

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Indonesia adalah negara yang menganut tradisi hukum eropa kontinental, atau sering disebut dengan sistem hukum *civil law*. Salah satu ciri utama dari sistem hukum civil law adalah pentingnya peraturan perundang-undangan tertulis atau “*statutory laws*” atau “*staturoty legislation*”. Keududukan “*statutory laws*” lebih diutamakan dibanding dengan putusan hakim atau yurisprudensi. Hal ini berbeda dengan sistem *common law* disebut juga dengan “*the judiciary law*” atau “*the case law*”. Disisi lain, sebagai suatu tata hukum (*legal order*) keseluruhan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia harus saling terkait sebagai suatu sistem yang dibangun secara komprehensif, konsisten, dan hirerkis yang berpangkal pada Undang-Undang Dasar (yang disingkat UUD) 1945 sebagai hukum dasar dan legitimasi akhir dari validitas peraturan perundang-undangan dan keseluruhan tata hukum (*legal order*). Untuk membangun tata hukum tersebut tentu dibutuhkan mekanisme dan kelembagaan yang mampu menjamin terwujudnya tata hukum tersebut.¹

Hukum pada pokoknya adalah produk pengambilan keputusan yang ditetapkan oleh fungsi-fungsi kekuasaan negara yang mengikat subjek hukum dengan hak-hak dan kewajiban hukum berupa larangan (*prohibere*), atau keharusan (*obligatere*), ataupun kebolehan (*permittere*).

¹ Jimly Asshidiqqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta : Rajawali Pers, 2011) hal v

Keputusan-keputusan yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract*) biasa bersifat mengatur (*regeling*), sedangkan yang bersifat individual dan konkret dapat merupakan keputusan yang bersifat atau berisi penetapan administratif (*besschikking*) ataupun keputusan yang berupa ‘vonnis’ hakim yang lazimnya disebut istilah putusan.²

Peraturan perundang-undangan, dalam konteks negara Indonesia, sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang (yang disingkat UU) No. 12 Tahun 2011, adalah 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. Urutan peraturan perundang-undangan atau yang dikenal dengan Hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia telah diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011. Adapun urutannya adalah :

1. UUD 1945
2. KETETAPAN MPR
3. UU/PERPPU
4. PERATURAN PEMERINTAH
5. PERPRES
6. PERDA PROVINSI
7. PERDA KABUPATEN/KOTA
8. PERATURAN DESA

² Ibid hal 7

Yang dimaksud dengan UU dalam arti yang sempit adalah "*legislative act*" atau akta hukum yang dibentuk oleh lembaga legislatif dengan persetujuan bersama dengan lembaga eksekutif. Yang membedakan sehingga hukum tertulis tersebut disebut sebagai "*legislative act*" bukan "*executive act*" adalah karena dalam proses pembentukan "*legislative act*" itu, peran lembaga legislatif sangat menentukan keabsahan materil peraturan yang dimaksud. Dengan peranan lembaga legislatif yang sangat menentukan itu berarti peranan para wakil rakyat yang dipilih dan mewakili kepentingan rakyat yang berdaulat darimana kedaulatan negara berasal sangat menentukan keabsahan dan daya ikat UU itu untuk umum.³

Peraturan pengganti undang-undang (yang disingkat Perppu) yang dalam hierarki peraturan perundang-undangan disejajarkan dengan UU merupakan suatu peraturan yang bertindak sebagai suatu UU.⁴ Perppu ditetapkan oleh pemerintah dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, dalam (Pasal 1 ayat 4 UU No. 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan) yang harus segera diatasi karena pembentukan UU memerlukan waktu yang relative lama.⁵ Dalam pembahasan mengenai Perppu, penulis akan lebih mengkhususkan bahasan terhadap Perppu No. 1 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas UU No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Tindak Pidana Korupsi.

Ditingkat pusat kita dapat membedakannya dalam empat tingkat kelembagaan : Lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD yang diatur dan ditentukan lebih

³ Uu RI No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan (Lembaran negara RI Tahun 2011 No. 82)

⁴ Drs. C. S. T. Kansil, SH. *Praktek Hukum Peraturan Perundangan Di Indonesia*, (Jakarta : Erlangga, 1982) hal 51

⁵ ibid

lanjut dalam atau dengan UU, Peraturan pemerintah, Peraturan Presiden dan Keputusan Presiden;

Lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-undang yang diatur atau ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan keputusan presiden; Lembaga yang dibentuk berdasarkan peraturan pemerintah atau peraturan presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan keputusan presiden; Lembaga yang dibentuk berdasarkan peraturan menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan keputusan menteri atau keputusan pejabat dibawah menteri.⁶ Salah satunya ialah Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dengan Dasar Hukumnya UU No. 30 tahun 2002.

Membahas mengenai Komisi Pemberantasan Korupsi (yang disingkat KPK), Pasca lengesernya Soeharto Tahun 1998, Indonesia memasuki masa Reformasi atau fase transisi demokrasi. Indonesia pada fase ini mulai mengenal keterbukaan, kemajemukan partai politik, check and balance antar lembaga pemerintahan dan penegakan hukum yang lebih baik. Terkait dengan permasalahan korupsi, banyak pihak sudah menyuarakan agar aset-aset milik Soeharto dan kroni-kroninya untuk dikembalikan ke negara. Walaupun masih ada resistensi terhadap penegakan hukum bagi mantan orang nomor satu di Indonesia dan kroni-kroninya. Tetapi pada titik ini mulai timbul harapan bahwa semua pihak sepakat memberantas Korupsi. Keyakinan untuk serius dalam pemberantasan korupsi semakin nyata ketika pada tahun 1999 pemerintah menegaskan UU No. 31/1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

⁶ Nimatul Huda, *Lembaga Negara dalam masa transisi demokrasi* (Yogyakarta : UII Press, 2007) hal 89

Langkah yang lebih nyata ditunjukkan oleh pemerintah dengan membentuk sebuah lembaga ad hoc yaitu KPK tahun 2003 dengan dasar UU No. 30 tahun 2002. Dibentuknya lembaga ini didasari atas pertimbangan bahwa kinerja penegak hukum yang ada (Polisi dan Kejaksaan) cenderung kurang maksimal dalam memberantas korupsi. Intervensi terhadap Polisi dan Kejaksaan dalam penegakan hukum terhadap para koruptor juga menjadi salah satu alasan kurang maksimalnya lembaga penegak hukum yang ada. Oleh karena itu perlu dibentuknya sebuah lembaga independen yang bebas dari intervensi pemerintah maupun pihak-pihak lainnya.

Pengacara Budi Gunawan, Fredrich Yunadi mengatakan dirinya mendapatkan Informasi bahwa semua Pimpinan Komisi KPK sudah berstatus Tersangka. Dalam Berita yang di Posting Oleh hukum.online.com edisi Kamis, 05/11/2015 Fredrich mengungkapkan, kasus-kasus yang menjerat para Pimpinan KPK itu beberapa diantaranya adalah kasus-kasus yang dilaporkan ke Bareskrim. Sebut saja, kasus dugaan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan Abraham saat menemui petinggi PDIP yang dilaporkan KPK Watch.

Abraham diduga melakukan pertemuan dengan pihak-pihak terkait perkara dan menjanjikan bantuan penanganan kasus Emir Moeis. Hal itu diduga dilakukan Abraham sebagai "barter" pencalonannya sebagai calon Wakil Presiden Joko Widodo jelang Pemilihan Presiden (Pilpres) tahun 2014 lalu.

Kemudian, ada pula kasus dugaan kepemilikan saham ilegal PT Desy Timber yang diduga dilakukan Adnan sebelum menjabat Komisioner Kompolnas dan Wakil Ketua KPK. Kasus ini dilaporkan kuasa hukum PT Desy, perusahaan kayu

yang berdomisili di Berau, Kalimantan Timur ke Bareskrin. Selain itu, kasus pimpinan KPK lainnya yang dilaporkan ke Bareskrim adalah kasus dugaan korupsi Zulkarnain. Jatim Antikorupsi melaporkan dugaan korupsi dana hibah Program Penanganan Sosial Ekonomi Masyarakat (P2SEM) yang diduga dilakukan Zulkarnain saat menjabat Kepala Kejaksaan Tinggi Jawa Timur. Atas semua kasus itu, Fredrich mengaku mendapat informasi bahwa semua kasus pimpinan KPK telah memenuhi unsur tindak pidana. Ia menegaskan kini semua pimpinan KPK telah berstatus tersangka di Bareskrim.⁷

Penetapan Tersanga Ketua KPK berdampak pada berkurangnya jumlah Pimpinan KPK, dalam hal ini dikatakan bahwa Presiden memiliki Hak Prerogatif terhadap Pengisian Jabatan apabila terjadi Kekosongan Pimpinan KPK. Hal tersebut tertuang dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 1 Tahun 2015 tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Oleh karena itu, Presiden telah mendalilkan terjadinya kegentingan di dalam Lembaga KPK sehingga Presiden mengeluarkan Perppu Nomor 1 Tahun 2015 untuk mengatasi kegentingan tersebut. Perppu tersebut menambah dua pasal diantara pasal 33 dan 34 UU KPK, Pasal Tambahan itu kemudian diberi nomor Pasal 33a dan Pasal 33b.

Sementara itu wakil ketua komisi III Benny Kabur Harman mengatakan, soal usia bukan sebuah kegentingan yang memaksa. “saya tidak tahu apa

⁷ <http://m.hukum.online.com.2015/11.html>. diakses pada tanggal 11 November 2015

kegentingannya, hingga pasal usia tidak diperhatikan, kalau soal usai kan bukan soal kegentingan yang memaksa “ ujar politikus salah satu partai tersebut.

Walaupun Perppu merupakan hak prerogative Presiden yang dijamin dalam Pasal 22 UUD 1945, pro dan kontra pun muncul setelah dikeluarkannya Perppu tersebut. Berbagai pihak menyatakan ini bentuk intervensi eksekutif terhadap lembaga peradilan.⁸

Adapun dicantumkan dalam Pasal 33a ayat (3) : “Calon anggota sementara pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi harus memenuhi Persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29” UU No 30 Tahun 2002.⁹

Dalam Pasal 29 ayat (5) UU No. 30 Tahun 2002 yang mengatur mengenai Persyaratan untuk dapat diangkat sebagai pimpinan KPK yaitu salah satu syaratnya ialah “Berumur sekurang-kurangnya 40 (Empat puluh) tahun dan setinggi-tingginya 65 (enam puluh lima) tahun pada proses pemilihan. Akan tetapi pada kenyataan yang terjadi adalah, dikutip dari media Online CNN Indonesia Presiden Joko Widodo mengumumkan penunjukan Taufiquerachman Ruki S.H, Indriyanto Senoadji, dan Johan Budi sebagai pelaksana tugas ketua KPK. Penunjukan ketiganya seiring dengan diberhentikannya Abraham Samad dan Bambang Widjojanto oleh Presiden karena menjadi tersangka.

Dalam penunjukan ini, Ruki juga langsung ditunjuk Presiden sebagai ketua KPK menggantikan Abraham Samad. Dari sisi usia, Ruki yang saat ini berusia 68

⁸ <http://m.cnn.indonesia.com/nasionanal.html>. diakses pada tanggal 11 November 2015

⁹ Pasal 33 ayat 3 UU No. 30 Tahun 2002

Tahun sebenarnya tidak layak menjadi Komisioner KPK karena dalam UU KPK pasal 29 ayat (5) sebagaimana yang telah dijelaskan diatas.¹⁰

Hal tersebut diatas yang menjadi dasar Pembentukan Perppu KPK, akan tetapi Mahkamah Konstitusi (Selanjutnya Disingkat MK) melalui Putusan No. 138/PUU-VII/2009 memberikan 3 (Parameter) syarat dalam pemenuhan hal ikhwal kegentingan yang memaksa, dimana Perppu yang dibentuk haruslah memenuhi salah satu dari tiga syarat tersebut atau bahkan ketiga-tiganya.

Membahas mengenai batasan usia dalam Pimpinan KPK, Upaya Pemerintah untuk memberantas korupsi sudah sejak Tahun 1957 diterapkan dengan berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain :

1. UU No. 3 Tahun 1971 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dalam UU ini tidak dibahas mengenai batasan usia untuk Pimpinan KPK
2. UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dan Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, dalam UU ini batasan usia Pimpinan KPK diatur dalam Pasal 14 ayat (1) : “Untuk dapat diangkat sebagai Anggota Pemeriksa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 seorang calon Anggota serendah-rendahnya berumur 40 (empat puluh) tahun dan setinggi-tingginya berumur 75 (tujuh puluh lima) tahun
3. UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dalam UU ini tidak dibahas mengenai batasan usia untuk Pimpinan KPK

¹⁰ Pasal 33 Ayat 1 dan 2 UU No. 30 Tahun 2002

4. UU No. 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dalam UU ini tidak dibahas mengenai batasan usia untuk Pimpinan KPK
5. UU No. 15 Tahun 2002 Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang sebagaimana telah diubah dengan UU No. 25 Tahun 2003, dalam UU ini tidak dibahas mengenai batasan usia untuk Pimpinan KPK
6. UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dalam UU ini batasan usia kembali diatur dalam Pasal 29 :
“Berumur sekurang-kurangnya 40 (empat puluh) tahun dan setinggi-tingginya 60 (enam puluh) tahun pada proses pemilihan

Dalam pembentukan Peraturan Perundang-undanganpun dikenal dengan tiga Asas atau yang dikenal dengan Asas Hierarki :

1. Asas *lex superior derogat legi inferior*, yaitu peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan yang rendah (Asas Hierarki), dalam kerangka berfikir mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, mengenai teori *Stufen Bow Karya Hans Kelsen* yang disebut “*Teori Aquo*”. Hans Kelsen membahas mengenai jenjang norma hukum, dimana ia berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan. Yaitu digunakan apabila terjadi pertentangan.
2. Asas *lex specialis derogat legi generalis* adalah asas penafsiran hukum yang mengatakan bahwa hukum yang bersifat khusus (*lex specialis*) mengesampingkan hukum yang bersifat umum (*lex generalis*).

3. Asas *lex posteriori derogat legi priori* yaitu pada peraturan sederajat, peraturan yang paling baru melumpuhkan peraturan yang lama.

1.2 RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan Apa yang telah Penulis uraikan diatas, Maka penulis dapat merumuskan Masalah yaitu :

Bagaimana Kedudukan Hukum Perppu No. 1 Tahun 2015 terhadap Batasan Usia Pengangkatan Pimpinan KPK dalam UU No. 30 Tahun 2002 ?

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Untuk Menganalisis bagaimana pengaturan tentang batasan Usia Pimpinan KPK dalam Peraturan Perundang-Undangan dan sejauh mana “Kegentingan yang memaksa” sehingga Perppu tersebut dibentuk

1.4 MANFAAT PENELITIAN

1. Secara Teoritis
 - a. Penulis mengharapkan dapat memberi manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya, dan bidang hukum tata negara pada khususnya.
 - b. Diharapkan dapat menjadi referensi bagi mahasiswa, dosen maupun masyarakat luas dalam menambah wawasan dan pengetahuan serta dapat dijadikan bahan perbandingan bagi penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

Memberikan kontribusi yang konkret berkenaan dengan perkembangan ilmu perundang-undangan terutama tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.