intervensi secara langsung saat pelaksanaan rapat kerja antara DPR dan KPK. Alih-alih menguatkan fungsi KPK tapi kenyataannya pada tanggal 17 September 2019, DPR dan Pemerintah justru bersepakat untuk melakukan perubahan atas UU KPK yang justru melemahkan kelembagaan KPK.²⁵

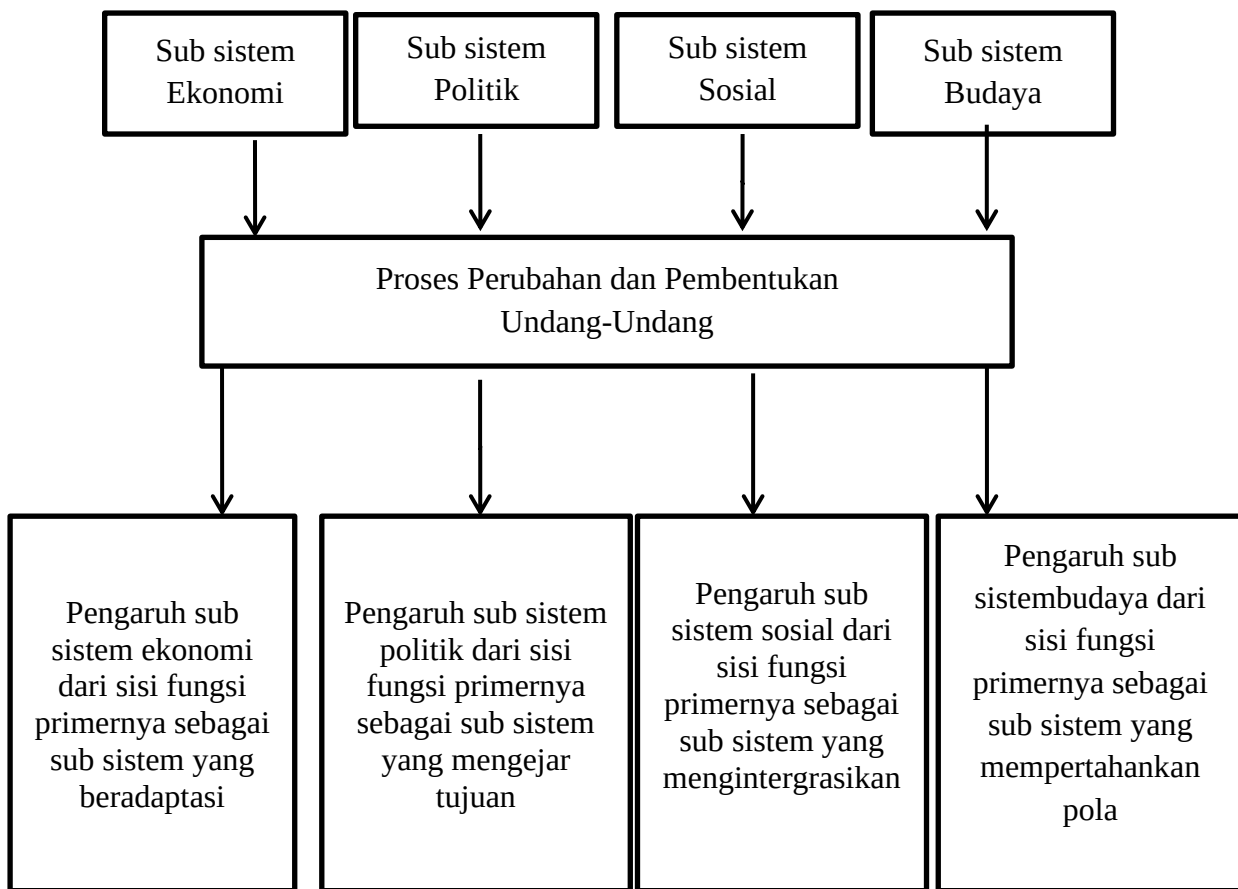
Sehubungan dengan fakta tersebut, proses perubahan UU KPK pada dasarnya dipengaruhi oleh faktor sub sistem dalam masyarakat sebagaimana dikemukakan oleh Talcott Parsons yang dalam teori Sibernetika. Dalam teorinya, Parsons menganggap bahwa masyarakat merupakan suatu sistem yang terdiri dari bagian-bagian (sub-sub) yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi secara timbal balik. Parson berpandangan bahwa masyarakat merupakan suatu sistem secara fungsional yang terintegrasi dalam bentuk *equilibrium*. Meski integrasi sosial tidak akan pernah dapat dicapai secara sempurna, tetapi secara prinsip sistem sosial selalu cenderung bergerak kepada harmoni yang bersifat dinamis. Secara lebih spesifik teori ini menyebutkan bahwa di dalam sebuah masyarakat terdapat berbagai macam sub sistem, dimana antara sub sistem satu dengan sub sistem lainnya saling berkaitan dan saling mempengaruhi satu sama lain. Sub sistem sebagaimana dimaksud meliputi sub sistem antara lain adalah, sub sistem budaya, sub sistem sosial, sub sistem politik dan sub sistem ekonomi, atau yang populer dikenal dengan istilah AGIL.²⁶

Sub sistem sebagaimana disebutkan dalam teori ini akan saling berkaitan atau berhubungan satu sama lain. Hubungan antara sub sistem demikian kemudian oleh Satjipto Rahardjo disebut sebagai hubungan Sibernetik, dimana hubungan antara subsistem satu dengan subsistem lainnya dapat dilihat ketika sistem-sistem yang memiliki informasi tinggi tetapi energi rendah (sub sistem budaya dan subsistem sosial) mengatur sistem-sistem yang memiliki informasi lebih rendah tetapi energi lebih tinggi (subsistem politik dan subsistem ekonomi) masing-masing dari sub sistem sebagaimana dimaksud akan saling mempengaruhi berdasarkan fungsi primer dari masing-masing sub sistem tersebut, seperti sub sistem budaya yang memiliki fungsi primer mempertahankan pola, subsistem sosial sebagai fungsi integritas, fungsi politik sebagai fungsi pencapaian tujuan, dan fungsi subsistem ekonomi sebagai fungsi yang adaptif.

²⁵ Yulianto, *Politik Hukum Revisi Undang-Undang KPK yang Melemahkan Pemberantasan Korupsi*, Jurnal Cakrawala Hukum, <http://jurnal.unnes.ac.id/index.php/jch>, hlm. 114, diakses 16 Januari 2021, jam 11.19 WITENG.

²⁶ Satria, Adhi Putra, *Sibernatika Talcott Parsons: Suatu Analisa Pelaksanaan Omnibus Law dalam Pembentukan Undang-Undang Cipta Lapangan Kerja di Indonesia*, Indonesian State Law Review, Vol. 2 No. 2, April 2020, <http://journal.unnes.ac.id>, hlm. 114, diakses 16 Januari 2021, jam 12.24 WITENG.

Pola pengaruh sub sistem sebagaimana dimaksud dapat memengaruhi proses pembentukan dan perubahan Undang-Undang di Indonesia, seperti dapat dilihat pada bagan di bawah ini:



Setelah memahami pola pengaruh subsistem dalam proses pembentukan dan perubahan Undang-Undang, maka pertanyaan selanjutnya adalah pengaruh sub sistem manakah yang sangat dominan dalam mempengaruhi perubahan Undang-Undang KPK? Jika dilihat dari revisi atas substansi undang-undang KPK, maka perubahan Undang-Undang KPK dipengaruhi oleh faktor subsistem politik, yakni begitu kuatnya kepentingan politik DPR dan pemerintah. Selanjutnya, menurut teori sibernetika sub sistem politik yang begitu kuat pengaruhnya memengaruhi sub sistem lainnya yakni sub sistem budaya. Hal ini berdasarkan kenyataan, bahwa revisi undang-undang KPK tidak sepenuhnya ditolak masyarakat. Terdapat sikap dan cara pandang kalangan tertentu di masyarakat yang menyetujui undang-undang KPK diperbaiki dengan pola revisi.

Dukungan atas revisi undang-undang KPK antara lain disampaikan oleh Ketua Umum Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (PBNU), Kiai Haji Said Aqil Siroj (6/9/2019), bahwa semua undang-undang kalau sudah terlalu lama harus dievaluasi dan diperbaiki, karena itu semua teknis kerja KPK harus lebih diatur lagi dalam undang-undang.²⁷ Kesepakatan untuk mendukung revisi undang-undang KPK juga disampaikan oleh Generasi Muda Islam yang terdiri atas Jamaah Pengajian Kebangsaan (JPK), Barisan Pembaharuan (BP), dan Forum Jurnalis Pesantren (FJP), yang mengemukakan perlunya

²⁷<https://iNews.id>, diakses 18 Januari 2021, jam 16.12 WITENG

revisi undang-undang KPK agar fungsi KPK dapat berjalan optimal dan maksimal. Disebutkan juga bahwa perlu adanya lembaga Pengawas KPK untuk penguatan kelembagaan dan tugas pokok fungsi KPK.²⁸

Begitu kuatnya pengaruh sub sistem politik dalam revisi undang-undang KPK, nampak antara lain:

1. Penempatan KPK sebagai Bagian dari Eksekutif

Penempatan KPK pada rumpun kekuasaan eksekutif, akan menyulitkan pelaksanaan kewenangan penindakan dan pencegahan. Pegawai KPK akan sulit untuk bersikap kritis dan bertindak independen dalam hal tugasnya apalagi bila harus berhadapan dengan pemerintahan yang berjalan. Kelembagaan KPK akan sangat mudah dimanfaatkan memberangus oposisi dengan melakukan penindakan-penindakan yang terlihat terbang pilih dan bersifat politis. KPK tidak akan lagi punya keberanian untuk menindak penyelenggara negara yang berasal dari partai penguasa dan atau dari lingkaran kekuasaan. Hal tersebut menjadikan kedudukan KPK tak ubahnya seperti 2 (dua) lembaga negara lainnya (Kepolisian dan Kejaksaan) yang selama ini dianggap biasa-biasa saja dalam hal penanganan kasus-kasus korupsi. Presiden dan DPR sepertinya mengabaikan kenyataan bahwa dalam setiap pelaksanaan tugasnya, KPK akan selalu bersentuhan dan bergesekan dengan penyelenggara negara dalam ranah kekuasaan eksekutif, legislatif atau pun yudikatif.²⁹

2. Pegawai KPK menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN)

Salah satu ciri dari konsep lembaga negara yang independen adalah kemandirian dalam pengelolaan sumber daya manusia yang dimilikinya dan ini sepertinya yang tidak ingin dihadirkan oleh pengambil kebijakan politik saat ini. Selama ini pengelolaan kepegawaian KPK dikelola secara profesional dan mandiri dengan ukuran kinerja yang jelas. Revisi undang-undang KPK mengakibatkan status kepegawaian KPK tunduk pada Undang-Undang Aparatur Sipil Negara dan setiap kebijakan mutasi dan rotasi jabatan harus berkiblat ke Kementerian Aparatur Sipil Negara. Status ASN yang melekat pada pegawai KPK akan menghilangkan independensi KPK, karena bukan tidak mungkin pada suatu waktu pegawai KPK akan ditarik dan dimutasi sesuai dengan keinginan pemerintah yang berkuasa. Pelaku korupsi dari lingkaran kekuasaan akan sangat mudah mengintervensi pegawai KPK dengan dalih mutasi dan rotasi.³⁰

3. Ketentuan yang Hilang Dari Keistimewaan Penyelidikan KPK

Undang-Undang KPK hasil revisi tidak lagi menempatkan pimpinan KPK sebagai penyidik dan penuntut umum. Berlakunya revisi ini menempatkan pimpinan KPK hanya sebagai *figure* administratif. Pimpinan KPK dapat ditafsirkan secara hukum tidak lagi dapat menandatangani surat perintah penyidikan dan atau surat rencana penuntutan yang merupakan ranah dari penyidik dan penuntut umum. Lebih jauh lagi, penyidik dan penuntut umum dapat menolak pimpinan KPK untuk mengikuti ekspos perkara karena menyangkut kerahasiaan dan kewenangan pimpinan yang bukan sebagai penyidik atau penuntut umum.³¹

²⁸ Pernyataan kesepakatan dukungan revisi UU KPK disampaikan oleh Gus Sholeh Marzuki, (11/9/2019), <https://teropongreformasi.com>, diakses 18 Januari 2021, jam 19.05 WITENG.

²⁹ Yulianto, *op.cit*, hlm. 116.

³⁰ *Ibid*, hlm. 120.

³¹ *Ibid*, hlm. 123.

Berdasarkan uraian mengenai pengaruh sub sistem politik yang kuat dalam perubahan pasal-pasal Undang-Undang KPK tersebut, maka tidaklah mengherankan jangka waktu perubahan undang-undang KPK yang dilakukan DPR dan pemerintah terkesan begitu cepat. Makna cepat dalam proses perubahan Undang-Undang KPK apabila dikaitkan dengan teorisibernetika, bermakna sebagai sebuah jalan yang ditempuh tanpa memakan waktu yang lama guna mencapai sebuah tujuan. Oleh karena menurut teori sibernetik bahwa yang memiliki fungsi primer pencapaian tujuan adalah subsistem politik, maka tidaklah mengherankan guna mencapai tujuan, maka dalam proses revisi undang-undang KPK, DPR dan pemerintah tidak sepenuhnya menaati asas formal dan materiil.

Terkait dengan itu, Van der Vlies menyebutkan asas formal meliputi³²: “*het beginsel van duidelijke doelstelling, beginsel van het juiste orgaan, het noodzakelijkheids beginsel van uitvoerbaarheid, het beginsel van consensus*” (tujuan yang jelas, organ atau lembaga yang tepat, perlunya pengaturan, dapat dilaksanakan, dan konsesus). Kemudian, asas materiil menurutnya meliputi: “*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijk systematiek, het beginsel van de kenbaarheid, het rechtsgelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel van de individuele rechtsbedeling*” (terminologi dan sistematika yang jelas, dapat dikenali, perlakuan yang sama dalam hukum, kepastian hukum, dan pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual). Kedua asas tersebut juga diatur dalam ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang memberi penjelasan, bahwa dalam membentuk undang-undang, harus didasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu: kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan.

Di antara asas yang krusial dan menjadi polemik masyarakat sehubungan dengan proses revisi undang-undang KPK, yaitu keterbukaan. Masyarakat menilai dalam proses revisi undang-undang KPK mulai dari tahap perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan tidak transparan. Dengan demikian, masyarakat tidak mempunyai kesempatan untuk memberikan masukan dalam revisi undang-undang KPK. Akibat tidak dilibatkannya partisipasi publik, maka perubahan undang-undang KPK dinilai tidak memenuhi legitimasi demokratis. Hal ini karena secara prinsip, suatu undang-undang harus memenuhi legitimasi demokratis, yakni dibuat dengan tahapan dan mekanisme yang melibatkan rakyat.

³²Van der Vlies dalam Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik*, RajaGrafindo Persada, Cetakan ke-3, Jakarta, 2011, hlm. 23-24.

4. Dampak Perubahan UU KPK Terhadap Konsitusi

Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), pada dasarnya sudah masuk dalam Prolegnas sejak tahun 2011 melalui keputusan DPR RI Nomor 02B/DPR/II/2010-2011. Kemudian masuk kembali pada Prolegnas Tahun 2015-2019, prioritas tahun 2016 pada urutan 37 dimana draft RUU dan Naskah Akademiknya disiapkan oleh DPR RI.³³ Dalam Naskah Akademik RUU KPK menyatakan UU KPK yang lama tidak lagi sesuai dengan perkembangan zaman, dinamika hukum serta sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, sehingga perlu dilakukan perubahan terhadap UU KPK. Selain itu, disebutkan juga bahwa praktik pengakan hukum pidana korupsi sering menghadapi permasalahan baik dari segi aturannya maupun dari segi substansi dan interpretasinya.³⁴

Mencermati perubahan UU KPK sejak tahap perencanaan telah dikritik banyak kalangan yang menilai perubahan UU KPK tidak jelas dan tepat. Pada hakikatnya pembentukan maupun perubahan peraturan perundang-undangan, menurut Burkhardt Krems sebagaimana dikutip oleh Attamimi, merupakan kegiatan yang berhubungan dengan isi atau substansi peraturan, metode pembentukan, serta proses dan prosedur pembentukan peraturan. Setiap bagian kegiatan harus memenuhi persyaratan-persyaratan tersendiri agar produk hukum dapat berlaku sebagaimana mestinya, baik secara yuridis, politis maupun sosiologis.³⁵ Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan tahapan pembentukan undang-undang yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Sehubungan dengan perubahan UU KPK yang tidak mengikuti salah satu prosedur atau tahapan yaitu perencanaan, karena tidak adanya keterbukaan dan tidak melibatkan partisipasi masyarakat. Keterbukaan membawa konsekuensi kewajiban bagi DPR dan pemerintah untuk menyebarluaskan kepada publik proses pembentukan undang-undang sejak dalam bentuk prolegnas, rancangan UU hingga UU yang telah diundangkan. Tujuan penyebarluasan adalah memberikan informasi dan memperoleh masukan dari masyarakat dan pemangku kepentingan.

Akibat tidak adanya keterbukaan maka dalam proses perubahan tidak melibatkan partisipasi masyarakat. Dalam hal ini, revisi UU KPK tidak pernah disosialisasikan kepada masyarakat, sehingga publik menolak revisi UU KPK. Keadaan ini diakui oleh Menteri Hukum dan HAM, Yasonna Laoly, yang mengatakan, “Opini publik sangat beragam dan tidak sedikit pihak yang menentang revisi, pemerintah dan DPR akan mengundang pihak-pihak yang tidak setuju untuk sosialisasi. Dalam sosialisasi itu, pemerintah dan DPR akan menjelaskan bahwa

³³ Walansari, Eka Martiana, *Politik Hukum Perubahan Kedua UU KPK*, Rechts Vinding Online, <http://bphn.go.id>, hlm.2, diakses 16 Januari 2021, jam 10.05 WITENG

³⁴ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, hlm. 5.

³⁵ Nugroho, Wahyu, *Menyusun Undang-Undang yang Responsif dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila*, Jurnal Legislasi Indonesia 10 (3), 2013, <http://kemenkumham.go.id>, hlm. 209, diakses 17 Januari 202, jam 11.17 WITENG.

revisi UU KPK tidak akan melemahkan KPK, jadi nanti pihak-pihak yang menyatakan revisi ini sama dengan pelemahan KPK akan diundang, tapi harus berbasis intelektual, tidak emosional”.³⁶

Berdasarkan kenyataan tersebut, maka sejak awal perubahan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang KPK, DPR dan pemerintah tidak sosialisasi, lantas setelah ada penolakan yang kuat dari masyarakat, baru kemudian melibatkan publik. Karenanya, UU KPK tidak memenuhi legitimasi demokratis. Secara prinsip, demokrasi tidak selesai pada saat dibentuk lembaga perwakilan hasil pemilu. Demokrasi modern tidak hanya dimanifestasikan dalam bentuk partisipasi dalam memilih wakil rakyat, tetapi juga harus ada partisipasi dalam pembentukan keputusan dan produk hukum.

Selain itu, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang KPK jika dikaitkan secara filosofis seharusnya memenuhi fungsi suatu undang-undang. Adapun fungsi undang-undang yang dimaksud (a) sebagai pengatur masyarakat; (b) untuk membatasi kekuasaan; (c) sebagai *a tool of social engineering*; dan (d) sebagai sarana pembaharuan masyarakat.³⁷ Sebagai pengatur masyarakat, undang-undang berfungsi sebagai pengatur tarik menarik berbagai kepentingan dari individu, kelompok, atau golongan yang ada di masyarakat dengan memberikan jaminan keadilan dan kepastian hukum mengenai *legal right, privelege, function, duty, status, or disposition* dalam berbagai aspek kehidupan.³⁸ Pandangan dan rasa keadilan serta kesadaran hukum masyarakat suatu negara tidak mesti seragam, maka undang-undang harus dapat mengakomodasi segala pandangan dan rasa keadilan serta kesadaran hukum yang hidup, tumbuh, dan berkembang dalam masyarakat sehingga kehadiran undang-undang itu dapat diterima oleh seluruh masyarakat.³⁹

Selanjutnya, fungsi undang-undang untuk membatasi kekuasaan dimaksudkan untuk membagi dan membatasi kekuasaan yang dimiliki oleh organ-organ negara dengan aturan yang jelas agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan⁴⁰. Tanpa adanya peraturan yang jelas dengan undang-undang akan membuka peluang terjadinya penyalahgunaan wewenang dengan menjadikan undang-undang sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaan semata tanpa mengindahkan kepentingan dan kesejahteraan masyarakat.⁴¹

Kemudian undang-undang sebagai *a tool of engineering* (alat perubahan sosial) merupakan salah satu norma hukum yang berfungsi penyalaras dan penyelesai konflik kepentingan. Pandangan ini disampaikan oleh Roscou Pound, bahwa hukum adalah instrumen untuk mengontrol kepentingan berdasarkan tatanan sosial (*an instrument which controls interest according to the requirements of the social order*).⁴² Pandangan Roscou Pound ini didasarkan atas kenyataan bahwa di dalam masyarakat terdapat berbagai fungsi social interest yang berupa tuntutan-

³⁶Wulansari, Eka Martiana, *op., cit.*, hlm. 4.

³⁷Saifuddin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 47.

³⁸*Ibid* hlm. 48.

³⁹Atok, A. Rosyid Al, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 5.

⁴⁰Saifuddin, *op.cit.*

⁴¹A. Rosyid, *op.cit.*

⁴²Saifuddin, *op.cit.*

tuntutan dan keinginan-keinginan yang terdiri dari: *individual interest*, *public interest*, dan *interest of state*. Keberadaan undang-undang harus dapat menyelaraskan dan menyelesaikan berbagai kepentingan tersebut.⁴³

Terkait dengan itu, undang-undang KPK dapat dikatakan secara filosofis tidak memenuhi fungsi suatu undang-undang, disebabkan antara lain: *pertama*, UU KPK tidak mengakomodasi pandangan, dan rasa keadilan masyarakat, sehingga kehadiran undang-undang tersebut tidak sepenuhnya diterima masyarakat. *Kedua*, undang-undang KPK cenderung dijadikan sebagai alat untuk melindungi kepentingan kekuasaan. Hal ini terkait dengan pengaturan penempatan KPK sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif sehingga tidak independen dan rentan diintervensi. Ketentuan tersebut bertentangan dengan pendapat dan pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 5/PUU-IX/2011 yang menyatakan bahwa “KPK adalah lembaga negara independen yang diberi tugas dan wewenang khusus antaralain melaksanakan sebagian fungsi yang terkait dengan kekuasaan kehakiman untuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan serta melakukan *supervise* atas penanganan perkara-perkara korupsi yang dilakukan oleh institusi negara yang lain.”

Selanjutnya, *ketiga*, undang-undang KPK juga sarat dengan tarik menarik kepentingan eksekutif dan DPR, sehingga membuka peluang bagi *individual interest* dalam pemerintahan maupun DPR dengan mengatasnamakan *interest of state*, sehingga dapat mengintervensi KPK. Hal ini didasarkan pada tafsiran DPR dan pemerintah atas putusan MK No. 36/PUU-XV/2017 dan No.40/PUU-XV/2017, yang menyatakan bahwa pelaksanaan tugas KPK dapat dikategorikan sebagai bagian dari rumpun eksekutif, sehingga KPK juga merupakan bagian dari kewenangan hak angket DPR. Putusan inilah yang kemudian dijadikan argumentasi oleh DPR dan Pemerintah melakukan perubahan undang-undang KPK.

Sebagai norma hukum yang berada di bawah UUD NRI Tahun 1945, maka apabila pembentukan maupun perubahan suatu undang-undang tidak demokratis, dan secara filosofis tidak memenuhi fungsi utama suatu undang-undang, berdampak terhadap konsitusi yakni menimbulkan pelanggaran terhadap nilai-nilai konsitusi. Menurut Muchamad Ali Safa’at, terdapat empat pelanggaran terhadap nilai-nilai konsitusi, yaitu: *pertama*, melanggar prinsip kedaulatan rakyat karena meniadakan peran pemilik kekuasaan tertinggi dalam pembentukan produk hukum yang akan menjadi dasar penyelenggaraan negara dan menentukan nasib warga negara. *Kedua*, mengingkari kedudukan undang-undang sebagai produk hukum utama yang dibentuk secara demokratis. *Ketiga*, mengingkari eksistensi pembentuk undang-undang sendiri, DPR dan pemerintah, sebagai institusi demokrasi yang harus selalu mendengar, memerhatikan, serta mempertimbangkan aspirasi rakyat yang diwakili. *Keempat*, membiarkan pembentukan undang-undang sebagai arena pertarungan dan dominasi kekuasaan yang mengorbankan keadilan perlindungan hak warganegara.⁴⁴

⁴³ A. Rosyid, op.cit

⁴⁴ Safa’at, Muhamad Ali, op., cit.

PENUTUP

Proses perubahan undang-undang KPK pada dasarnya dipengaruhi oleh faktor sub sistem dalam masyarakat, dan sub sistem ini akan saling berkaitan atau berhubungan satu sama lain. Jika dilihat dari revisi atas substansi undang-undang KPK, maka perubahan Undang-Undang KPK dipengaruhi oleh faktor sub sistem politik, dimana kepentingan politik DPR dan pemerintah begitu kuat. Sub sistem politik yang begitu kuat pengaruhnya ini memengaruhi sub sistem lainnya yakni sub sistem budaya. Hal ini berdasarkan kenyataan, bahwa revisi undang-undang KPK tidak sepenuhnya ditolak masyarakat. Terdapat sikap dan cara pandang kalangan tertentu di masyarakat yang menyetujui undang-undang KPK diperbaiki dengan pola revisi.

Pengaruh sub sistem politik menyebabkan perubahan Undang-Undang KPK dilakukan dengan cepat. Makna cepat dalam proses perubahan Undang-Undang KPK jika dikaitkan dengan teori sibernetika, bermakna sebagai sebuah jalan yang ditempuh tanpa memakan waktu yang lama guna mencapai sebuah tujuan. Melalui cara yang cepat itu, maka perubahan undang-undang KPK tidak menaati asas formal dan materiil sehingga tidak demokratis. Selain itu, secara filosofis tidak memenuhi fungsi utama suatu undang-undang. Akhirnya, hal ini berdampak pada pelanggaran terhadap nilai-nilai konstitusi.

Menyikapi persoalan tersebut, maka jalan perbaikan UU KPK dapat ditempuh dengan beberapa cara, yakni *legislative review* meski ujungnya adalah perubahan UU dan otomatis tahapan pembuatan UU harus dijalani, mulai dari perencanaan, dimasukan lagi ke dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas), penyusunan naskah akademik dan RUU, lalu pembahasan di DPR. Kesemua tahapan tersebut tentu akan menguras sumber daya. Cara lainnya, menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), tetapi akan sulit dilakukan karena ukuran kegentingan memaksa yang menjadi syarat bagi terbitnya Perppu dapat saja dinilai oleh Presiden tidak terpenuhi. Oleh karenanya jalan konstitusional yang dapat dilakukan adalah pengujian UU KPK baik dari segi formil maupun materiil ke Mahkamah Konstitusi.

REFERENSI

BUKU

- Atok, Al, A, Rosyid, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Setara Press, Malang, 2015.
- Marzuki. Mahmud, Peter, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008.
- Rangkuti, Siti Sundari, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional* (Edisi Ketiga), Airlangga University Press, Surabaya, 2005.
- Saifuddin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, FH UII, Yogyakarta Press, 2009.
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik*, RajaGrafindo Persada, Cetakan ke-3, Jakarta, 2011.

JURNAL

- Nugroho, Wahyu, *Menyusun Undang-Undang yang Responsif dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila*, Jurnal Legislasi Indonesia 10 (3), 2013, <http://kemenkumham.go.id>.
- Satria, Adhi Putra, *Sibernatika Talcott Parsons: Suatu Analisa Pelaksanaan Omnibus Law dalam Pembentukan Undang-Undang Cipta Lapangan Kerja di Indonesia*, Indonesian State Law Review, Vol. 2 No. 2, April 2020, <http://journal.unnes.ac.id>

Wulansari, Eka Martiana, *Politik Hukum Perubahan Kedua UU KPK*, Rechts Vinding Online, <http://bphn.go.id>

Yulianto, *Politik Hukum Revisi Undang-Undang KPK yang Melemahkan Pemberantasan Korupsi*, Jurnal Cakrawal Hukum, <http://jurnal.umner.ac.id/index.php/jch>.

UNDANG-UNDANG

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 137, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4250.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara 5234.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Lembaran Negara Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6398.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, Lembaran Negara Tahun 2019 Nomor 197, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6409.

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

SURAT KABAR DAN MEDIA ONLINE

Harian Umum Kompas 17/10/2020 (cetak)

<https://iNews.id>.

<https://teropongreformasi.com>.