



**PUTUSAN**  
**Nomor 73/PUU-IX/2011**

**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 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

- [1.2]** 1. Nama : **Feri Amsari, S.H., M.H.**  
Pekerjaan : Dosen  
Alamat : Jalan Kampus Limau Manis Fakultas Hukum  
Universitas Andalas, Padang, Sumatera Barat  
Selanjutnya disebut sebagai -----**Pemohon I;**
2. Nama : **Drs. Teten Masduki**  
Pekerjaan : Swasta  
Alamat : Jalan Kalimantan II.8 RT 007/RW 006  
Gedong, Kecamatan Pasar Rebo, Jakarta  
Timur  
Selanjutnya disebut sebagai -----**Pemohon II;**
3. Nama : **Zainal Arifin Mochtar Husein**  
Pekerjaan : Dosen  
Alamat : Perum Dayu Permai, B.99, RT 10/RW 40,  
Sinduhardjo, Ngaklik, Sleman, Yogyakarta  
Selanjutnya disebut sebagai -----**Pemohon III;**
4. Nama : **Indonesia Corruption Watch**, dalam hal ini  
diwakili oleh Danang Widoyoko sebagai  
Koordinator;

Alamat : Jalan Siaga I Nomor 32 RT/RW 004/005  
Pejanten Barat, Pasar Minggu, Jakarta  
Selatan

Selanjutnya disebut sebagai -----**Pemohon IV;**

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus masing-masing bertanggal 23 September 2011 memberi kuasa kepada **Alvon Kurnia Palma, S.H., Donal Fariz, S.H., Emerson Yuntho, S.H., Febri Diansyah, S.H., Illian Deta Artha Sari, S.H., Kiagus Ahmad BS, S.H., Maruli Tua Rajagukguk, S.H., Muji Kartika Rahayu, S.H., Andi Muttaqien, S.H., Slamet Haryanto, S.H., Vino Oktavia, S.H., Kadir Wokanubun, S.H., Nurkholis Hidayat, S.H., Supriyadi W. Eddyono, S.H., Tama S. Langkun, S.H., Taufik Basari, S.H., LL.M., Uli Parulian Sihombing, S.H., LL.M, Wahyu Djafar, S.H., Wahyu Wagiman, S.H., Zainal Abidin, S.H., Era Purnamasari, S.H., Rizal Pasolong, S.H., dan Erna Ratnaningsih, S.H.,** yang kesemuanya Advokat dan pengabdian bantuan hukum yang tergabung dalam "Tim Advokasi UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana diubah dengan UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah" beralamat di Jalan Kalibata Timur IV.D Nomor 6 Jakarta Selatan, baik sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama, bertindak sebagai kuasa hukum pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai -----**para Pemohon;**

- [1.3]** Membaca permohonan para Pemohon;  
Mendengar keterangan para Pemohon;  
Mendengar dan membaca keterangan tertulis Pemerintah;  
Mendengar dan membaca keterangan tertulis Dewan Perwakilan Rakyat;  
Mendengar dan membaca keterangan Ahli dan Saksi para Pemohon;  
Memeriksa bukti-bukti tertulis yang diajukan oleh para Pemohon;  
Membaca kesimpulan tertulis para Pemohon dan Pemerintah;

## **2. DUDUK PERKARA**

- [2.1]** Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 28 September 2011 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 28 September 2011 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor

369/PAN.MK/2011 dan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 73/PUU-IX/2011 pada tanggal 12 Oktober 2011, yang telah diperbaiki dengan perbaikan permohonan yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 7 November 2011, yang pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

#### **A. PENDAHULUAN**

Bahwa tindak pidana korupsi di Indonesia sudah meluas dalam masyarakat perkembangannya tren 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 lingkupnya yang memasuki seluruh aspek kehidupan masyarakat (Penjelasan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi);

Bahwa parahnya tingkat korupsi di Indonesia setidaknya dapat dilihat dari persepsi masyarakat internasional dan juga nasional. Dalam sepuluh tahun terakhir. *Transparency International* (TI) menempatkan Indonesia dalam kelompok negara-negara terkorup di dunia. Dari *Corruption Perception Index* (CPI) untuk 10 (terbersih) hingga 0 (terkorup), Indonesia sejak tahun 2001 hingga 2010 selalu di bawah angka 3 atau masih tergolong negara paling korup. Pada tahun 2010 dengan CPI senilai 2,8 Indonesia berada di posisi 110 dari 178 jumlah negara. Kondisi ini tidak berubah jika dibandingkan pada tahun 2009. Sedangkan dari persepsi masyarakat di tingkat nasional, survey yang dilakukan oleh Lembaga Survei Indonesia (LSI) pada Oktober 2010 menunjukkan masyarakat umumnya menilai tingkat korupsi di Indonesia masih tinggi dan sangat tinggi. Dari 1.824 responden di 33 provinsi, sebanyak 21,9 persen menyatakan kondisi korupsi Indonesia sangat tinggi dan 47,2 persen lainnya menyatakan tinggi. Hanya 14,6 persen menyatakan korupsi di Indonesia masuk kategori sedang dan hanya 4,7 persen yang menyatakan rendah dan 0,4 persen menyebutkan sangat rendah;

Bahwa untuk memberantas korupsi di Indonesia maka diperlukan upaya luar biasa dan dukungan atau dorongan banyak pihak termasuk melibatkan partisipasi masyarakat. Salah satu cara mendorong upaya pemberantasan korupsi lebih optimal adalah dengan cara mencabut atau menghapus kebijakan atau aturan yang dinilai menghambat pencapaian pemberantasan korupsi di Indonesia;

Bahwa menurut para Pemohon salah satu aturan yang dinilai menghambat upaya pemberantasan korupsi adalah Pasal 36 Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang intinya mengharuskan adanya persetujuan tertulis atau ijin dari Presiden apabila penyidik dari Kepolisian dan Kejaksaan akan melakukan pemeriksaan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dalam perkara tindak pidana termasuk tindak pidana korupsi;

Bahwa dalam perkara korupsi, Kepala Pusat Penerangan Hukum (Kapuspenkum) Kejagung Noor Rachmad pada 8 April 2011 menyebutkan permohonan ijin pemeriksaan terhadap 61 kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada Presiden Susilo Bambang Yudhoyono selama 2005-2011, diduga masih tertahan di Sekretariat Kabinet (Sejak 2005, SBY Belum Berizin Pemeriksaan Kepala Daerah, [Detik.com](http://Detik.com), 9 April 2011);

Bahwa pihak Sekretaris Kabinet menyebutkan sejak Oktober 2004 hingga 26 Agustus 2011, Presiden telah mengeluarkan 164 permohonan persetujuan tertulis atau ijin untuk melakukan pemeriksaan kepala daerah dan/atau kepala daerah dalam perkara korupsi (Tak Ada Antrian Ijin Pemeriksaan di Meja Presiden, *Investor Daily*, 26 Agustus 2011);

Bahwa hingga saat ini belum ada penjelasan atau data resmi dari Sekretaris Kabinet atau Pemerintah tentang perincian jumlah seluruh permohonan ijin pemeriksaan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diajukan oleh pihak Kejaksaan atau Kepolisian dan jumlah permohonan ijin yang belum dapat persetujuan dari Presiden;

Bahwa selain menghambat upaya pemberantasan korupsi. para Pemohon berpendapat adanya ketentuan mengenai keharusan persetujuan tertulis atau ijin dari Presiden untuk melakukan pemeriksaan dalam perkara korupsi terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah adalah bertentangan dengan prinsip peradilan yang independen, persamaan kedudukan di dalam hukum dan menimbulkan perlakuan diskriminatif, asas peradilan yang cepat sebagaimana yang diatur dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya;

## **B. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI**

Bahwa Pasal 24 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan: "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang di bawahnya dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi";

Bahwa selanjutnya Pasal 24C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan: "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum";

Bahwa berdasarkan ketentuan di atas, Mahkamah Konstitusi mempunyai hak atau kewenangan untuk melakukan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 yang juga didasarkan pada Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan: "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk (a) menguji Undang-Undang terhadap UUD Republik Indonesia Tahun 1945";

Mahkamah Konstitusi dibentuk sebagai lembaga pelindung konstitusi (*the guardian of constitution*). Apabila terdapat Undang-Undang yang berisi atau terbentuk bertentangan dengan konstitusi (*unconstitutional*), maka Mahkamah Konstitusi dapat menganulirnya dengan membatalkan keberadaan Undang-Undang tersebut secara menyeluruh ataupun per-pasalanya;

Bahwa berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka jelas Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa dan mengadili permohonan pengujian ini. Bahwa oleh karena objek permohonan pengujian ini adalah Pasal 36 Undang-Undang Pemda, maka berdasarkan ketentuan *a quo*, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa dan mengadili permohonan ini;

### **C. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON**

Bahwa pengakuan hak setiap warga negara Indonesia untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 merupakan satu indikator perkembangan ketatanegaraan yang positif yang merefleksikan adanya kemajuan bagi penguatan prinsip-prinsip negara hukum;

Bahwa Mahkamah Konstitusi, berfungsi antara lain sebagai "*guardian*" dari "*constitutional rights*" setiap warga Negara Republik Indonesia. Mahkamah Konstitusi 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 Pasal 36 Undang-Undang Pemda yang bertentangan dengan semangat dan jiwa serta pasal-pasal yang dimuat dalam UUD 1945;

Bahwa dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan: "Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu: (a) perorangan WNI, (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";

Bahwa mengacu pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 Perkara Nomor 11/PUU-V/2007, Pemohon harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. Adanya hak konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- b. Bahwa hak konstitusional para Pemohon tersebut dianggap oleh para Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;
- c. Bahwa kerugian konstitusional para Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik atau khusus dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. Adanya hubungan sebab akibat 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.

Bahwa lima syarat sebagaimana dimaksud di atas dijelaskan lagi oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009 dalam pengujian formil Perubahan kedua Undang-Undang Mahkamah Agung, yang menyebutkan sebagai berikut:

*"Dari praktik Mahkamah (2003-2009), perorangan WNI, terutama pembayar pajak (tax payer; vide Putusan Nomor 003/PUU-I/2003 berbagai asosiasi dan NGO/LSM yang concern terhadap suatu Undang-Undang demi kepentingan Mahkamah dianggap memiliki legal standing untuk mengajukan permohonan pengujian baik formil maupun materil, Undang-Undang terhadap UUD 1945*

(lihat juga Lee Bridges, dkk. Dalam "Judicial Review in Perspective, 1995). (Halaman 59).

Bahwa Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III merupakan warga negara Indonesia yang membayar pajak kepada negara (Bukti P-2) menganggap hak konstitusionalnya dirugikan atau setidaknya berpotensi dilanggar hak konstitusionalnya dengan berlakunya Pasal 36 Undang-Undang Pemda karena:

- a. Proses pemeriksaan atau penanganan perkara tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh Kepolisian dan Kejaksaan berasal dari APBN yang salah satu sumbernya berasal dari pajak yang dibayarkan warga negara;
- b. Bahwa adanya permintaan persetujuan tertulis atau ijin dari Presiden, apabila penyidik dari Kepolisian maupun Kejaksaan melakukan pemeriksaan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 36 Undang-Undang Pemda yang menurut para Pemohon menimbulkan kerugian di mana proses pemeriksaan menjadi terhambat yang biayanya membebani APBN yang salah satu sumbernya adalah pajak dari Pemohon hal mana sangat merugikan hak konstitusional Pemohon sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Bahwa Pemohon IV adalah Badan Hukum Indonesia yang menganggap hak konstitusionalnya dirugikan atau setidaknya berpotensi dilanggar hak konstitusionalnya (Bukti P-3). Pasal 36 Undang-Undang Pemda menimbulkan ketidakpastian hukum yang berkeadilan terhadap Pemohon sebagai badan hukum di Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945; Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang pemberantasan Tindak Pidana Korupsi disebutkan bahwa dalam pemberantasan korupsi peran serta masyarakat merupakan elemen yang tidak bisa dipisahkan. Sehingga dari ketentuan tersebut maka upaya para Pemohon mengajukan pengujian Pasal 36 Undang-Undang Pemda merupakan bagian dari peran serta masyarakat dalam pemberantasan korupsi;

Bahwa kerugian konstitusional para Pemohon dapat dijelaskan secara ringkas sebagai berikut:

- a. Menurut ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, para Pemohon memiliki

hak konstitusional untuk mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta hak konstitusional untuk mendapatkan perlakuan yang sama di depan hukum;

- b. Para Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III sebagai individu-individu pembayar pajak dirugikan hak konstitusionalnya terhadap ketentuan Pasal 36 Undang-Undang Pemda;
- c. Para Pemohon sebagai individu dan lembaga swadaya masyarakat yang aktif dalam kegiatan-kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi, baik di daerah maupun secara nasional;
- d. Sebagai masyarakat yang peduli terhadap upaya pemberantasan korupsi maka pembedaan kedudukan di dalam hukum, ketidakpastian hukum dan perlakuan diskriminatif yang dijelaskan dalam Pasal 36 Undang-Undang Pemda menurut Pemohon akan menghambat upaya pemberantasan korupsi dan tidak maksimalnya kinerja Kejaksaan dan Kepolisian;
- e. Dalam asas kepastian hukum yang adil sebagaimana ditentukan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 tersebut terkandung pula asas kemanfaatan. Sebagaimana yang dikemukakan Gustav Radbruch terhadap nilai-nilai hukum, penegakan perlindungan dan kepastian hukum yang adil harus mempertimbangkan asas kemanfaatan. Apabila Pasal 36 Undang-Undang Pemda tidak memiliki makna yang sesuai dengan maksud UUD 1945 tentang kepastian hukum yang adil tersebut, maka selain tidak menciptakan kemanfaatan bagi masyarakat yang peduli terhadap pemberantasan korupsi tetapi juga terhadap seluruh masyarakat yang bernaung di bawah UUD 1945;

Bahwa berdasarkan uraian di atas, para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pemohon pengujian Undang-Undang khususnya berkaitan dengan Pasal 36 Undang-Undang Pemda yang menyebabkan hak-hak konstitusional para Pemohon secara faktual ataupun potensial dirugikan;

#### **D. ALASAN-ALASAN PERMOHONAN**

Pasal 36 Undang-Undang Pemda bertentangan dengan UUD 1945, yakni Pasal 24 ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.

Bahwa UUD 1945 melarang diskriminasi, menjamin persamaan di depan hukum dan menghormati martabat manusia serta memberikan jaminan-jaminan kepada warga negara Indonesia yang meliputi hal-hal sebagai berikut:

Pasal 24 ayat (1):

*Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.*

Pasal 27 ayat (1):

*Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.*

Pasal 28D ayat (1):

*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.*

Pasal 28I ayat (2):

*Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.*

Bahwa berkaitan dengan jaminan-jaminan yang diberikan UUD 1945, maka ketentuan Pasal 36 Undang-Undang Pemda telah menegasikan jaminan-jaminan tersebut, dengan alasan-alasan sebagaimana diuraikan berikut ini:

Pasal 36 Undang-Undang Pemda menyatakan bahwa:

- (1) *Tindakan penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari Presiden atas permintaan penyidik:*
- (2) *Dalam hal persetujuan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diberikan oleh Presiden dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak diterimannya permohonan, proses penyelidikan dan penyidikan dapat dilakukan;*
- (3) *Tindakan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan diperlukan persetujuan tertulis sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2);*
- (4) *Hal-hal yang dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:*
  - a. *Tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan; atau*

*b. Disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati, atau telah melakukan tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara.*

*(5) Tindakan penyidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) setelah dilakukan wajib dilaporkan kepada Presiden paling lambat dalam waktu 2 (dua) kali 24 (dua puluh empat) jam.*

Bahwa berdasarkan pasal tersebut penyidik hanya dapat melakukan pemanggilan, permintaan keterangan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah jika ada persetujuan tertulis atau ijin dari Presiden;

Bahwa meskipun dalam Pasal 36 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah tertulis “dalam hal persetujuan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diberikan oleh Presiden dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak diterimanya permohonan, proses penyelidikan dan penyidikan dapat dilakukan”, namun kata “dapat” yang seharusnya bermakna *voluntary*, dalam praktiknya menjadi bermakna imperatif;

### **Pasal 36 Pemda bertentangan dengan prinsip *Independent of Judiciary***

Bahwa berdasarkan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan: “negara Indonesia adalah negara hukum” (amandemen ke III, 9 November 2001);

Bahwa dalam negara hukum yang demokratis, kekuasaan eksekutif yang direpresentasikan oleh Pemerintah, Presiden, instansi maupun pejabat negara lainnya mensyaratkan adanya penghormatan dan penegakkan prinsip *independent of judiciary* (peradilan tidak boleh sedikitpun dikurangi sifat independensinya);

Bahwa kendati secara tertulis Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 menunjuk kekuasaan kehakiman, namun hal tersebut dapat ditafsirkan meluas yakni meliputi hal-hal yang berkaitan dengan penegakkan hukum dan keadilan. Hal ini sesuai dengan pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6-13-20/PUU-VII/20120 halaman 240 (Bukti P-5) yang menyebutkan sebagai berikut:

Bahwa hal-hal yang berkaitan dengan penegakkan hukum dan keadilan menurut ketentuan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 bahwa “kekuasaan kehakiman

merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”;

Dengan demikian sifat independensi peradilan meliputi keseluruhan proses *integrated justice system* yang dimulai sejak penyelidikan, penyidikan, penuntutan, proses persidangan, sampai penjatuhan dan pelaksanaan hukuman;

Selain itu, berdasarkan Pasal 14 (1) ICCPR yang telah diratifikasi Pemerintah Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Konvensi Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik menyebutkan:

*All persons shall be equal before the courts and tribunals. In the determination of any criminal charge against him, or of his rights and obligations in a suit at law, everyone shall be entitled to a fair and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law...;*

Bahwa pengertian *independent of judiciary* menurut *Basic Principles on the Independence of the Judiciary (Adopted by the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held at Milan from 26 August to 6 September 1985 and endorsed by General Assembly resolutions 40/32 of 29 November 1985 and 40/146 of 13 December 1985)* di antaranya meliputi sebagai berikut:

- 1) *The independence of the judiciary shall be guaranteed by the State and enshrined in the Constitution or the law of the country. It is the duty of all governmental and other institutions to respect and observe the independence of the judiciary;*
- 2) *The judiciary shall decide matters before them impartially, on the basis of facts and in accordance with the law, without any restrictions, improper influences, inducements, pressures, threats or interferences, direct or indirect, from any quarter or for any reason.*

Bahwa dengan demikian, peradilan yang independen mensyaratkan kondisi-kondisi di mana aparat penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya tidak boleh memihak, bekerja sesuai fakta-fakta dan sesuai dengan hukum, tanpa pembatasan, pengaruh yang tidak tepat, bujukan, tekanan, ancaman atau

gangguan, langsung atau tidak langsung, dari pihak mana pun atau untuk alasan apapun;

Bahwa ketentuan mengenai Pasal 36 Undang-Undang Pemda dapat diklasifikasikan sebagai bentuk *restrictions* (pembatasan-pembatasan) yang dilakukan Pemerintah (Presiden) dan berpotensi menimbulkan pengaruh yang buruk atau tidak tepat (*improper influences*) dan gangguan secara langsung atau tidak langsung terhadap kemerdekaan aparat penegak hukum dalam upaya menegakkan hukum secara adil dan tanpa pandang bulu;

Bahwa bentuk-bentuk pengaruh gangguan dan hambatan dalam proses penegakan hukum juga dikemukakan oleh Kejaksaan melalui Hasil Kajian Kejaksaan Agung mengenai Ijin Pemeriksaan Terhadap Pejabat Negara Dalam Proses Penegakan Hukum (Bukti P-4), antara lain:

- Proses penyidikan menjadi terhambat karena menunggu keluarnya ijin pemeriksaan. Bahkan, seringkali ijin yang diminta tidak pernah ada jawaban apakah disetujui atau ditolak, sehingga penanganan perkaranya menjadi tidak jelas dan terkatung-katung penyelesaiannya;
- Terhambatnya proses pemeriksaan terhadap pejabat negara, mempengaruhi proses penyidikan terhadap tersangka lainnya dalam perkara yang melibatkan pejabat negara, sehingga penyidikannya menjadi lamban dan terkesan macet;
- Dengan adanya rentang waktu yang cukup lama sampai keluarnya ijin pemeriksaan, tersangka masih bebas menghirup udara segar, sehingga dikhawatirkan: melarikan diri; menghilangkan atau merusak barang bukti; mengganti atau merubah alat bukti surat; dapat mengulangi tindak pidana korupsi; dapat mempengaruhi para saksi; dan memindahtangankan kekayaan hasil korupsi kepada orang lain;

Bahwa tindakan di atas berpotensi menyebabkan aparat penegak hukum menjadi memihak dan tidak imparial. Hal ini terjadi karena 'prosedur ijin' secara tidak langsung dapat dijadikan alat intervensi penguasa terhadap penanganan perkara pidana yang dilakukan penegak hukum. Intervensi itu bisa dilakukan dengan cara menunda atau tidak mengeluarkan persetujuan bila yang tersangkut korupsi berasal dari kelompoknya dan mempercepat

keluarnya ijin pemeriksaan bila berasal dari lawan politiknya [R. Tresna:1977:131];

Bahwa ketentuan mengenai Pasal 36 Undang-Undang Pemda dapat diklasifikasikan sebagai bentuk ancaman dan gangguan terhadap penegakan/hukum khususnya pemberantasan tindak pidana korupsi;

Bahwa perlakuan istimewa kepada kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diduga melakukan tindak pidana khususnya korupsi, dalam bentuk keharusan ada persetujuan tertulis atau ijin dari Presiden, telah bertolak belakang dengan Inpres Percepatan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dengan adanya keharusan mendapat persetujuan tertulis atau ijin dari Presiden untuk melakukan pemeriksaan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah akan memperlambat atau menghambat pemberantasan korupsi maupun kebijakan antikorupsi yang telah dikeluarkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sejak tahun 2004;

Bahwa ketentuan yang mengharuskan Kepolisian dan Kejaksaan untuk mendapatkan persetujuan tertulis dari Presiden untuk melakukan pemeriksaan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah selain bertentangan dengan UUD 1945 juga menyebabkan upaya pemberantasan korupsi menjadi terhambat Hal ini terjadi dan dapat dilihat dari pemberitaan media massa yang pada intinya menyebutkan bahwa pemeriksaan yang dilakukan oleh aparat Kepolisian atau Kejaksaan di daerah dalam perkara korupsi yang melibatkan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah menjadi terhambat karena belum ada persetujuan tertulis atau ijin dari Presiden. Beberapa pemeriksaan kepala daerah yang terhambat karena belum adanya ijin atau persetujuan dari Presiden dan telah diberitakan oleh media antara lain:

- a. Pemeriksaan terhadap Bupati Konawe Lukman Abunawas, sebagai tersangka dalam dugaan korupsi dana pesangon 40 anggota DPRD setempat sebesar Rp 2 miliar [Pemeriksaan Bupati Konawe Terhambat Ijin Presiden, Tempo Interaktif Senin, 22 November 2004 (Bukti P-5)];
- b. Pemeriksaan terhadap Gubernur Sulawesi Tenggara Ali Mazi sebagai tersangka dalam dugaan korupsi perpanjangan HGB PT Indobuild Co - pengelola Hotel Hilton [Pemeriksaan Ali Mazi Terhambat Ijin Presiden, hukumonline, 20 Maret 2006 (Bukti P-6)];

- c. Pemeriksaan terhadap Gubernur Kalimantan Barat Usman Djafar sebagai tersangka perkara dugaan kredit macet Rp 328 miliar di Bank Mandiri [Pemeriksaan Usman Djafar Terhambat Ijin, Suara Karya, 14 November 2006 (Bukti P-7)];
- d. Pemeriksaan terhadap Wakil Bupati Serang, Andy Sujadi sebagai tersangka perkara korupsi pembebasan lahan untuk proyek jalan simpang susun (*interchange*) senilai Rp 13 miliar [Pemeriksaan Wakil Bupati Serang Terhambat Ijin Presiden, Tempo Interaktif, 16 September 2007 (Bukti P-8)];
- e. Pemeriksaan terhadap Bupati Lombok Timur dalam perkara korupsi pengadaan alat-alat kesehatan untuk Program UKP RSUD Dr R Soedjono Selong tahun 2008 senilai Rp 4,25 miliar [Terhambat Ijin Presiden Dugaan Korupsi RSUD Selong akan Diserahkan ke Bareskrim, Suara NTB, 6 Mei 2010 (Bukti P-9)];
- f. Pemeriksaan Terhadap Bupati Pati Tasiman sebagai tersangka dalam kasus dugaan korupsi APBD 2003 pada pos pembiayaan Laporan Pertanggungjawaban tahun 2002 dan pos bantuan kepada pihak ketiga senilai Rp 1,9 miliar. [Polisi Masih Menunggu Ijin Pemeriksaan Bupati Pati, Tempo interaktif, 25 Juni 2010 (Bukti P-10)];
- g. Pemeriksaan terhadap Wakil Walikota Tual, Adam Rahayaan sebagai tersangka dalam kasus dugaan korupsi dana asuransi DPRD Kabupaten Maluku Tenggara (Malra) Periode 1999-2004 [Pemeriksaan Wakil Walikota Tual Terhambat Ijin Presiden, Siwalimanews, Rabu, 27 Oktober 2010];
- h. Pemeriksaan terhadap Gubernur Kalimantan Timur Awang Farouk Ishak, sebagai tersangka kasus divestasi saham PT Kaltim Prima Coal (KPC) yang diduga merugikan keuangan negara Rp. 576 miliar [Pemeriksaan Awang Farouk, Tunggu Ijin Presiden, [Politikindonesia.com](http://Politikindonesia.com), 9 Februari 2011];

Bahwa persetujuan tertulis atau ijin dalam pemeriksaan kepala daerah dan/wakil kepala daerah selaku Pejabat Negara menjadi hambatan dalam proses penegakan hukum juga diperkuat dari kajian yang dibuat oleh Institusi Kejaksaan melalui Pusat Litbang Kejaksaan Agung pada tahun 2008 yaitu Studi tentang Ijin Pemeriksaan terhadap Pejabat Negara dalam Proses Penegakan Hukum (*vide* Bukti P-4). Hasil kajian atau studi pada intinya memberikan kesimpulan sebagai berikut:

- a. Tujuan diadakannya ijin pemeriksaan terhadap pejabat negara ialah untuk melindungi harkat dan martabat pejabat negara dan lembaga negara agar diperlakukan dengan hati-hati, cermat, tidak secara sembrono dan tidak semena-mena, karena pada hakekatnya mereka itu adalah personifikasi dari negara. Menjaga harkat, martabat dan wibawa pejabat negara, sama dengan menjaga harkat, martabat dan wibawa sebuah negara;
- b. Prosedur khusus berupa 'ijin pemeriksaan' tidak sesuai atau bertentangan dengan:
  - Asas peradilan cepat, sederhana dan biaya ringan (*constante justitie*);
  - Asas persamaan di depan hukum (*equality before the law*);
  - Asas independensi kekuasaan kehakiman;
- c. Menimbulkan diskriminasi antar institusi penegak hukum dan antar pejabat negara. Prosedur ijin pemeriksaan terhadap pejabat negara menjadi salah satu hambatan dalam proses penegakan hukum karena menyebabkan penanganan perkara menjadi lamban dan terkesan macet;

**Pasal 36 Undang-Undang Pemda Bertentangan dengan Prinsip *Equality Before the Law***

Bahwa UUD 1945 telah mengadopsi prinsip-prinsip *equality before the law* atau persamaan di depan hukum, sebagaimana diatur di dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;

Bahwa Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 berbunyi, "*Segala Warga Negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya*";

Bahwa Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 berbunyi, "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*";

Bahwa baik Pasal 27 ayat (1) maupun Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 adalah sejalan dengan prinsip *equality before the law* yang sudah diakui secara universal, sebagaimana dipikirkan oleh para filsuf mulai abad pencerahan hingga abad 18 dan juga telah dipraktikkan di negara-negara lain;

Bahwa pengertian *equality before the law* menurut *The Free Dictionary by Farlex* adalah *the right to equal protection of the laws*;

Bahwa prinsip *equality before the law* menurut Russel Madden adalah *that each citizen should receive equal treatment by the legal system of this country enjoys a long tradition of respect The notion that no one is to be dealt with in either a preferential or prejudiced manner by the police, courts, or other governmental agencies is enshrined in both the Declaration of Independence and the Constitution;*

Bahwa filosof Thomas Jefferson berpendapat bahwa "*that all men are created equal*" *in terms of their basic societal rights;*

Bahwa menurut The Fourteenth Amendment of the U.S. Constitution adalah *states that all people will have "the equal protection of the laws";*

Bahwa tujuan dari perjuangan *equality before the law* adalah untuk menjamin masyarakat yang lemah agar mendapatkan kedudukan dan perlakuan yang sama dengan masyarakat yang kuat, di depan hukum. Misalnya sejarah perjuangan masyarakat kulit hitam di Amerika dan suku aborigin di Australia;

Bahwa oleh karenanya, ketentuan Pasal 36 Undang-Undang Pemda yang memberikan hak istimewa kepada kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diduga melakukan tindak pidana (terutama korupsi), dalam bentuk kewajiban menunggu ijin dari Presiden, jelas bertentangan dengan prinsip *equality before the law* sebagaimana di atur dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;

Bahwa pemberian hak istimewa tersebut juga tidak sejalan dengan tujuan dasar teori *equality before the law*, karena kepala daerah adalah orang-orang yang memiliki kekuatan dan oleh karenanya bertugas melindungi orang-orang yang lemah, sehingga orang-orang yang kuat ini tidak membutuhkan perlakuan khusus lagi di depan hukum;

Bahwa prinsip persamaan di depan hukum sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 juga diatur pada butir 3a Penjelasan Umum Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang berbunyi "perlakuan yang sama atas diri setiap orang di muka hukum dengan tidak mengadakan pembedaan perlakuan";

**Pasal 36 Undang-Undang Pemda Bertentangan Dengan Prinsip Non Diskriminatif**

Bahwa Pasal 36 Undang-Undang Pemda yang memberikan perlakuan yang berbeda atau diskriminatif antara warga negara dengan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah ketika menghadapi proses hukum bertentangan dengan prinsip non diskriminatif sebagaimana di atur dalam Pasal 28I ayat (2)) UUD 1945 ;

Pasal 28I ayat (2):

*Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.*

Bahwa setiap orang berhak atas persamaan di hukum mengandung arti bahwa hukum tidak boleh diskriminasi dan aparat penegak hukum tidak boleh bertindak diskriminatif di dalam penegakan hukum. (Putusan Komite HAM PBB di dalam perkara hukum *Zwan de-Vries v. the Netherlands, Broeks v. The Netherlands*). Hal ini diperkuat oleh Pasal 7 Deklarasi Hak Asasi Manusia (HAM) Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 26 ICCPR sebagaimana diratifikasi oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik (ICCPR) yang mengakui hak setiap orang atas persamaan di depan hukum;

Pasal 7 Deklarsi HAM PBB

*"Semua orang sama di depan hukum dan berhak atas perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi Semua berhak atas perlindungan yang sama terhadap setiap bentuk diskriminasi yang bertentangan dengan Deklarasi ini, dan terhadap segala hasutan yang mengarah pada diskriminasi semacam ini";*

Pasal 2 ayat (1) ICCPR

*"Setiap Negara Pihak pada Kovenan ini berjanji untuk menghormati dan menjamin hak-hak yang diakui dalam Kovenan ini bagi semua orang yang berada dalam wilayahnya dan tunduk pada wilayah hukumnya, tanpa pembedaan apapun seperti ras, wama kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pendapat lain, asal-usul kebangsaan atau sosial, kekayaan, kelahiran atau status lainnya";*

## Pasal 26 ICCPR

"Semua orang berkedudukan sama di hadapan hukum dan berhak atas perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi apapun. Dalam hal ini hukum harus melarang diskriminasi apapun, dan menjamin perlindungan yang sama dan efektif bagi semua orang terhadap diskriminasi atas dasar apapun seperti ras, warna, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pendapat lain, asal-usul kebangsaan atau sosial, kekayaan, kelahiran atau status lain";

Selanjutnya pengaturan non diskriminasi diatur dalam *General Comment* Nomor 18 ICCPR, yang berbunyi:

*Non-discrimination, together with equality before the law and equal protection of the law without any discrimination, constitute a basic and general principle relating to the protection of human rights. Thus, article 2, paragraph 1, of the International Covenant on Civil and Political Rights obligates each State party to respect and ensure to all persons within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the Covenant without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status. Article 26 not only entitles all persons to equality before the law as well as equal protection of the law but also prohibits any discrimination under the law and guarantees to all persons equal and effective protection against discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.*

Bahwa Komite HAM PBB menegaskan di dalam persamaan di depan hukum berlaku prinsip bahwa di dalam kondisi yang setara maka harus diperlakukan setara, dan sebaliknya di dalam kondisi yang tidak setara maka harus diperlakukan tidak setara (*in an equal condition must be treated equally, in an unequal condition must be acted unequally*). Jika hal tersebut dilanggar, maka akan terjadi diskriminasi. Hal mana dilarang menurut Pasal 7 Deklarasi HAM PBB, Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 26 ICCPR;

Bahwa di dalam perkara hukum, *Zwaan de-Vries v. The Netherlands dan Broeks V. The Netherlands*, di mana Pasal 13 ayat 1 bagian ke 1 Undang-Undang Jaminan Untuk Pengangguran di Belanda (*Unemployment Benefit Act*) mensyaratkan bahwa seorang perempuan untuk memperoleh jaminan

sosial harus membuktikan bahwa dia adalah seorang pencari nafkah di keluarganya (*the breadwinner*). Namun demikian, aturan ini tidak diterapkan terhadap laki-laki. Para Pemohon, yang merupakan perempuan, menganggap diskriminatif terhadap perempuan. Komite HAM PBB memutuskan bahwa Pasal 13 ayat 1 bagian ke 1 Undang-Undang Jaminan Untuk Pengangguran di Belanda bertentangan dengan prinsip persamaan di depan hukum. Lebih jauh, Komite HAM PBB menjelaskan bahwa di dalam perkara ini Undang-Undang Jaminan Untuk Pengangguran telah menempatkan perempuan di dalam posisi yang tidak menguntungkan dibandingkan dengan laki-laki. Perbedaan perlakuan antara perempuan dan laki-laki tersebut adalah tidak layak (*unreasonable*) menurut Pasal 26 Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik (UU 12/2005);

Bahwa di dalam sebuah negara hukum (*the rule of law*), negara harus mengakui perlindungan HAM setiap individu, sehingga semua orang memiliki hak untuk diperlakukan sama di depan hukum. Persamaan di depan hukum harus diartikan secara dinamis dan tidak statis, artinya kalau ada persamaan hukum maka harus diimbangi juga dengan persamaan perlakuan (*equal treatment*) (Frans Hendra Winarta, Hak Konstitusional Fakir Miskin Untuk Memperoleh Bantuan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Hukum Nasional 1:2007);

Bahwa Pasal 36 Undang-Undang Pemda hanya diterapkan untuk kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, sehingga terhadap perlakuan yang berbeda untuk Warga Negara Indonesia (WNI) yang terkait dengan (tindak pidana korupsi). Di mana pihak penyidik harus memperoleh ijin tertulis dari Presiden sebelum melakukan penyelidikan dan penyidikan (perkara tindak pidana korupsi) yang diduga dilakukan oleh kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Sementara untuk WNI lainnya, pihak penyidik tidak memerlukan ijin dari Presiden. Hal inilah yang mengakibatkan diskriminasi atas dasar status jabatan publik, dan bertentangan dengan prinsip persamaan di depan hukum;

Bahwa dengan diberlakukannya Pasal 36 Undang-Undang Pemda yang pada intinya mewajibkan penyidik (Jaksa dan Polisi) untuk meminta persetujuan tertulis atau ijin kepada Presiden jika hendak melakukan penyidikan dan

penahanan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diduga melakukan tindak pidana korupsi, telah merugikan para Pemohon;

Bahwa kengian yang dimaksud adalah adanya hambatan teknis berupa tertundanya penanganan perkara korupsi baik yang dilaporkan oleh para Pemohon sendiri kepada Polisi atau Jaksa maupun dari data sekunder yang menjadi perhatian para Pemohon;

#### **E. PETITUM**

Berdasarkan alasan-alasan yang telah diuraikan di atas dan bukti-bukti terlampir, maka para Pemohon memohonkan kepada Majelis Hakim Konstitusi yang Terhormat pada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan memutus sebagai berikut;

1. Menerima dan mengabulkan seluruh permohonan Pengujian Undang-Undang yang diajukan para Pemohon;
2. Menyatakan Pasal 36 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah bertentangan dengan UUD 1945, khususnya Pasal 24 ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28I ayat (2) UUD 1945;
3. Menyatakan Pasal 36 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat;
4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;
5. Bilamana Majelis Hakim pada Mahkamah Konstitusi mempunyai keputusan lain, mohon putusan yang seadil-adilnya - *ex aequo et bono*.

**[2.2]** Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalil permohonannya, para Pemohon mengajukan bukti-bukti surat atau tertulis yang telah disahkan dalam

persidangan hari Jumat, tanggal 18 November 2011, yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-12 sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Identitas dan Nomor Pokok Wajib Pajak para Pemohon;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Akta Notaris Pendirian Perkumpulan *Indonesia Corruption Watch*;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Berita *Online* berjudul "Ijin Pemeriksaan Terhadap Pejabat Negara dalam Proses Penegakan Hukum";
5. Bukti P-5 : Fotokopi Berita *Online* berjudul "Pemeriksaan Bupati Konawe Terhambat Ijin Presiden";
6. Bukti P-6 : Fotokopi Berita *Online* berjudul "Surat Ijin Pemeriksaan Ali Mazi dari SBY Belum Turun";
7. Bukti P-7 : Fotokopi Berita *Online* berjudul "Pemeriksaan Usman Djafar Terhambat Ijin Presiden";
8. Bukti P-8 : Fotokopi Berita *Online* berjudul "Pemeriksaan Wakil Bupati Serang Terhambat Izin Presiden";
9. Bukti P-9 : Fotokopi Berita *Online* berjudul "Terhambat Izin Presiden Dugaan Kprupsi RSUD Selong akan Diserahkan ke Bareskrim";
10. Bukti P-10 : Fotokopi Berita *Online* berjudul "Polisi Masih Menunggu Izin Pemeriksaan Bupati Pati";
11. Bukti P-11 : Fotokopi Berita *Online* Kliping Siwalimanews tanggal 27 Oktober 2010, tanpa judul;
12. Bukti P-12 : Fotokopi Berita *Online* berjudul "Pemeriksaan Awang Faroek, Tunggu Ijin Presiden";

Selain itu, para Pemohon juga mengajukan 2 (dua) orang Ahli dan seorang Saksi yang telah memberikan keterangan pada persidangan pada tanggal 8 Desember 2011 dan 22 Desember 2011 yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

## Ahli para Pemohon

### 1. Nur Kholis S.H., M.A.

- Ahli adalah Wakil Ketua Eksternal Bidang Hubungan Luar Negeri Komisi Nasional Hak Asasi Manusia;
- Undang-Undang 1945 telah mengadopsi prinsip-prinsip *equality before the law* atau persamaan di muka hukum, sebagaimana diatur di dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1), dan mencerminkan nilai-nilai yang dianut oleh deklarasi maupun kovenan-kovenan yang telah menjadi dokumen penting bagi perserikatan bangsa-bangsa dan anggota-anggotanya, di mana Indonesia merupakan salah satu anggota PBB;
- Pasal 36 Undang-Undang Pemerintah Daerah yang memberikan hak istimewa kepada kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diduga melakukan tindak pidana, terutama korupsi, dalam bentuk kewajiban menunggu izin dari Presiden tidak sejalan dengan prinsip *equality before the law*, sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28 ayat (1). Bahwa pemberian hak istimewa tersebut juga tidak sejalan dengan tujuan dasar teori *equality before the law* karena kepala daerah adalah orang-orang yang memiliki kekuatan dan oleh karenanya bertugas melindungi orang-orang yang lemah, sehingga orang-orang yang kuat ini tidak membutuhkan perlakuan khusus lagi di depan hukum. Terhadap aspek ini akan saya sampaikan kemudian. Bahwa prinsip di muka hukum, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 27 dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 juga diatur dalam butir 3a penjelasan umum KUHAP pidana yang berbunyi, "Perlakuan yang sama atas diri setiap orang di muka hukum dengan tidak mengadakan perbedaan perlakuan."
- Perlakuan yang berbeda atau diskriminasi antara warga negara, dengan kepala daerah, atau wakil kepala daerah ketika menghadapi proses hukum tidak sejalan dengan prinsip nondiskriminatif, sebagaimana diatur dalam Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, dan Pasal 7 Deklarasi HAM, PBB, Pasal 2 ayat (1), Pasal 26 ICCPR yang sudah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Hak Sipil dan Politik yang mengakui hak setiap orang atas persamaan di depan hukum;

- Pasal 36 Undang-Undang Pemda yang hanya diterapkan untuk kepala daerah atau wakil kepala daerah, sehingga terhadap perlakuan yang berbeda untuk warga negara Indonesia yang terkait dengan tindak pidana korupsi, di mana pihak penyidik harus memperoleh ijin Presiden sebelum melakukan penyelidikan dan penyidikan perkara tindak pidana korupsi yang diduga dilakukan oleh kepala daerah atau wakil kepala daerah. Sementara untuk WNI lainnya, pihak penyidik tidak memerlukan ijin dari Presiden;
- Sejak 1948 saat DUHAM ditetapkan dan diproklamasikan sampai tahun 1976 ketika Kongres di Thailand, Konvensi Internasional tentang HAM merupakan satu-satunya bagian terlengkap dari ketentuan dasar internasional tentang HAM. DUHAM dan kemudian konvensi-konvensi tersebut memberi pengaruh yang mendalam pada pemikiran dan tindakan setiap individu dan pemerintah, di segala penjuru dunia. Beberapa Pasal Kovenan menyebutkan bahwa hak-hak yang dinyatakan tidak boleh dibatasi, kecuali apabila diatur oleh hukum dan dibutuhkan untuk melindungi keamanan nasional, ketertiban umum, dan/atau hak dan kebebasan orang lain;
- Beberapa Pasal Kovenan Sipil Politik yang itu telah diratifikasi oleh Pemerintah, sebagai berikut:
 

Pasal 8, *“Setiap orang berhak atas penyelesaian yang efektif oleh pengadilan nasional yang kompeten terhadap tindakan-tindakan yang melanggar hak-hak mendasar yang diberikan padanya oleh konstitusi atau oleh hukum”*.

Pasal 9, *“Tidak seorang pun yang dapat ditangkap, ditahan, atau dasingkan secara sewenang-wenang.”*

Pasal 10, *“Setiap orang berhak dalam persamaan yang penuh atas pemeriksaan yang adil dan terbuka oleh peradilan yang bebas dan tidak memihak dalam penentuan atas hak dan kewajibannya, serta setiap tuduhan pidana terhadapnya”*.

Pasal 11 ayat (1), *“Setiap orang yang dituduh melakukan tindak pidana berhak untuk dianggap tidak bersalah sampai dibuktikan kesalahannya sesuai dengan hukum dalam pengadilan yang terbuka, di mana ia memperoleh semua jaminan yang dibutuhkan untuk pembelaannya”*.

- Beberapa dokumen internasional memberikan definisi mengenai hak khusus. Hak khusus bukanlah merupakan hak istimewa, akan tetapi hak yang diberikan agar kaum minoritas mampu menjaga identitas, ciri-ciri, dan tradisi khasnya. Hak-hak khusus seperti halnya perlakuan nondiskriminatif sama pentingnya untuk mencapai perlakuan yang sama, hanya ketika kaum minoritas berdaya untuk menggunakan bahasa-bahasa mereka, mendapatkan keuntungan dari pelayanan-pelayanan yang mereka organisasikan sendiri, serta berpartisipasi dalam kehidupan politik dan ekonomi negara, barulah mereka mencapai status yang selama ini dimiliki oleh kelompok mayoritas;
- Perbedaan dalam memperlakukan kelompok atau individu yang termasuk dalam kaum minoritas, hanya dibenarkan apabila dilakukan untuk memajukan persamaan yang efektif dan kesejahteraan komunitas secara menyeluruh. Bentuk tindakan *affirmative action* semacam ini mungkin harus dilakukan untuk jangka waktu panjang agar kelompok-kelompok minoritas sebagaimana juga kelompok mayoritas dapat menarik keuntungan dari masyarakat;
- Pasal 27 Kovenan Internasional tentang Sipil dan Politik memberikan kepada orang-orang yang termasuk kaum minoritas, hak atas identitas nasional, suku bangsa, agama atau bahasa atau kombinasi darinya dan hak untuk mempertahankan ciri-ciri yang ingin mereka pelihara dan kembangkan. Meskipun Pasal 27 mengacu kepada hak kaum minoritas, penerapannya tidak tunduk pada pengakuan resmi suatu negara terhadap suatu kelompok minoritas. Pasal 27 tidak meminta negara untuk menetapkan upaya-upaya khusus, tetapi negara-negara yang telah melakukan ratifikasi kovenan, diwajibkan menjamin bahwa semua individu dalam wilayah hukumnya menikmati haknya, hal ini membutuhkan tindakan-tindakan spesifik untuk memperbaiki perbedaan yang diterima oleh kaum minoritas.

## **2. Prof. Saldi Isra, S.H.**

Hampir dalam dua dasawarsa terakhir, disadari bahwa praktik korupsi telah mengancam upaya negara dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Bahkan, dalam kehidupan bernegara, praktik korupsi melemahkan institusi dan nilai-nilai demokrasi serta institusi penegakan hukum. Bahkan, dari waktu ke

waktu, perkembangan tindak pidana korupsi sudah begitu masif, baik dalam jumlah kerugian keuangan negara maupun kualitas tindak pidana yang dilakukan. Dalam sudut pandang hak asasi manusia, praktik korupsi yang meluas dan sistematis juga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat. Karenanya, korupsi tidak lagi dimaknai *ordinary crime* melainkan dipahami sebagai *extra ordinary crime*.

Sepanjang yang bisa diamati, praktik korupsi sudah begitu meruak di Indonesia. Setidaknya, hal tersebut dapat dilihat dari "peta" korupsi di tanah air yang beberapa kali pernah rilis harian *Kompas*. Begitu parahnya, bentuk penyalahgunaan wewenang itu malah dianggap sebagai sebuah praktik yang lumrah. Melihat kondisi itu, tidak heran bila dalam beberapa tahun terakhir lembaga riset *Political and Economic Risk Consultancy* (PERC) selalu menempatkan Indonesia dalam kelompok juara korupsi di Asia. Predikat serupa datang pula dari berbagai organisasi internasional lainnya yang *concern* terhadap pencegahan dan pemberantasan korupsi seperti *Transparency International*.

Karenanya, sejak 1998 telah disahkan sejumlah peraturan perundang-undangan yang terkait langsung dengan agenda pencegahan/pemberantasan korupsi. Pengesahan itu dimaksudkan untuk menunaikan salah satu amanat utama pada era reformasi, yaitu untuk mewujudkan pemerintahan yang bebas dan bersih dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Merujuk catatan yang tersedia, rangkaian pembentukan peraturan perundang-undangan itu dimulai dari pengesahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan (MPR) Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Kemudian, hadir pula Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN.

Menindaklanjuti kehadiran kedua Tap MPR tersebut, disahkan sejumlah Undang-Undang yang tujuan pokoknya mencegah dan memberantas penyakit kronik yang bernama korupsi. Dengan kesadaran bahwa praktik KKN tidak hanya dilakukan antar-penyelenggara negara melainkan juga antara penyelenggaraan negara dan pihak lain yang dapat merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara serta membahayakan eksistensi negara disahkan UU 28/1999. Sebagaimana diketahui, UU 28/1999 melahirkan Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara.

Di level Undang-Undang, kemudian disahkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 (sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001) tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang ini, ada 29 perbuatan yang dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi. Jumlah tersebut jauh lebih banyak dari jumlah kejahatan yang dikenal dalam kriminologi. Bahkan, untuk mengatasi problem pemberantasan korupsi yang terjadi di lembaga penegak hukum konvensional (seperti Kepolisian dan Kejaksaan), disahkan pula Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

Tidak hanya itu, Undang-Undang lain dengan tujuan yang tidak jauh berbeda juga telah disahkan, di antaranya: [1] Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2002 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2003 tentang Pencucian Uang yang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang; [2] Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Corruption*. Bahkan, hampir semua Undang-Undang yang terkait dengan penegak hukum telah diganti dan/atau direvisi guna menyesuaikan dengan tuntutan agar praktik korupsi dapat dicegah dan dikurangi sampai pada titik terendah. Guna memberikan arahan yang lebih jelas, di awal pemerintahan pada periode pertama, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menerbitkan Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi.

### **Upaya Pemberantasan**

Upaya pemberantasan suap dan/atau korupsi bukan hal yang baru. Istilah korupsi dikenal secara yuridis melalui produk hukum antikorupsi yang diterbitkan oleh Penguasa Militer Angkatan Darat dan Angkatan Laut tahun 1957 dengan nama Peraturan Penguasa Militer Nomor PRT/PM/06/1957. Bahkan, Jaksa Agung Soeprapto [1950-1959] melakukan langkah besar dengan memeriksa menteri dan tokoh-tokoh kunci partai politik besar yang terindikasi melakukan korupsi. Tidak hanya itu, di dalam tubuh militer, pada tahun 1958 Kepala Staf Angkatan Darat A.H. Nasution melakukan pembersihan di tubuh Angkatan Darat dengan memutasikan sejumlah Panglima Daerah yang diduga melakukan korupsi.

Upaya pemberantasan korupsi yang dilakukan pada periode 1950-an mengalami kemunduran sepanjang kekuasaan Orde Lama. Dalam era 1960-an,

pertentangan antara kaum kiri dan kanan semakin tajam. Yang berhaluan kiri mendapat patronase ekonomi dan politik. Mereka kian terlena oleh praktik korupsi. Di lain pihak, sumber-sumber bisnis yang dikuasai TNI tetap berjalan dan tidak terkontrol. Kecenderungan politik saat itu kian memperparah kondisi perekonomian negara. Kebocoran dan penyalahgunaan kekuasaan terjadi di sejumlah sektor tanpa terkendali. Hukum disepelekan dan risiko melakukan korupsi dapat dikatakan amat ringan. Bahkan, sepanjang periode Orde Lama, dengan alasan demi kepentingan revolusi, Presiden Soekarno dapat mencampuri urusan peradilan.

Ketika terjadi pergantian kekuasaan dari Soekarno kepada Soeharto muncul sedikit harapan untuk memberantas korupsi. Misalnya, melalui Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 1967 pemerintah membentuk Tim Pemberantasan Korupsi. Tim ini memiliki fungsi represif dan preventif dalam memberantas korupsi. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan Mahmuddin Muslim, Tim Pemberantasan Korupsi mengalami kesulitan melakukan tindakan represif karena kuatnya perekonomian perkoncoan dalam tubuh pemerintah. Tim juga tidak berdaya melakukan tindakan represif jika pelakunya adalah teman seperjuangan saat menumbangkan Orde Lama. Selain itu, Tim juga tidak berdaya menghadapi kasus-kasus korupsi yang melibatkan pejabat Orde Baru dan pejabat ABRI.

Sekalipun awal tahun 1970-an Pemerintah berhasil menetapkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, harapan memberantas korupsi dengan adanya pergantian kekuasaan dari Soekarno ke Soeharto tidak terwujud. Bahkan, keadaan tidak bertambah baik. Kehadiran UU 3/1971 gagal menghambat laju nafsu serakah para koruptor. Sepanjang kekuasaan Soeharto, istana dan kroni-kroninya berkembang menjadi rezim kleptokrasi yang menguasai hampir semua sumber ekonomi vital negara. Bahkan, sepanjang kekuasaan Soeharto, praktik korupsi nyaris tidak pernah tersentuh oleh sebuah proses hukum.

Harapan besar untuk memberantas korupsi tumbuh subur pada tahun-tahun awal era reformasi. Namun demikian, semakin jauh dari peristiwa reformasi, semangat untuk memberantas korupsi semakin menurun. Bahkan, institusi pemberantas korupsi yang merupakan "anak kandung" reformasi harus berjuang melawan keganasan zaman yang semakin hari semakin tidak nyaman dengan langkah besar yang dilakukan oleh lembaga super seperti KPK. Dalam praktik,

lembaga-lembaga pemberantas korupsi bekerja dalam dua arah sekaligus, yaitu memberantas korupsi dan sekaligus berjuang kuat menghadapi tekanan politik yang nyaris tidak pernah surut.

Setelah melihat perkembangan agenda pemberantasan korupsi dalam beberapa waktu terakhir, Mochammad Jasin mengatakan bahwa agenda pemberantasan korupsi tidak optimal lebih banyak disebabkan, *pertama*, dasar hukum untuk melaksanakan tugas dan fungsi dalam pemberantasan korupsi tidak kuat. *Kedua*, program pemberantasan korupsi tidak dilakukan secara sistematis dan terintegrasi. *Ketiga*, sebagian lembaga yang dibentuk tidak punya mandat melakukan program pencegahan, sementara penindakan tindak pidana korupsi dilaksanakan secara sporadis, sehingga tidak menyurutkan pelaku korupsi. *Keempat*, masyarakat mempunyai persepsi, lembaga antikorupsi yang dibentuk berafiliasi kepada golongan atau partai tertentu sehingga masyarakat tidak mempercayai keberhasilan lembaga tersebut dalam memberantas korupsi.”

Faktor *kelima*, pemberantasan korupsi tidak mempunyai sistem sumber daya manusia yang baik, sistem rekrutmennya tidak transparan, program pendidikan dan pelatihan tidak dirancang untuk meningkatkan profesionalisme pegawai dalam bekerja, sehingga SDM yang ada pada lembaga tersebut tidak memiliki kompetensi dalam melaksanakan tugas pemberantasan korupsi. *Keenam*, tidak didukung oleh sistem manajemen keuangan yang transparan dan akuntabel. Sistem penggajian pegawai yang jauh dari memadai, mekanisme pengeluaran anggaran tidak efisien dan pengawasan penggunaan anggaran yang lemah. *Ketujuh*, lembaga pemberantas korupsi menjalankan tugas dengan benar hanya pada tahun pertama dan kedua, setelah itu menjadi lembaga pemberantas korupsi yang korupsi dan akhirnya dibubarkan.

Melihat realita yang sesungguhnya, pandangan jasin tersebut terasa lebih sopan. Bagaimanapun, upaya pemberantasan korupsi yang dilakukan selama ini tidak sedikit yang terkendala karena kuat tekanan politik kepada. Bukti adanya tekanan politik dalam pemberantasan korupsi salah satunya dapat dilacak ketika Panitia Kerja Penegakan Hukum dan Pemerintahan Daerah yang merupakan gabungan Komisi II dan Komisi III (3/10-2006), menilai proses hukum yang dilakukan atas anggota DPRD dalam berbagai kasus korupsi di daerah, sudah mengarah ke kriminalisasi politik kebijakan pemerintah daerah.

Tidak sebatas "menilai" kerja kejaksaan, Panitia Kerja bahkan meminta Presiden segera merehabilitasi dan memulihkan nama baik serta segenap hak anggota DPRD dan kepala daerah. Dengan penilaian tersebut, Panitia Kerja meminta agar Presiden menegur keras Jaksa Agung karena tidak tepat menggunakan dasar hukum dan tidak mampu memimpin aparat Kejaksaan di daerah dalam menangani kasus korupsi. Bila peristiwa itu diletakkan dalam konteks penegakan hukum, beberapa waktu setelah kejadian tersebut saya pernah mengemukakan bahwa langkah Panitia Kerja DPR tidak hanya dapat dibaca sebatas upaya memberikan tekanan politik tetapi dapat pula dibaca sebagai teror politik dalam penegakan hukum.

Selain pengalaman itu, teror yang tidak kalah seriusnya dan sistematisnya dalam penegakan hukum juga dialami KPK. Sebagai sebuah institusi yang dinilai relatif mampu menyentuh berbagai episentrum korupsi yang selama ini nyaris tidak tersentuh lembaga penegak hukum konvensional, dalam beberapa tahun terakhir KPK mengalami tekanan bertubi-tubi dari segala penjuru angin. Dalam kurun waktu dua terakhir, segala bentuk upaya pelemahan atas KPK terjadi dengan amat serius dan sistemik. Puncak dari semua itu adalah upaya kriminalisasi terhadap dua pimpinan KPK Bibit S. Riyanto dan Chandra M. Hamzah. Karena upaya tersebut, dalam waktu yang cukup lama, KPK berubah menjadi bak sebuah kapal retak yang berlayar di tengah gelombang besar agenda pemberantasan korupsi. Bila tidak ada dukungan konkret dari masyarakat, bisa jadi kapal KPK telah lama tenggelam.

### ***Extra-ordinary setengah hati***

Selain masalah tersebut, sejauh ini Undang-Undang yang ada gagal untuk melakukan percepatan pemberantasan korupsi. Banyak kalangan berpendapat, salah satu faktor yang menyebabkan hal itu sulit diungkapkan karena banyak aturan hukum yang tidak jelas, memiliki makna ganda (multiinterpretasi), dan memihak pelaku korupsi. Pendapat lain, mayoritas aparat penegak hukum tidak punya komitmen jelas untuk memberantas korupsi. Berdasarkan pandangan tersebut, dapat dikatakan, menyeruaknya praktik korupsi karena hukum dan penegak hukum di negeri ini dapat dikatakan teramat ramah kepada para pelaku korupsi. Bahkan, banyak pengalaman menunjukkan, pengungkapan kasus-kasus korupsi justru membuka peluang praktik korupsi baru.

Khusus untuk Substansi hukum (*legal substance*), dapat dikatakan sebagai salah satu faktor yang memberi kontribusi besar atas kegagalan menghentikan gurita praktik korupsi. Dalam praktik, substansi hukum yang lemah bertaut dengan komitmen sebagian penegak yang tidak memihak kepada agenda pemberantasan korupsi. Tidak hanya itu, substansi hukum juga seperti dirancang sedemikian rupa sehingga memudahkan mereka yang tersangkut korupsi mengelak dari jeratan hukum. Cara paling sederhana, membuat norma hukum yang tidak jelas atau kabur.

Substansi hukum yang kabur itu tidak hanya memudahkan melakukan korupsi tetapi juga memberi kesempatan luas kepada penegak hukum untuk "menggorengnya" sesuai dengan kepentingan masing-masing. Bagi sebagian penegak hukum yang bekerja demi kepentingan penegakan hukum, aturan yang tidak jelas dapat digunakan untuk menjerat pelaku korupsi yang memanfaatkan aturan hukum yang tidak jelas tersebut. Sementara itu, bagi sebagian penegak hukum yang ingin meraih keuntungan sesaat dan jangka pendek (seperti keuntungan finansial), substansi hukum yang demikian potensial diperdagangkan dengan mereka yang tersangkut kasus korupsi.

Berdasarkan praktik yang pernah terjadi, setidaknya terdapat lima celah yang membuka ruang dan kesempatan bagi penegak hukum untuk menggoreng aturan hukum yang ada demi mendapatkan keuntungan sesaat. *Pertama*, pada tahap awal (baik berupa penyelidikan maupun penyidikan), para penyelidik dan/atau penyidik sangat mungkin memanfaatkan proses tersebut untuk menyalahgunakan kewenangan. Banyak kejadian menunjukkan betapa sebagian penegak hukum berupaya menanggung keuntungan dalam bentuk "negosiasi" dengan mereka yang terindikasi melakukan tindak pidana korupsi. Dalam batas-batas tertentu, kasus yang pernah menimpa Jaksa Urip Tri Gunawan ketika menerima suap dari Artalyta Suryani (Ayin) dapat menjelaskan fenomena ini.

Dalam banyak kejadian, proses awal penegakan hukum sering kali dimanfaatkan sebagai ATM bagi penegak hukum. Misalnya, ketika memberikan kesaksian di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, bekas Kepala Badan Penyehatan Perbankan Nasional Glenn Yusuf mengakui terpaksa memberikan uang total Rp 1 Milyar kepada Jaksa Urip (Kompas, 25 Juli 2008). Pengalaman Glenn Yusuf ditambah dengan kasus suap antara Jaksa Urip dan Ayin, membuktikan sinyalemen yang berkembang selama ini, penanganan kasus korupsi sarat

dengan pemerasan dan suap.” Sadar atau tidak, kejadian-kejadian tersebut memberikan kontribusi terhadap menurunnya partisipasi masyarakat untuk turut serta melaporkan adanya indikasi korupsi.

*Kedua*, untuk kasus-kasus yang secara sederhana dapat dimengerti bahwa praktik korupsi benar adanya, penegak hukum masih dapat melakukan manuver untuk meraih keuntungan dengan melakukan pelbagai rupa penawaran agar pelaku agar mereka yang terindikasi melakukan korupsi tidak menjadi pesakitan lebih awal. Untuk kemungkinan ini hal yang paling mungkin dilakukan adalah mengupayakan agar pelaku tidak ditahan. Bagaimanapun, pilihan untuk tidak ditahan tentunya diupayakan dengan cara-cara yang tidak benar. Bahkan, bila perhatian publik menjadi berkurang karena sebuah proses yang panjang dan bertele-tele, tidak jarang diterbitkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan CSP33. Kemungkinan ke arah tersebut sangat terbuka karena ruang bagi publik menyoal segala bentuk penyimpangan yang dilakukan ditahap penyidikan sangat terbatas.

*Ketiga*, bila sebuah kasus korupsi masuk ke persidangan, tidak jarang ada upaya sistematis dengan cara "menggoreng" dakwaan agar pelaku korupsi bisa mendapat vonis hakim yang lebih ringan. Sejauh ini, dalam dunia penegakan hukum di negeri ini, upaya merekayasa surat dakwaan bukan cerita baru. Dalam hal ini, penuntut umum paham betul bahwa hakim akan sangat legalistik sehingga apabila ada dakwaan yang jauh atau tidak sesuai perbuatan materiil yang dilakukan, hakim akan membebaskan pelakunya. Gejala ke arah ini pernah diungkap secara akademik dalam disertasi Marwan Mas [2005] pada program Pascasarjana Universitas Hasanuddin. Menurut Marwan, banyak skandal besar korupsi yang dibebaskan pengadilan karena kekliruan merumuskan dakwaan.

*Keempat*, banyak putusan hakim yang tidak memberikan efek jera dalam agenda seting pemberantasan korupsi. Terkait dengan hal ini, Ketua Komisi Yudisial (sekarang Ketua KPK) M Busyro Muqoddas banyak putusan hakim yang tidak berpihak pada korban yang mengalami proses pemiskinan masif akibat tindak pidana korupsi sebagai kejahatan atas kemanusiaan (*crime against humanity*). Sebagian hakim, tegas Busyro malah justru berpihak pada pelaku dengan alasan terdakwa sebagai pejabat telah berjasa pada negara. Suatu alasan hakim yang secara terang-terangan menciderai kehormatan dan keluhuran martabat diri dan institusinya.

Bahkan, untuk tindak pidana korupsi yang dilakukan dalam "keadaan tertentu" saja tidak pernah ada penjatuhan hukuman maksimal. Padahal, UU 31/1999, memungkinkan untuk menjatuhkan hukuman mati koruptor: "*dalam hal tindak pidana korupsi dilakukan dalam keadaan tertentu, pidana mati dapat dijatuhkan*". Selanjutnya dalam Penjelasan dinyatakan:

"Yang dimaksud dengan "keadaan tertentu" dalam ketentuan ini dimaksudkan 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 pengulangan tindak pidana korupsi, atau pada waktu negara dalam keadaan krisis ekonomi dan moneter".

*Kelima*, bila seorang koruptor dinyatakan bersalah dan kemudian harus melalui masa tahanan, masa tahanan dan rumah tahanan memberikan segala macam kemudahan. Selain kemungkinan untuk mendapatkan grasi, hal yang paling umum terjadi pemberian remisi kepada para koruptor. Dengan fasilitas itu, salah satu tujuan pemidanaan adalah memberikan *deterrent effect* bagi pelaku maupun bagi masyarakat sulit dicapai. Contoh yang paling baru adalah pemberian remisi terhadap sejumlah koruptor termasuk Ayin. Dengan fasilitas tersebut, bukan tidak mungkin, bagi sebagian mereka yang terbukti melakukan korupsi, rumah tahanan hanya merupakan peiintasan antar-waktu sembari menghindari dari penglihatan masyarakat;

Sejumlah kasus memperlihatkan, rumah tahanan justru menimbulkan luka yang mendalam karena perlakuan istimewa yang diterima selama dalam masa tahanan. Dalam konteks ini, banyak contoh membuktikan bahwa semakin kuat posisi politik seorang tahanan, biasanya semakin mudah mendapatkan fasilitas dengan segala kemudahan. Bila kekuasaan politik tidak begitu kuat, fasilitas dan segala kemudahan masih bisa dinikmati sepanjang mampu menyediakan uang untuk menyuap berbagai pihak yang terkait dengan otoritas rumah tahanan. Salah satu buktinya, fasilitas ruang supermewah di Rumah Tahanan Pondok Bambu yang ditemukan Satgas Pemberantasan Mafia Hukum beberapa waktu yang lalu. Bahkan, ketika "perselingkuhan" tersingkap ke publik, segala bentuk penyelewengan rumah tahanan menambah luka bagi masyarakat yang

menghendaki keadilan. Yang sulit dimengerti, hampir segala bentuk penyimpangan yang terjadi di rumah tahanan menguap dan berlalu begitu saja.

Dalam hal remisi yang diterima Ayin, misalnya, Pasal 15 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana membenarkan bahwa yang bersangkutan telah menjalani dua-pertiga masa tahanan yang dijatuhkan hakim. Meski begitu, ketentuan Pasal 15 KUHP tersebut tidak bisa begitu saja diberikan. Setidaknya, pemberian pelepasan bersyarat harus memperhatikan perilaku bersangkutan selama menjalankan masa tahanan. Berdasarkan pengertian itu, melacak *track-record* selama dalam masa tahanan, Ayin tidak layak mendapatkan fasilitas dalam bentuk pelepasan bersyarat tersebut. Dalam hal ini. Guru Besar hukum pidana UGM, Eddy OS Hiariej mengemukakan, tindakan Ayin mendapatkan fasilitas supermewah selama dalam masa tahanan merupakan perbuatan tercela. Selain itu, kejahatan Ayin menyuap Jaksa Urip tekategori *abstraction of justice*. Bila dikaitkan dengan *United Nation Convention Againsts Corruption*, Ayin seharusnya tidak mendapat keringanan dalam bentuk pelepasan bersyarat.

Kelima bentuk penyimpangan yang dikemukakan tersebut membuktikan betapa penyelewengan yang dilakukan merusak makna pemberantasan tindak pidana korupsi sebagai upaya *extra-ordinary*. Sebagai bentuk penyimpangan yang telah menghilangkan makna efek jera dalam pemberantasan korupsi, sampai sejauh ini tidak terlihat langkah sungguh-sungguh untuk mencegahnya secara sistematis. Karenanya, gagasan melakukan dan menempatkan korupsi sebagai sebuah kejahatan yang *extra-ordinary* dalam proses penegakannya berubah menjadi penanganan yang setengah hati.

### ***Extra-ordinary***

Di tengah berbagai kegalauan yang terjadi, segala macam upaya tetap harus dipikirkan agar pemberantasan korupsi tidak pernah berhenti dan tidak pernah menyerah kepada para koruptor. Salah satu upaya yang harus dibangun dan tetap dipertahankan adalah tetap menempatkan korupsi sebagai *extra-ordinary crime*. Namun pemaknaan tersebut tidak hanya dalam menempatkan perbuatan korupsi tetapi juga dalam proses penegakan hukum yang dilakukan.

Bila selama ini kita cenderung mengarahkan pemikiran kepada pelaku, fokus itu tetap harus dipertahankan namun dengan menambah perhatian kepada penegak hukum. Selama ini, dalam banyak kasus, sanksi kepada penegak hukum

yang menyalahgunakan kewenangan tidak efektif memberikan efek jera. Bahkan, penjatuhan hukuman berupa sanksi administrasi cenderung menjadi cara lain memberikan proteksi atas pelanggaran yang dilakukan kalangan internal. Karenanya, semangat korp cenderung menegasikan makna hakiki yang seharusnya dapat dicapai dalam penegakan hukum.

Salah satu contoh yang dapat dikemukakan, pilihan penjatuhan hukuman yang diberikan institusi kejaksaan kepada mantan Jampidsus Kemas Yahya Rahman, mantan Direktur Penyidikan M. Salim, dan anggota Tim Penyelidik BLBI Hendro Dewanto yang hanya berhenti sampai penjatuhan sanksi administrasi. Padahal, berdasarkan keyakinan Majelis Hakim Pengadilan Tipikor, petinggi kejaksaan itu bersama-sama dengan jaksa Urip berperan mengatur penarikan kesimpulan untuk menyatakan bahwa hasil penyelidikan skandal BLBI dalam kasus BDN "tidak ditemukan unsur melawan hukum". Namun penjatuhan sanksi bagi petinggi kejaksaan yang terkait dengan skandal Jaksa Urip dapat dikatakan sangat ringan.

Harusnya, bila hendak memberikan efek penjeraman dalam agenda pemberantasan korupsi hanya mungkin muncul jika sanksi administrasi diikuti dengan proses penegakan hukum pidana. Tanpa pilihan itu, banyak pengalaman menunjukkan bahwa penjatuhan sanksi administrasi lebih sering digunakan untuk menjadi pola "penyelesaian secara adat". Pola seperti tersebut akan mendapat tempat bila penyimpangan yang dilakukan melibatkan banyak pihak di lingkungan birokrasi. Selain itu juga, hasil korupsi harus dikembalikan kepada negara termasuk potensi keuntungan yang mungkin didapatkan dari jumlah uang negara yang dikorup. Dengan penggabungan antara penjatuhan hukum administrasi dan hukum pidana, penegakan hukum potensial menimbulkan rasa takut.

Selain itu, dalam rangka reformasi pemberantasan korupsi guna tetap memberi harapan, perlu dipikirkan dengan serius upaya yang berpeluang besar menimbulkan efek jera. *Pertama*, proses penegakan hukum tidak harus berhenti pada pelaku tindak pidana saja. Harus dirancang sedemikian rupa agar penegakan hukum menyentuh semua pihak yang diindikasikan menikmati aliran dana hasil korupsi. Misalnya, menelusuri secara serius seberapa jauh keuntungan yang diperoleh oleh keluarga, kolega, dan pihak lain yang terkait. Tanpa itu, penegakan hukum hanya mampu menghukum pelaku tetapi tidak mampu menyentuh pihak-pihak lain yang ikut menikmati hasil korupsi.

*Kedua*, penjatuhan hukuman bagi pelaku korupsi harusnya mampu menimbulkan dampak yang memiskinkan pelaku. Langkah bisa dijadikan semacam gerakan. Berapa pun hasil dari korupsi, termasuk hasil pengembangannya, harus diambil kembali oleh Negara. Sekiranya tidak mungkin diterapkan untuk semua kasus, setidaknya dampaknya harus dirasakan pelaku yang terlibat dalam kasus-kasus besar *alias* skandal. Pilihan atas kasus-kasus besar penting dilakukan karena pelakunya biasanya berasal dari kalangan yang mempunyai sumber daya politik dan keuangan cukup kuat. Pilihan memiskinkan pelaku menarik dikembangkan karena banyak pelaku korupsi yang merasa tidak takut dengan hukuman yang dijatuhkan. Di antara penyebabnya, para koruptor masih dapat menikmati hasil korupsi setelah menghabiskan masa tahanan. Lagi pula, efek jera makin tidak mungkin diharapkan karena hukuman yang dijatuhkan terbilang amat ringan jika dibandingkan dengan jumlah korupsi yang dilakukan. Menilik kecenderungan yang ada, salah satu motivasi yang menyebabkan orang tidak takut melakukan korupsi adalah mereka takut hidup miskin atau tidak siap untuk hidup miskin.

*Ketiga*, meniadakan segala fasilitas pengurangan hukuman bagi koruptor selama melaksanakan hukuman. Sejauh ini, yang dirasakan publik, secara umum hukuman yang dijatuhkan terbilang amat rendah bila dibandingkan dengan kejahatan korupsi yang dilakukan. Celaknya, hukuman yang terbilang rendah tersebut masih dikurangi lagi dengan segala macam bentuk fasilitas pengurangan hukuman yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan. Dalam banyak kasus, jumlah hukuman yang dijalani lebih ada pada kisaran dua-pertiga dari jangka waktu hukuman yang seharusnya. Semua itu semakin kehilangan makna karena kemudahan-kemudahan untuk pelesiran berlalu dari rumah tahanan.

*Keempat*, penegakan hukum terhadap pelaku tindak pidana korupsi harus mampu didorong ke arah perlakuan yang sama (*equal treatment*). Selama ini, semua pelaku yang tindak pidana korupsi yang ditangani oleh para penegak hukum konvensional, cenderung lebih senang dibandingkan yang ditangani KPK dengan Pengadilan Tidak Pidana Korupsi. Banyak kalangan percaya, bila semua pelaku tindak pidana korupsi diproses dengan pola yang dilakukan KPK, ada harapan akan menimbulkan efek jera. Merujuk pola KPK, para penegak hukum akan menjadi lebih hati-hati, begitu menjadi tersangka pasti ditahan dan semuanya akan masuk proses persidangan karena tidak mengenai SP3.

*Kelima*, guna menghindari perselingkuhan antara para koruptor yang menjalani masa tahanan dengan penegak hukum (terutama petugas di rumah tahanan) harus segera dibuat rumah tahanan khusus bagi para koruptor. Banyak kalangan percaya, cara seperti ini mungkin jauh lebih ampuh untuk memberikan penjeraan bagi para koruptor.

### **No More Izin Presiden**

Di antara substansi hukum yang berpotensi merusak penegakan hukum terutama agenda pemberantasan korupsi, yaitu keharusan adanya persetujuan tertulis untuk pemeriksaan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Dalam hal ini, Pasal 36 UU 32/2004 *juncto* UU 12/2008 menyatakan:

- (1) Tindakan penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari Presiden atas permintaan penyidik.
- (2) Dalam hal persetujuan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diberikan oleh Presiden dalam waktu paling lambat 60 [enam puluh] hari terhitung sejak diterimanya permohonan, proses penyelidikan dan penyidikan dapat dilakukan.
- (3) Tindakan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan diperlukan persetujuan tertulis sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2).
- (4) Hal-hal yang dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:
  - a. tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan; atau
  - b. disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati, atau telah melakukan tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara.
- (5) Tindakan penyidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) setelah dilakukan wajib dilaporkan kepada Presiden paling lambat dalam waktu 2 (dua) kali 24 (dua puluh empat) jam.

Berdasarkan ketentuan tersebut, adanya keharusan berupa persetujuan tertulis atau izin dari Presiden apabila penyidik dari Kepolisian dan Kejaksaan akan melakukan pemeriksaan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dalam perkara tindak pidana termasuk tindak pidana korupsi. Berdasarkan hasil kajian

Kejaksanaan, izin untuk memeriksa pejabat negara tidak sesuai dengan asas-asas dalam sistem peradilan pidana, yaitu:

- Asas persamaan di depan hukum (*equality before the law*); karena di dalam prosedur izin terkandung perlindungan hukum bagi pejabat negara yang tidak dimiliki oleh warga negara biasa. Selain itu, terhadap sesama pejabat juga ada perlakuan yang berbeda karena ada pejabat negara harus ada izin dan ada yang tidak diharuskan ada izin terlebih dahulu, seperti: Presiden, Wakil Presiden dan Para Menteri (Pasal 27 dan 28D UUD 1945, Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, dan Penjelasan Umum butir 3e KUHAP);
- Asas peradilan cepat, sederhana dan biaya ringan (*constante justitie*); karena prosedur izin memerlukan waktu yang lama dan melalui birokrasi yang panjang, sehingga secara tidak langsung membutuhkan biaya operasional untuk mengurusnya [Pasal 4 ayat (2) dan Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Penjelasan Umum butir 3e KUHAP];
- Asas independensi kekuasaan kehakiman; karena prosedur izin secara tidak langsung dapat dijadikan alat intervensi penguasa terhadap penanganan perkara pidana yang dilakukan penegak hukum. Intervensi itu bisa dilakukan dengan cara menunda atau tidak mengeluarkan persetujuan bila yang tersangkut korupsi berasal dari kelompoknya dan mempercepat keluarnya izin pemeriksaan bila berasal dari lawan politiknya [Pasal 4 ayat (3) dan Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dan R. Tresna: 1977:131];
- Menimbulkan diskriminasi bagi aparat penegak hukum; karena hanya berlaku bagi Kepolisian dan Kejaksaan dan tidak berlaku bagi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Hal ini berarti, prosedur izin juga menimbulkan diskriminasi bagi pejabat negara yang perkaranya ditangani oleh institusi yang berbeda, karena untuk pejabat negara yang ditangani kejaksaan dan kepolisian harus ada izin, sedangkan untuk pejabat negara yang ditangani KPK tidak memerlukan izin (Pasal 46 ayat (1) *juncto* Penjelasan Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi).

Karena tiga alasan, **hasil kajian Kejaksaan menyatakan bahwa prosedur izin dalam melakukan pemeriksaan pejabat negara merupakan salah satu**

**hambatan dalam proses penegakan hukum.** *Pertama*, proses penyidikan menjadi terhambat karena menunggu keluarnya izin pemeriksaan. Bahkan, seringkali izin yang diminta tidak pernah ada jawaban apakah disetujui atau ditolak, sehingga penanganan perkaranya menjadi tidak jelas dan terkatung-katung penyelesaiannya. *Kedua*, terhambatnya proses pemeriksaan bagi pejabat negara, memengaruhi proses penyidikan terhadap tersangka lainnya dalam perkara yang melibatkan pejabat negara, sehingga penyidikannya menjadi lamban dan terkesan macet. *Ketiga*, dengan rentang waktu yang cukup lama sampai keluarnya izin pemeriksaan, tersangka masih bebas menghirup udara segar, sehingga dikhawatirkan: melarikan diri; menghilangkan/merusak barang bukti; mengganti atau mengubah alat bukti surat; dapat mengulangi tindak pidana korupsi; dapat memengaruhi para saksi; dan memindahtangankan kekayaan hasil korupsi kepada orang lain;

Selain karena alasan-alasan tersebut, keharusan adanya izin dari Presiden untuk dapat melakukan pemeriksaan berpotensi menimbulkan penyimpangan dalam memulai melakukan proses hukum. Banyak kejadian menunjukkan, izin menjadi salah satu "lorong gelap" dalam pemberantasan korupsi. Lorong gelap itu potensial terjadi untuk menutup kemungkinan "permainan" antara penegak hukum dengan mereka yang tersangkut kasus korupsi. Misalnya, penegak hukum mengatakan bahwa untuk memeriksa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sedang menunggu izin Presiden. Bukan tidak mungkin izin tersebut tidak pernah dimintakan kepada Presiden. Kemungkinan itu dapat terjadi karena tidak mudah menelusuri apakah izin benar-banar diajukan atau tidak ke Presiden. Pengalaman ahli dengan sejumlah kawan-kawan ketika mendorong kasus korupsi di DPRD Sumatera Barat (2000-2002) membuktikan betapa sulitnya melacak kebenaran bahwa Kejaksaan mengajukan izin atau tidak.

Tidak hanya kemungkinan terciptanya lorong gelap, keharusan adanya izin bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah telah menciptakan perlakuan yang tidak sama bagi semua pejabat publik. Untuk jajaran eksekutif saja, misalnya, rezim izin hanya untuk kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Lalu bagaimana dengan Presiden dan/atau Wakil Presiden, apakah mereka bukan masuk kategori pejabat negara? Dengan membaca aturan Pasal 36 tersebut, pemeriksaan atas Presiden dan/atau Wakil Presiden jauh lebih mudah dibandingkan dengan upaya pemeriksaan bagi kepala daerah dan/atau wakil

kepala daerah. Dengan perbandingan tersebut, Pasal 36 UU 32/2000 *juncto* UU 12/2008 secara sengaja memberikan perlakuan berbeda kepada kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Karena itu, di jajaran eksekutif saja dapat dikatakan telah terjadi perbedaan perlakuan di hadapan hukum. Apabila dikaitkan dengan mereka yang bukan menyandang status pejabat publik, persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) sebagaimana termaktub dalam Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945 akan semakin jauh dari proses penegakan hukum yang ideal.

Sekiranya diletakkan dalam desain besar pemberantasan tindak pidana korupsi, kehadiran Pasal 36 UU 32/2004 *juncto* UU 12/2008 dapat dikatakan semakin jauh dari "kesepakatan" bahwa korupsi adalah kejahatan luar biasa (*extra-ordinary crime*). Paling tidak, ketentuan Pasal 36 UU 32/2004 *juncto* UU 12/2008 menjauh dari semangat UU 30/2002 yang membuang izin dalam proses pemeriksaan perkara tindak pidana korupsi. Bahkan, perbedaan pada Pasal 36 UU 32/2004 *juncto* UU 12/2008 dengan UU 30/2002 menciptakan inkonsistensi dalam penegakan hukum.

### **Saksi para Pemohon**

#### **Chandra M. Hamzah**

- Saksi adalah Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi;
- KPK memiliki lima bidang tugas, yaitu koordinasi, supervisi, penyelidikan, pencegahan, dan *monitoring*. Dalam melaksanakan tugasnya KPK membentuk Satuan Tugas Koordinasi Supervisi ini melakukan koordinasi penanganan perkara yang ditangani oleh aparat-aparat penegak hukum yang ada di wilayah antara lain Kepolisian dan Kejaksaan. Dari petugas koordinasi, Saksi mendapati laporan bahwa terjadi hambatan-hambatan dalam proses penegakkan hukum di daerah karena adanya syarat ijin tertulis dari Presiden, yang membutuhkan waktu yang lama;
- Dalam Kasus Situbondo, Jawa Timur, masyarakat memblokir jalan Pantura karena kepala daerah yang diduga melakukan korupsi belum juga diperiksa. Dalam perkara ini dilakukan Rapat Koordinasi Kejaksaan Agung, Polri, dan KPK tanggal 3 Maret 2009 di Mabes Polri yang menyimpulkan antara lain bahwa penyidik Kejaksaan dan penyidik Kepolisian dalam melakukan pemeriksaan terhadap pejabat negara harus mendapatkan persetujuan tertulis terlebih dahulu dari Presiden. Menggunakan mekanisme sebagaimana diatur

dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yakni melakukan, penyelidikan dan penyidikan setelah 60 hari, permohonan persetujuan tertulis diterima oleh Sekretaris Kabinet;

- Pimpinan KPK pernah bersurat kepada Presiden untuk dapat mempercepat proses pemberian ijin pemeriksaan kepala daerah;
- KPK beberapa kali mengambilalih kasus yang berlarut-larut ditangani, namun perkara kepala daerah sangat banyak, sehingga sulit bagi KPK jika harus mengambilalih semua perkara kepala daerah yang berlarut-larut;
- Tanpa adanya keharusan memohon ijin dari Presiden maka kasus-kasus yang ditangani KPI bisa berjalan dalam tempo yang relatif singkat.

**[2.3]** Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon, Pemerintah menyampaikan *opening statement* secara lisan dalam persidangan tanggal 8 Desember 2011, serta menyampaikan keterangan tertulis sekaligus kesimpulan bertanggal 24 Februari 2011 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada 5 Maret 2011, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

#### **Pokok Permohonan**

- 1) Bahwa menurut para Pemohon, semua warga negara harus mendapatkan perlakuan yang sama di hadapan hukum tanpa adanya keistimewaan hukum yang diberikan kepada kelompok-kelompok warga negara tertentu, termasuk kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- 2) Bahwa menurut Pasal 24 ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 yang menganut prinsip kepastian hukum, sehingga kepastian hukum yang berkeadilan melarang terjadinya diskriminasi untuk melakukan pengabdian bagi bangsa dan negara Indonesia. Hal tersebut bertentangan dengan Pasal 36 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang sangat jelas memberikan keistimewaan hukum kepada kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- 3) Ketentuan Pasal 36 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan sangat jelas mengandung diskriminasi hukum karena perlakuan yang tidak adil diberikan oleh Undang-Undang. Penyidik dapat saja melakukan secara langsung proses penyelidikan dan penyidikan terhadap dugaan tindak pidana

yang dilakukan oleh warga negara tanpa harus terlebih dahulu mendapat persetujuan Presiden. Namun tindakan penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah baru dapat dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari Presiden atas permintaan penyidik, sehingga bertentangan dengan ketentuan Pasal 24 ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945;

- 4) Singkatnya, menurut para Pemohon ketentuan Pasal 36 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Pemda bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.

Tentang kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon. Uraian tentang kedudukan hukum para Pemohon akan dijelaskan secara lebih rinci dalam keterangan Pemerintah secara lengkap yang akan disampaikan pada persidangan berikutnya atau melalui Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. Selanjutnya, Pemerintah melalui Mahkamah Konstitusi memohon agar pihak yang menganggap hak atau hak kewenangan konstitusional yang dirugikan atas berlakunya ketentuan-ketentuan yang saat ini dimohonkan untuk diuji untuk membuktikan utamanya adanya kerugian hak atau kewenangan konstitusional yang dirugikan atas berlakunya ketentuan tersebut di atas;

Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Mahkamah Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilainya, apakah para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak atas berlakunya ketentuan Pasal 36 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Pemda, seperti yang ditentukan oleh Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011, maupun berdasarkan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu;

Mahkamah Konstitusi, terhadap ketentuan Pasal 36 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan (5), Undang-Undang Pemerintah Daerah yang menyatakan, ayat (1), "*Tindakan penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari Presiden atas permintaan penyidik.*"

Ayat (2), "*Dalam hal persetujuan tertulis sebagaimana dimaksud ayat (1) tidak diberikan oleh Presiden dalam waktu paling lambat 60 hari terhitung sejak diterimanya permohonan, proses penyelidikan dan penyidikan dapat dilakukan.*"

Ayat (3), "*Tindakan penyidikan yang dilanjutkan penahanan, diperlukan persetujuan tertulis sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2)*".

Ayat (4), "*Hal-hal yang dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:*

- a. *tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan; atau,*
- b. *disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati atau telah melakukan tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara."*

Ayat (5), "*Tindakan penyidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) setelah dilakukan, wajib dilaporkan kepada Presiden paling lambat dalam waktu 2x24 jam."*

Ketentuan tersebut di atas oleh para Pemohon dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 24 ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, Pasal 24 ayat (1) UUD 1945, "*Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan."*

Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, "*segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya."*

Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum."*

Pasal 28D ayat (2) UUD 1945, "*Setiap orang berhak bebas atas perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu."*

Terhadap tanggapan Termohon tersebut, Pemerintah dapat memberikan keterangan sebagai berikut.

1. Bahwa dalam ketentuan Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan. Hal ini dapat diartikan bahwa penanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan adalah Presiden, sehingga seluruh penyelenggaraan pemerintahan baik di provinsi maupun di

kabupaten/kota yang dilaksanakan oleh kepala daerah dan DPRD sebagai unsur penyelenggaraan daerah, muara pertanggungjawabannya adalah pada Presiden;

2. Bahwa tindakan penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, dilaksanakan setelah adanya persetujuan Presiden sebagaimana tercantum pada Pasal 36 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah merupakan bagian dari pelaksanaan asas praduga tak bersalah dan persamaan di muka hukum dalam rangka menjaga kewibawaan hukum. Prosedur administrasi tersebut hanya untuk meyakinkan bahwa dugaan tindak pidana terhadap kepala daerah telah memiliki bukti yuridis yang kuat. Hal ini juga tidak berarti menghalangi penegakan hukum terhadap kepala dan wakil kepala daerah karena apabila dalam kurun waktu 60 hari, persetujuan tertulis tidak diberikan, maka proses penyelidikan dan penyidikan dapat dilaksanakan tanpa ada persetujuan tertulis dari Presiden, sehingga aparat penegak hukum, khususnya Kepolisian dan Kejaksaan tidak salah dalam melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan wakil kepala daerah. Hal ini mengingat tugas dan kewenangan kepala daerah dan wakil kepala daerah sangat berpengaruh terhadap jalannya roda pemerintahan, baik di daerah maupun di pusat;
3. Selain itu ketentuan Pasal 32 ayat (2) merupakan jalan keluar atau *law exit* dari ketentuan Pasal 36 ayat (1), karena apabila dalam kurun waktu 60 hari persetujuan tertulis tidak diberikan. Maka proses penyelidikan dan penyidikan dapat dilaksanakan tanpa ada persetujuan tertulis dari Presiden. Sehingga aparat penegak hukum, khususnya Kepolisian dan Kejaksaan, ketentuan ini telah memberikan kepastian hukum bagi aparat penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya;
4. Berdasarkan uraian tersebut di atas, Pemerintah berpendapat bahwa perlakuan setelah adanya persetujuan Presiden atas penyelidikan dan penyidikan yang dilakukan terhadap kepala dan wakil kepala daerah yang diduga telah melakukan perbuatan melanggar hukum adalah bukan merupakan perlakuan istimewa bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah

dan bukan perlakuan diskriminatif ke warga negara yang lain, sebagaimana didalilkan oleh para Pemohon. Sebagai pejabat yang pola rekrutmennya melalui Pemilu, tentu dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya sangat tergantung kepada kepercayaan dan nama baik di mata masyarakat. Dengan demikian, jika terjadi suatu dugaan tindak pidana terhadap yang bersangkutan, meskipun belum tentu kebenarannya dapat menimbulkan dampak dan nama baiknya, sehingga baik secara langsung maupun tidak langsung dapat berakibat pada kredibilitas dalam memimpin jalannya roda pemerintahan di daerah, justru merupakan ketidakadilan apabila penyelidikan dan penyidikan yang dilakukan terhadap kepala dan/atau wakil kepala daerah dilakukan tanpa melalui persetujuan dari Presiden. Dan hanya berdasarkan dugaan atau persangkaan. Hal ini mengingat tugas pokok kewenangan, dan kewajiban, serta tanggung jawab kepala daerah dan wakil kepala daerah, memang nyatanya tidak sama dengan warga negara lainnya;

5. Pemerintah berpendapat bahwa persetujuan tertulis dari Presiden dalam memberikan izin penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diduga melakukan suatu tindak pidana adalah telah sesuai dengan ketentuan dalam UUD 1945. Hal ini mengingat Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan yang tentunya tidak terlepas dari peran serta para kepala daerah dan wakil kepala daerah selaku pelaksanaan pemerintahan di daerah. Sehingga segala tindakan hukum terhadap kepala daerah dan wakil kepala daerah harus sepengetahuan dan izin dari Presiden;
6. Negara Indonesia adalah negara yang menganut prinsip hukum, yang di dalamnya mengandung makna, antara lain supremasi hukum (*supremacy of law*). Bersamaan kedudukan di hadapan hukum atas praduga tak bersalah, serta tindakan negara harus berdasarkan atas hukum dan melalui proses hukum (*due process of law*). Pembatasan kekuasaan, perlindungan hak asasi manusia, menjalankan prinsip-prinsip demokrasi, transparansi, dan kontrol sosial, serta berorientasi terhadap upaya mewujudkan tujuan bernegara untuk membangun kesejahteraan umum (*welfare state*);
7. Bahwa ketentuan mengenai izin Presiden untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan, tidak hanya berlaku kepada kepala daerah atau wakil kepala daerah saja, namun juga terhadap beberapa pejabat publik lainnya, yaitu:

- a. Penyelidikan dan penyidikan terhadap Anggota DPRD sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- b. Penyelidikan dan penyidikan terhadap Anggota MPR, DPR, dan DPD, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Penyelidikan dan penyidikan terhadap Dewan Gubernur Bank Indonesia, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Bank Indonesia.

Menurut Pemerintah, ketentuan Pasal 36 ayat (1), dan ayat (2), Undang-Undang Pemerintah Daerah tidaklah bersifat diskriminasi. Diskriminasi adalah apabila memperlakukan hal yang berbeda terhadap sesuatu yang sama dan memperlakukan yang sama terhadap sesuatu yang berbeda;

Dari uraian tersebut di atas, menurut Pemerintah ketentuan Pasal 36 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) Undang-Undang Pemerintah Daerah telah sejalan dengan amanat konstitusi dan karenanya tidak bertentangan dengan UUD 1945. Karenanya pula tidak merugikan hak atau kewenangan konstitusional para Pemohon;

Berdasarkan penjelasan dan argumentasi tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Mahkamah Konstitusi yang memeriksa, memutus, dan mengadili Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 terhadap UUD 1945, dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menolak permohonan pengujian para Pemohon seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian para Pemohon tidak dapat diterima;
2. Menerima keterangan Pemerintah secara keseluruhan;
3. Menyatakan ketentuan Pasal 36 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.

**[2.4]** Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) membacakan keterangan tertulis dalam persidangan tanggal 8 Desember 2011, serta menyampaikan keterangan tertulis bertanggal 8 Desember 2011 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada 19 Desember 2011, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

**A. KETENTUAN UNDANG-UNDANG PEMERINTAHAN DAERAH YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR TAHUN 1945**

Para pemohon dalam permohonannya mengajukan pengujian atas Pasal 36 Undang-Undang Pemerintahan Daerah terhadap UUD Tahun 1945 yaitu:

Pasal 36:

- (1) Tindakan penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari presiden atas permintaan penyidik.
- (2) Dalam hal persetujuan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diberikan oleh Presiden dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak diterimanya permohonan, proses penyelidikan dan penyidikan dapat dilakukan.
- (3) Tindakan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan diperlukan persetujuan tertulis sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2).
- (4) Hal-hal yang dikecualikan dan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:
  - a. tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan; atau
  - b. disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati, atau telah melakukan tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara,
- (5) Tindakan penyidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) setelah dilakukan wajib dilaporkan kepada Presiden paling lambat dalam waktu 2 (dua) hari 24 (dua puluh empat) jam.

**B. HAK KONSTITUSIONAL YANG DIANGGAP PEMOHON TELAH DIRUGIKAN OLEH BERLAKUNYA PASAL 36 UNDANG-UNDANG PEMERINTAHAN DAERAH**

Pemohon dalam permohonan *a quo*, mengemukakan bahwa hak konstitusionalnya telah dirugikan oleh berlakunya Pasal 36 Undang-Undang Pemerintahan Daerah, sebagai berikut:

1. Bahwa menurut para Pemohon ketentuan mengenai Pasal 36 Undang-Undang Pemda dapat diklasifikasikan sebagai bentuk *restrictions* (pembatasan-pembatasan) yang dilakukan Pemerintah (Presiden) dan berpotensi menimbulkan pengaruh yang buruk atau tidak tepat (*improper influences*) dan gangguan secara langsung atau tidak langsung terhadap kemerdekaan aparat penegak hukum dalam upaya menegakkan hukum secara adil dan tanpa pandang bulu dan dapat diklasifikasikan sebagai bentuk ancaman dan gangguan terhadap penegakan hukum khususnya pemberantasan tindak pidana korupsi;
2. Menurut para Pemohon perlakuan istimewa kepada kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diduga melakukan tindak pidana khususnya korupsi, dalam bentuk keharusan ada persetujuan tertulis atau izin dari Presiden, telah bertolak belakang dengan Inpres Percepatan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
3. Menurut para Pemohon Pasal 36 ayat (1) dan ayat (2) bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD tahun 1945 yang menganut prinsip persamaan dalam hukum (*equality before the law*). Bahwa Pasal 36 Undang-Undang Pemda hanya diterapkan untuk kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, sehingga terdapat perlakuan yang berbeda untuk Warga Negara Indonesia yang terkait dengan tindak pidana korupsi;
4. Para Pemohon dalam permohonan *a quo* berpandangan, Pasal 36 Undang-Undang Pemda yang memberikan perlakuan yang berbeda atau diskriminatif antara warga negara dengan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah ketika menghadapi proses hukum bertentangan dengan prinsip non diskriminatif sebagaimana di atur dalam Pasal 24 ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.

Berdasarkan uraian di atas. Para Pemohon beranggapan Pasal 36 Undang-Undang Pemda bertentangan dengan Pasal 24 ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 24 ayat (1):

*"Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan".*

Pasal 27 ayat (1):

*"Segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya".*

Pasal 28D ayat (1):

*"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum".*

Pasal 28I ayat (2) :

*"Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif tersebut".*

### **C. KETERANGAN DPR RI**

Terhadap permohonan para Pemohon sebagaimana diuraikan dalam permohonan *a quo*, DPR menyampaikan keterangan sebagai berikut:

#### **1. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) para Pemohon**

Kualifikasi yang harus dipenuhi oleh para Pemohon sebagai pihak telah diatur dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disingkat UU MK), yang 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."

Hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dimaksud ketentuan Pasal 51 ayat (1) tersebut, dipertegas dalam penjelasannya, bahwa "yang

dimaksud dengan "hak konstitusional" adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945."

Ketentuan Penjelasan Pasal 51 ayat (1) ini menegaskan, bahwa hanya hak-hak yang secara eksplisit diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 saja yang termasuk "hak konstitusional".

Oleh karena itu, menurut UU MK, agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai para Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. Kualifikasinya sebagai para Pemohon dalam permohonan *a quo* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
- b. Hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud dalam "Penjelasan Pasal 51 ayat (1)" dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang.

Mengenai parameter kerugian konstitusional, Mahkamah Konstitusi telah memberikan pengertian dan batasan tentang kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu Undang-Undang harus memenuhi lima syarat (*vide* Putusan Perkara Nomor 006/PUU-I/11/2005 dan Perkara Nomor 011/PUU-V/2007) yaitu sebagai berikut:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon tersebut dianggap oleh para Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;
- c. bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional para 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 (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan

atau tidak lagi terjadi.

Apabila kelima syarat tersebut tidak dipenuhi oleh para Pemohon dalam perkara pengujian Undang-Undang *a quo*, maka para Pemohon tidak memiliki kualifikasi kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai pihak Pemohon.

Terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon, DPR menyerahkan sepenuhnya kepada Majelis Hakim Konstitusi untuk menilai apakah para Pemohon memenuhi persyaratan *legal standing* sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 011/PUU-V/2007

## **2. Pengujian Pasal 36 Undang-Undang Pemerintahan Daerah**

Terhadap permohonan pengujian Pasal 36 Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang diajukan oleh para Pemohon, DPR menyampaikan keterangan sebagai berikut:

- 1) Bahwa terhadap Pasal 36 Undang-Undang Pemerintahan Daerah pernah diajukan pengujian di Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 50/PUU-IX/2011 dan DPR telah memberikan keterangan tertulis. Oleh karena itu keterangan yang akan disampaikan DPR untuk perkara *a quo* pada prinsipnya memiliki kesamaan dengan keterangan atas pengujian Pasal 36 Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang telah disampaikan oleh DPR sebelumnya;
- 2) Berlandaskan Pasal 1 ayat (3) UUD Tahun 1945, yang mengamanatkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum, maka dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan harus sejalan dengan prinsip negara hukum yaitu harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah secara konstitusional harus berlandaskan pada Pasal 18 UUD 1945;
- 3) Bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam BAB VI, Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap

provinsi, kabupaten/kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang", selanjutnya ketentuan mengenai Kepala Daerah diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan "Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis". Ketentuan tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang;

- 4) Bahwa ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) dan Pasal 18 UUD 1945 sebagaimana diuraikan di atas merupakan landasan konstitusional penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah antara lain diatur mengenai prosedur tindakan penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan wakil kepala daerah. Atas dasar landasan konstitusional tersebut, DPR berpandangan ketentuan Undang-Undang *a quo* yang mengatur prosedur tindakan penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan daerah yang sesuai dengan prinsip negara hukum yang dianut konstitusi UUD 1945;
- 5) Bahwa terkait dengan pengujian Pasal 36 Undang-Undang Pemda, perlu dipahami bahwa prosedur penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 36 Undang-Undang Pemda sama sekali tidak menyebabkan kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak dapat atau kebal terhadap tindakan penyelidikan atau penyidikan yang dilakukan oleh para penegak hukum, karena dengan atau tanpa pemberian persetujuan presiden, terhadap kepala daerah dan wakil kepala daerah tetap dapat dilakukan tindakan kepolisian berupa penyelidikan atau penyidikan. Hal tersebut tercermin dalam ketentuan Pasal 36 ayat (2) Undang-Undang Pemda yang menyebutkan "Dalam hal persetujuan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diberikan oleh presiden dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak diterimanya permohonan, proses penyelidikan dan penyidikan dapat dilakukan";
- 6) Bahwa perbedaan pengaturan dalam prosedur tindakan kepolisian

berupa penyelidikan dan penyidikan oleh penegak hukum terhadap warga negara yang tidak menjabat sebagai pejabat publik dengan warga negara yang menjabat sebagai pejabat publik (*in casu* kepala daerah atau wakil kepala daerah) adalah suatu hal yang dapat diterima *legal ratio*-nya, mengingat terhadap suatu hal yang memang berbeda, maka demi kepentingan publik dapat diberlakukan ketentuan yang berbeda dan terhadap sesuatu yang sama tidak boleh diterapkan aturan yang berbeda. Kepala daerah atau wakil kepala daerah mempunyai beban tugas yang tidak dimiliki oleh warga negara lainnya yaitu sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, yang didalam amanat Undang-Undang Pemerintahan daerah untuk kepentingan publik berkewajiban:

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- c. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- d. melaksanakan kehidupan demokrasi;
- e. menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
- f. menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- g. memajukan dan mengembangkan daya saing daerah;
- h. melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- i. melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah;
- j. menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah;
- k. menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD.

7) Perijinan untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah atau wakil kepala daerah tidak dimaksudkan untuk menghambat proses penegakan hukum (*due process of law*) akan tetapi dimaksudkan untuk memberikan kepastian bagi kepala daerah kapan dimulainya penyelidikan dan penyidikan. Hal ini terkait latar belakang prosedur ijin sebelum memeriksa pejabat negara yaitu untuk melindungi

harkat, martabat dan wibawa pejabat negara dan lembaga negara agar diperlakukan secara hati-hati, cermat, tidak sembrono dan tidak sewenang-wenang. Pejabat negara dan lembaga negara merupakan personifikasi dari sebuah negara;

- 8) Kepala daerah/wakil kepala daerah (gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota) yang berwenang memberi ijin penyelidikan dan penyidikan ialah Presiden. Bila ijin tertulis tidak diberikan dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya permohonan, proses penyidikan dapat dilakukan. Ijin tidak dipertukan dalam hal: tertangkap tangan, atau tindak pidana yang disangkakan diancam pidana mati; atau tindak pidana terhadap keamanan negara, namun dalam waktu 2 x 24 jam harus segera dilaporkan kepada pejabat yang berwenang memberi ijin;
- 9) Bahwa DPR tidak sependapat dengan para Pemohon yang mendalilkan bahwa ketentuan Pasal *a quo* bersifat diskriminatif. Pengertian diskriminasi berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya;
- 10) Ketentuan prosedur penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 36 Undang-Undang *a quo* berlaku kepada semua warga negara Indonesia yang menduduki jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah tanpa membedakan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, termasuk didalam Para Pemohon jika kelak menjadi kepala daerah/wakil kepala daerah. Pasal Pasal 36 Undang-Undang Pemda juga tidak berakibat terhadap pengurangan, penyimpangan atau

penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar para Pemohon dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya Dengan demikian ketentuan tersebut tidak memenuhi unsur diskriminasi sebagaimana dimaksud pada pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;

- 11) Ketentuan mengenai ijin Presiden untuk penyidikan terhadap kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak berlaku untuk tindak pidana korupsi yang ditangani oleh KPK. Hal ini diatur dalam Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menyebutkan bahwa:

*Dalam hal seseorang ditetapkan sebagai tersangka oleh Komisi Pemberantasan Korupsi, terhitung sejak tanggal penetapan tersebut prosedur khusus yang berlaku dalam rangka pemeriksaan tersangka yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lain, tidak berlaku berdasarkan Undang-Undang ini.*

dalam Penjelasan disebutkan:

*Yang dimaksud dengan "prosedur khusus" adalah kewajiban memperoleh Izin bagi tersangka pejabat negara tertentu untuk dapat dilakukan pemeriksaan.*

Dengan demikian untuk kasus tindak pidana korupsi yang ditangani oleh KPK tidak lagi memerlukan prosedur khusus berupa ijin presiden bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Keterangan DPR disampaikan untuk menjadi bahan pertimbangan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, memutus dan mengadili perkara *a quo* dan dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menerima Keterangan DPR secara keseluruhan;
2. Menyatakan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak bertentangan dengan Pasal 24 ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945;
3. Menyatakan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat.

**[2.5]** Menimbang bahwa Mahkamah mendengar keterangan dari Komisi Pemberantasan Korupsi pada persidangan tanggal 22 Desember 2011, dan menerima keterangan tertulis yang diterima Kepaniteraan pada tanggal 18 Januari 2012, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

#### **I. Pendahuluan**

Bahwa dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 menyatakan penegakan hukum untuk memberantas tindak pidana korupsi yang dilakukan secara konvensional selama ini terbukti mengalami berbagai hambatan. Untuk itu diperlukan metode penegakan hukum secara luar biasa melalui pembentukan suatu badan khusus yang mempunyai kewenangan luas, independen serta bebas dari kekuasaan mana pun dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, yang pelaksanaannya dilakukan secara optimal, intensif, efektif, profesional serta berkesinambungan;

Terdapat beberapa hal yang menjadi poin penting dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tersebut. Pertama, untuk melakukan pemberantasan korupsi di Indonesia diperlukan metode luar biasa. Kedua, untuk melaksanakan penegakan hukum secara optimal, intensif, efektif, profesional dan berkesinambungan maka penegak hukum harus diberikan kewenangan yang luas dan independen;

Berkaitan dengan hal tersebut maka permohonan pengujian Pasal 36 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, (yang selanjutnya disebut sebagai Pasal 36 UU Pemda) terhadap UUD 1945, di mana Pasal 36 UU Pemda pada intinya mengharuskan adanya persetujuan tertulis atau izin dari Presiden apabila penyidik dari kepolisian dan kejaksaan akan melakukan pemeriksaan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dalam perkara tindak pidana termasuk tindak pidana korupsi, menjadi salah satu bagian penting yang menentukan optimal atau tidaknya upaya pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum. Sehingga dalam hal ini KPK sebagai bagian dari aparat penegak hukum yang khusus untuk melakukan upaya pemberantasan korupsi di Indonesia menjadi

perlu dan relevan untuk menyampaikan tanggapan/keterangan (*ad informandum*) dalam perkara *a quo*.

## II. Pembahasan

### II.a Kedudukan KPK Sebagai Aparat Penegak Hukum dan Hubungannya Dengan Aparat Pengak Hukum Lainnya:

1. Bahwa KPK merupakan salah satu lembaga yang diberikan mandat oleh Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 untuk melakukan upaya pemberantasan korupsi di Indonesia;
2. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 menyebutkan tugas-tugas KPK diantaranya adalah:
  - a. *mengkoordinasikan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi;*
  - b. *supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;*
  - c. *melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi;*
3. Bahwa berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka KPK sebagai aparat penegak hukum selain melaksanakan tugas untuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi, juga memiliki hubungan yang erat dengan aparat penegak hukum lainnya dalam rangka pelaksanaan tugas koordinasi dan supervisi;
4. Bahwa selanjutnya dalam ketentuan Pasal 12 ayat (1) huruf i Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002, disebutkan:
 

*"dalam melaksanakan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang meminta bantuan Kepolisian atau instansi lain yang terkait melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan dalam perkara tindak pidana korupsi yang sedang ditangani"*.
5. Bahwa ketentuan Pasal 12 ayat (1) huruf i tersebut telah memberikan peluang kepada KPK dan aparat penegak hukum lainnya untuk bekerjasama dalam rangka melakukan tindakan *pro justitia* sebagai bagian dari upaya pemberantasan tindak pidana korupsi;

II.b Pasal 36 Undang-Undang Pemda Berpotensi Menghambat Proses Penyelidikan dan Penyidikan Tindak Pidana Korupsi

1. Dalam ketentuan Pasal 36 UU Pemda menyatakan bahwa:

- (1) *Tindakan penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari Presiden atas permintaan penyidik;*
- (2) *Dalam hal persetujuan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diberikan oleh Presiden dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak diterimanya permohonan, proses penyelidikan dan penyidikan dapat dilakukan;*
- (3) *Tindakan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan diperlukan persetujuan tertulis sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2);*
- (4) *Hal-hal yang dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:*
  - a. *tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan; atau*
  - b. *disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati, atau telah melakukan tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara.*

*Tindakan penyidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) setelah dilakukan wajib dilaporkan kepada Presiden paling lambat dalam waktu 2 (dua) kali 24 (dua puluh empat) jam.*

2. Bahwa dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 telah disebutkan korupsi sebagai kejahatan luar biasa maka terhadapnya haruslah digunakan metode/cara-cara penanganan yang luar biasa. Dalam rangka hal tersebut maka KPK sebagai lembaga khusus yang diamanahkan untuk melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi telah diciptakan sebagai lembaga independen yang salah satunya tercermin dari ketentuan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 yang menyebutkan:

- (1) *Dalam hal seseorang, ditetapkan sebagai tersangka oleh Komis Pemberantasan Korupsi, terhitung sejak tanggal penetapan tersebut prosedur khusus yang berlaku dalam rangka pemeriksaan tersangka*

*yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lain, tidak berlaku berdasarkan Undang-Undang ini.*

Penjelasan:

*Yang dimaksud dengan “prosedur khusus” adalah kewajiban memperoleh izin bagi tersangka pejabat negara tertentu untuk dapat dilakukan pemeriksaan;*

3. Bahwa dalam ketentuan Pasal 36 Undang-Undang Pemda tidak mengatur pengecualian bagi pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK, sehingga kemudian dapat saja timbul penafsiran bahwa ketentuan Pasal 36 Undang-Undang Pemda tersebut berlaku pula bagi KPK;  
Bahwa dengan demikian ketentuan Pasal 36 Undang-Undang Pemda secara nyata telah mengatur berbeda dari ketentuan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002. dan sebagai implikasinya pengaturan yang berbeda tersebut telah membuka ruang perdebatan, yakni ketentuan manakah yang akan dipakai apabila KPK melakukan penyelidikan atau penyidikan tindak pidana korupsi terhadap kepala daerah/wakil kepala daerah. Perdebatan atas dua ketentuan tersebut tentu saja akan berakibat pada ketidak pastian hukum yang kemudian menghambat penegakan hukum dalam tindak pidana korupsi;

II.c Ketentuan Pasal 36 Undang-Undang Pemda Kontra-Produktif Terhadap Upaya Pemberantasan Korupsi:

1. Bahwa penyelidikan dan penyidikan tindak pidana korupsi yang selama ini dilaksanakan oleh KPK adalah dengan menerapkan ketentuan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002, oleh karenanya ketika melakukan penyelidikan maupun penyidikan tindak pidana korupsi terhadap kepala daerah/wakil kepala daerah maka KPK tidak perlu mengajukan permohonan izin kepada pihak manapun;
2. Bahwa praktek penegakan hukum yang selama ini dilakukan oleh KPK dengan menerapkan ketentuan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 sehingga tidak diperlukan izin atau prosedur khusus bagi pemeriksaan kepala daerah/wakil kepala daerah, maka penanganan tindak pidana korupsi dapat dilaksanakan dengan lebih efektif dan optimal sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 30

Tahun 2002;

3. Bahwa berdasarkan praktek penyelidikan maupun penyidikan yang selama ini dilaksanakan oleh KPK, maka sepatutnya lembaga penegak hukum lain yang juga menangani perkara tindak pidana korupsi diberlakukan ketentuan yang sama sehingga pada pelaksanaan penyelidikan maupun penyidikan dapat dilaksanakan tanpa memerlukan izin maupun prosedur khusus dari pihak manapun sehingga penyelidikan dan penyidikan yang dilakukan oleh aparat penegak hukum menjadi lebih optimal dan efektif;
4. Bahwa dengan demikian ketentuan Pasal 36 Undang-Undang Pemda yang mensyaratkan adanya izin untuk penyelidikan atau penyidikan tindak pidana korupsi terhadap kepala daerah/wakil kepala daerah justru menjadi kontra produktif terhadap praktek penegakan hukum khususnya penyelidikan maupun penyidikan tindak pidana korupsi yang diharapkan lebih optimal, efektif dan independen;

II.d. Pasal 36 Undang-Undang Pemda Menyebabkan Beberapa Kewenangan KPK Tidak Optimal:

1. Bahwa selain melaksanakan tugas penyelidikan dan penyidikan tindak pidana korupsi, KPK juga bertugas untuk melakukan koordinasi dan supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi sebagaimana ketentuan Pasal 6 huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002;
2. Bahwa dalam pelaksanaan koordinasi dan supervisi terhadap aparat penegak hukum, banyak laporan perkembangan penanganan perkara mengalami kendala dikarenakan belum diterimannya izin untuk melakukan penyelidikan maupun penyidikan tindak pidana korupsi;
3. Bahwa akibat diperlukannya izin untuk melakukan penyelidikan maupun penyidikan tindak pidana korupsi oleh aparat penegak hukum lainnya, maka koordinasi dan supervisi yang dilakukan oleh KPK terhadap aparat penegak hukum menjadi terhambat dan tidak optimal;
4. Bahwa selain kewenangan melakukan koordinasi dan supervisi, KPK juga berwenang untuk meminta bantuan kepolisian atau instansi lain yang terkait untuk melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan dalam perkara tindak pidana korupsi yang sedang ditangani

sebagaimana ketentuan Pasal 12 huruf i Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002;

5. Bahwa apabila merujuk pada ketentuan Pasal 36 Undang-Undang Pemda maka ketentuan Pasal 12 huruf i Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 menjadi sulit diterapkan, tindakan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan terhadap kepala daerah/wakil kepala daerah merupakan bagian dari tindakan penyidikan, sehingga apabila KPK meminta bantuan pihak Kepolisian atau pihak lainnya, maka untuk melakukan tindakan tersebut diperlukan izin terlebih dahulu, hal ini menjadi berlawanan dengan maksud ketentuan Pasal 12 huruf i Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 yang diharapkan memberikan dukungan bagi KPK agar penyidikan tindak pidana korupsi menjadi lebih efektif dan optimal;

II.f. Pasal 36 Undang-Undang Pemda Berlawanan Dengan Prinsip-Prinsip Hukum Yang Berlaku.

1. Bahwa Prosedur khusus berupa “ijin pemeriksaan” tidak sesuai atau bertentangan dengan asas peradilan cepat, sederhana dan biaya ringan (*constante justitie*), asas persamaan di depan hukum (*equality before the law*), Asas independensi kekuasaan kehakiman dalam arti luas di mana di dalamnya juga tercakup penyidik, penyidik dan penuntut umum;
2. Bahwa ketentuan Pasal 36 UU Pemda menimbulkan perlakuan diskriminasi antar institusi penegak hukum dan antar pejabat negara. Prosedur ijin pemeriksaan terhadap pejabat negara menjadi salah satu hambatan dalam proses penegakan hukum karena menyebabkan penanganan perkara menjadi lamban dan tidak optimal;
3. Bahwa Pasal 36 UU Pemda telah bertentangan dengan prinsip *equality before the law* di mana dalam UUD 1945 telah mengadopsi prinsip-prinsip *equality before the law* atau persamaan di depan hukum, sebagaimana diatur di dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1); Pasal 27 ayat (1) berbunyi, *”Segala Warga Negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”*;

Pasal 28D ayat (1) berbunyi “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*”;

4. Bahwa Pasal 36 UU Pemda telah menimbulkan diskriminasi terhadap pelaku tindak pidana korupsi, di mana terhadap pelaku yang bukan kepala daerah/wakil kepala daerah maka tidak diperlukan izin apapun, sedangkan terhadap kepala daerah/wakil kepala daerah maka diberlakukan prosedur khusus. Selain itu terhadap kepala daerah/wakil kepala daerah yang penanganan perkaranya dilakukan oleh KPK maka tidak diperlukan izin dari manapun sedangkan sebaliknya apabila penanganan perkara dilakukan oleh Kepolisian atau penegak hukum lainnya maka diberlakukan prosedur khusus;
5. Bahwa perlakuan berbeda tersebut secara nyata telah bertentangan dengan prinsip persamaan di mata hukum sebagaimana dijamin dalam UUD 1945 yang telah mengadopsi prinsip-prinsip *equality before the law* atau persamaan di depan hukum, sebagaimana diatur di dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1)

### **III. Kesimpulan**

Berdasarkan penjelasan di atas, maka kami berpendapat ketentuan Pasal 36 Undang-Undang Pemda telah bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, Pasal 36 Undang-Undang Pemda juga berpotensi menghambat proses penanganan tindak pidana korupsi baik penyelidikan, penyidikan maupun pelaksanaan koordinasi dan supervisi.

**[2.6]** Menimbang bahwa para Pemohon dan Pemerintah telah menyampaikan kesimpulan tertulis yang masing-masing diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 5 Januari 2012 dan 5 Maret 2012 yang pada pokoknya tetap pada pendiriannya;

**[2.7]** Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam berita acara persidangan yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini;

### 3. PERTIMBANGAN HUKUM

**[3.1]** Menimbang bahwa maksud dan tujuan permohonan *a quo* adalah untuk menguji konstusionalitas Pasal 36 ayat (1), Pasal 36 ayat (2), Pasal 36 ayat (3), Pasal 36 ayat (4), Pasal 36 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844, selanjutnya disebut UU Pemda), terhadap Pasal 24 ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945);

**[3.2]** Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) terlebih dahulu akan mempertimbangkan:

- a. Kewenangan Mahkamah untuk mengadili permohonan *a quo*;
- b. Kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon untuk mengajukan permohonan *a quo*;

#### **Kewenangan Mahkamah**

**[3.3]** Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) huruf a UU MK sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), serta Pasal 29 ayat (1) huruf a UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076, selanjutnya disebut UU Nomor 48/2009), salah satu kewenangan konstusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar;

**[3.4]** Menimbang bahwa permohonan para Pemohon adalah untuk menguji konstitusionalitas norma yang terdapat dalam Pasal 36 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) UU Pemda terhadap UUD 1945, yang menjadi salah satu kewenangan Mahkamah, sehingga oleh karenanya Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;

**Kedudukan hukum (*Legal Standing*) para Pemohon**

**[3.5]** 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 dan membuktikan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

**[3.6]** Menimbang pula bahwa Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, bertanggal 31 Mei 2005, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007, bertanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya, berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh 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 (*causal verband*) 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;

**[3.7]** Menimbang bahwa Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III adalah perseorangan warga negara Indonesia yang membayar pajak kepada negara yang menganggap hak konstitusionalnya dirugikan atau setidaknya berpotensi dirugikan dengan berlakunya Pasal 36 UU Pemda karena:

- a. Biaya penanganan perkara tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh Kepolisian dan Kejaksaan berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (selanjutnya disebut sebagai APBN) yang salah satu sumbernya berasal dari pajak yang dibayarkan warga negara;
- b. Permintaan persetujuan tertulis atau ijin dari Presiden sebagaimana yang diatur dalam Pasal 36 UU Pemda menghambat proses pemeriksaan perkara korupsi yang diduga dilakukan oleh kepala daerah.

Menurut Mahkamah, Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III sebagai warga negara Indonesia yang membayar pajak, dirugikan hak konstitusionalnya dengan berlakunya Pasal 36 UU Pemda. Hal itu terjadi karena terhambatnya proses hukum yang dibiayai oleh negara, yang hendak diterapkan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diduga melakukan kejahatan dibatasi dengan syarat adanya persetujuan tertulis dari Presiden untuk melakukan penyidikan, penyelidikan dan penahanan. Terhambatnya proses hukum ini akan memperbesar jumlah anggaran yang akan dipakai untuk proses hukum yang semakin panjang. Dengan pertimbangan demikian, Mahkamah menilai pengujian Pasal 36 UU Pemda berkemungkinan menghilangkan potensi kerugian konstitusional yang dialami para Pemohon;

**[3.8]** Menimbang bahwa Pemohon IV adalah badan hukum yang di dalam Akta Notaris Pendirian Perkumpulannya memiliki misi untuk mengintegrasikan agenda antikorupsi di Indonesia, yang diwujudkan dalam kegiatan-kegiatan yang memfasilitasi gerakan rakyat untuk memberantas korupsi (*vide* bukti P-3). Dengan berlakunya Pasal 36 UU Pemda, misi perkumpulan Pemohon IV menjadi sulit untuk tercapai, karena proses hukum terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diduga terlibat korupsi menjadi dibatasi dengan adanya syarat persetujuan tertulis Presiden. Dengan pertimbangan demikian, Mahkamah menilai pengujian Pasal 36 UU Pemda berkemungkinan menghilangkan potensi kerugian konstitusional yang dialami Pemohon IV;

**[3.9]** Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut di atas menurut Mahkamah Pemohon I, Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

**[3.10]** Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*, dan para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo* maka Mahkamah selanjutnya akan mempertimbangkan pokok permohonan;

### **Pokok Permohonan**

**[3.11]** Menimbang bahwa pokok permohonan para Pemohon adalah pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844, selanjutnya disebut UU Pemda), yaitu:

#### **Pasal 36 ayat (1) UU Pemda:**

*Tindakan penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari Presiden atas permintaan penyidik;*

**Pasal 36 ayat (2) UU Pemda:**

*Dalam hal persetujuan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diberikan oleh Presiden dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak diterimannya permohonan, proses penyelidikan dan penyidikan dapat dilakukan.*

**Pasal 36 ayat (3) UU Pemda:**

*Tindakan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan diperlukan persetujuan tertulis sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2).*

**Pasal 36 ayat (4) UU Pemda:**

*Hal-hal yang dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:*

- a. Tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan; atau*
- b. Disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati, atau telah melakukan tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara.*

**Pasal 36 ayat (5) UU Pemda:**

*Tindakan penyidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) setelah dilakukan wajib dilaporkan kepada Presiden paling lambat dalam waktu 2 (dua) kali 24 (dua puluh empat) jam;*

terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), yaitu:

**Pasal 24 ayat (1) UUD 1945:**

*"Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan".*

**Pasal 27 ayat (1) UUD 1945:**

*"Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya".*

**Pasal 28D ayat (1) UUD 1945:**

*"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum".*

**Pasal 28I ayat (2) UUD 1945:**

*“Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu”.*

Para Pemohon mendalilkan dengan berlakunya Pasal 36 UU Pemda maka penyelidikan, penyidikan, dan penahanan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah hanya dapat dilakukan jika ada persetujuan tertulis dari Presiden. Hal ini menurut para Pemohon telah melanggar prinsip *independent judiciary*, karena kekuasaan kehakiman yang seharusnya merdeka dalam menyelenggarakan peradilan justru dibatasi dengan adanya ketentuan Pasal 36 UU Pemda, yang menurut para Pemohon berpotensi berpengaruh buruk terhadap kemerdekaan aparat penegak hukum dalam upaya menegakkan hukum. Selain itu para Pemohon juga mendalilkan bahwa Pasal 36 UU Pemda telah melanggar prinsip *equality before the law*, karena Pasal 36 UU Pemda telah memberikan perlakuan istimewa kepada kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diduga melakukan tindak pidana, dengan harus menunggu persetujuan tertulis dari Presiden untuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penahanan. Pasal 36 UU Pemda oleh para Pemohon didalilkan telah pula melanggar prinsip non diskriminatif karena memberikan perlakuan yang berbeda atau diskriminatif antara warga negara dengan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah ketika menghadapi proses hukum;

**[3.12]** Menimbang bahwa Mahkamah telah memeriksa bukti tertulis yang diajukan para Pemohon berupa bukti P-1 sampai dengan bukti P-12, yang selengkapnya telah dimuat pada bagian duduk perkara di atas;

**[3.13]** Menimbang bahwa Mahkamah telah mendengar dan membaca keterangan Ahli dan Saksi yang diajukan oleh para Pemohon pada persidangan tanggal 18 November 2011 dan 8 Desember 2011, yang selengkapnya termuat pada bagian duduk perkara;

**[3.14]** Menimbang bahwa Mahkamah telah mendengar keterangan Pemerintah yang pada pokoknya menyatakan bahwa izin dari Presiden adalah prosedur administrasi untuk meyakinkan bahwa dugaan tindak pidana terhadap Kepala

Daerah telah memiliki bukti yuridis yang kuat. Izin tertulis Presiden juga tidak menghalangi penegakan hukum terhadap Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah karena apabila dalam kurun waktu 60 (enam puluh) hari persetujuan tertulis tidak diberikan maka proses penyelidikan dan penyidikan dapat dilaksanakan tanpa ada persetujuan tertulis dari Presiden, hal ini mengingat tugas dan kewenangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sangat berpengaruh terhadap jalannya roda pemerintahan baik di daerah maupun di pusat. Syarat izin dari Presiden untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan tidak hanya berlaku terhadap kepala daerah/wakil kepala daerah saja namun juga terhadap beberapa pejabat publik lainnya;

**[3.15]** Menimbang bahwa Mahkamah telah mendengar dan membaca keterangan tertulis dari DPR yang pada pokoknya menerangkan bahwa syarat adanya izin Presiden dalam penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak menyebabkan kepala daerah dan wakil kepala daerah kebal terhadap tindakan penyelidikan atau penyidikan, karena dengan atau tanpa pemberian persetujuan presiden, terhadap kepala daerah dan wakil kepala daerah tetap dapat dilakukan penyelidikan atau penyidikan, yaitu jika persetujuan tertulis tidak diberikan oleh Presiden dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya permohonan. Perbedaan pengaturan dalam prosedur penyelidikan dan penyidikan terhadap warga negara yang tidak menjabat sebagai pejabat publik dengan warga negara yang menjabat sebagai pejabat publik adalah hal yang dapat diterima *legal ratio*-nya, mengingat terhadap suatu hal yang berbeda, demi kepentingan publik dapat diberlakukan ketentuan yang berbeda dan terhadap sesuatu yang sama tidak boleh diterapkan aturan yang berbeda. Kepala daerah atau wakil kepala daerah mempunyai beban tugas yang tidak dimiliki oleh warga negara lainnya yaitu sebagai penyelenggara pemerintahan daerah. Perijinan untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah atau wakil kepala daerah tidak dimaksudkan untuk menghambat proses penegakan hukum, tetapi dimaksudkan untuk memberikan kepastian bagi kepala daerah kapan dimulainya penyelidikan dan penyidikan. Hal ini untuk melindungi harkat, martabat dan wibawa pejabat negara dan lembaga negara agar diperlakukan secara hati-hati, cermat, tidak sembrono dan tidak sewenang-wenang;

**[3.16]** Menimbang bahwa Mahkamah telah mendengar dan membaca keterangan tertulis dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang pada pokoknya menerangkan bahwa:

- Pasal 36 UU Pemda berpotensi menghambat proses penyelidikan dan penyidikan tindak pidana korupsi, karena Pasal 36 UU Pemda telah mengatur berbeda dari ketentuan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002, yang akan berakibat pada ketidakpastian hukum yang kemudian menghambat penegakan hukum dalam tindak pidana korupsi;
- Ketentuan Pasal 36 UU Pemda yang mensyaratkan adanya izin untuk penyelidikan atau penyidikan tindak pidana korupsi terhadap kepala daerah/wakil kepala daerah justru menjadi kontra produktif terhadap praktek penegakan hukum khususnya penyelidikan maupun penyidikan tindak pidana korupsi yang diharapkan lebih optimal, efektif dan independen;
- Pasal 36 UU Pemda menyebabkan beberapa kewenangan KPK tidak optimal:
  1. Dalam pelaksanaan koordinasi dan supervisi terhadap aparat penegak hukum, banyak laporan perkembangan penanganan perkara terkendala karena belum diterimannya izin untuk melakukan penyelidikan maupun penyidikan tindak pidana korupsi;
  2. Apabila KPK meminta bantuan pihak Kepolisian atau pihak lainnya untuk melakukan tindakan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan terhadap kepala daerah/wakil kepala daerah, maka diperlukan izin terlebih dahulu, hal ini menjadi berlawanan dengan maksud ketentuan Pasal 12 huruf (i) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 yang mengharapakan dukungan bagi KPK agar penyidikan tindak pidana korupsi menjadi lebih efektif dan optimal;
- Pasal 36 UUPemda berlawanan dengan asas peradilan cepat, sederhana dan biaya ringan, asas persamaan di depan hukum (*equality before the law*), asas independensi kekuasaan kehakiman dalam arti luas di mana di dalamnya juga tercakup penyelidikan, penyidik dan penuntut umum;

**[3.17]** Menimbang bahwa setelah Mahkamah memeriksa dengan seksama permohonan para Pemohon, keterangan Ahli, dan keterangan Saksi serta bukti surat/tulisan dari para Pemohon, keterangan dari Pemerintah, keterangan DPR, keterangan KPK, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

## PENDAPAT MAHKAMAH

[3.18] Menimbang bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah adalah jabatan negara, yang berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dipilih secara demokratis, maka kepala daerah yang terpilih adalah pejabat negara, yang merupakan personifikasi dari negara. Sebagai pejabat negara, kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah adalah pimpinan administratif tertinggi tingkat daerah yang menjalankan roda pemerintahan di daerah sesuai dengan hukum yang berlaku;

[3.19] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan Pasal 36 UU Pemda bertentangan dengan prinsip *independent judiciary*, prinsip *equality before the law*, dan prinsip non-diskriminasi, yang dijamin oleh Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28I ayat (1) UUD 1945;

[3.20] Menimbang bahwa dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 40/PUU-IX/2011 bertanggal 8 Februari 2012, Mahkamah berpendapat bahwa proses penyelidikan dilakukan dalam rangka menentukan ada atau tidak adanya suatu tindak pidana dalam kasus tertentu dan untuk mencari bukti-bukti awal untuk menentukan siapa pelaku tindak pidana. Hal ini diatur dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209 selanjutnya KUHAP), bahwa "*Penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan **dapat** atau **tidaknya** dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini*";

Dalam tahap penyelidikan pula, seseorang belum tentu mengetahui bahwa dirinya sedang dalam proses penyelidikan, dan proses penyelidikan tidak memiliki tenggang waktu, sehingga tidak diketahui kapan masa penyelidikan akan berakhir. Permohonan persetujuan tertulis dari Presiden untuk melakukan penyelidikan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dapat membuka kerahasiaan proses penyelidikan itu sendiri. Dalam tahapan penyelidikan belum ada kepastian seseorang akan disidik atau tidak disidik, belum dilakukan pencarian dan pengumpulan bukti, namun hanya pengumpulan informasi. Dengan demikian terhadap proses penyelidikan, seseorang tidak akan dikurangi dan dibatasi gerak

dan aktivitasnya, kecuali jika dilakukan penangkapan. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diselidiki tetap dapat memimpin pemerintahan daerah;

Persetujuan tertulis dari Presiden yang disyaratkan dalam proses penyelidikan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 36 ayat (1) UU Pemda menurut Mahkamah akan menghambat proses penyelidikan, karena Presiden diberi waktu 60 hari untuk mengeluarkan persetujuan tersebut. Dalam tenggang waktu itu, kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diduga melakukan tindak pidana berpeluang melakukan upaya penghapusan jejak tindak kejahatan, atau penghilangan alat bukti. Bahkan penyelidikan yang dirahasiakan dapat diketahui oleh yang bersangkutan;

**[3.21]** Menimbang bahwa dalam putusan Mahkamah Nomor 40/PUU-IX/2011 bertanggal 8 Februari 2012, Mahkamah berpendapat dalam tahap penyidikan, penyidik melakukan pencarian dan pengumpulan bukti, hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 2 KUHAP yang menyatakan bahwa "*Penyidikan merupakan serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam KUHAP untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya*".

Di dalam proses penyidikan, KUHAP mengatur bahwa yang dilakukan adalah memeriksa tersangka, maupun saksi-saksi yang terkait. Terhadap tersangka dan saksi akan dipanggil untuk dimintai keterangan oleh penyidik, tidak ada pembatasan ruang dan gerak yang membatasi kebebasan orang yang bersangkutan, kecuali dianggap perlu untuk kepentingan penyidikan. Menurut KUHAP, untuk keperluan penyidikan, penyidik dapat melakukan tindakan penangkapan, pengeledahan badan, pemasukan rumah, penyitaan, pemeriksaan surat dan penahanan. Dua tindakan yang menurut Mahkamah akan membatasi gerak tersangka adalah penangkapan dan penahanan. Namun KUHAP menegaskan bahwa penahanan dilakukan untuk kepentingan penyidikan dengan syarat yang ditentukan dalam Pasal 21 ayat (1) KUHAP, yaitu dilakukan terhadap seseorang tersangka atau terdakwa yang diduga keras melakukan tindak pidana berdasarkan bukti yang cukup, dalam hal adanya keadaan yang menimbulkan kekhawatiran bahwa tersangka atau terdakwa akan melarikan diri, merusak atau menghilangkan barang bukti dan atau mengulangi tindak pidana. Demikian halnya dengan penangkapan yang oleh KUHAP ditegaskan bahwa untuk melakukannya

hanya untuk kepentingan penyelidikan dan penyidikan, dengan syarat sebagaimana diatur dalam Pasal 17 KUHAP yaitu terhadap seorang yang diduga keras melakukan tindak pidana berdasarkan bukti permulaan yang cukup. Tanpa memenuhi syarat tersebut, maka penahanan dan penangkapan tidak dapat dilakukan;

Dengan demikian, menurut Mahkamah tidak ada pembatasan gerak bagi tersangka yang sedang disidik, kecuali terhadapnya dilakukan tindakan penangkapan ataupun penahanan. Dalam proses penyidikan, kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tetap dapat menjalankan tugasnya, dan tidak ada kekosongan jabatan yang perlu digantikan;

**[3.22]** Menimbang bahwa selanjutnya Mahkamah perlu mengutip Pasal 1 angka 21 KUHAP yang mendefinisikan penahanan sebagai berikut: "*Penempatan tersangka atau terdakwa di tempat tertentu oleh penyidik, penuntut umum, atau hakim dengan penetapannya, dalam hal serta menurut cara yang diatur undang-undang ini*".

Menurut Mahkamah, dengan ditempatkan seseorang di dalam tempat tertentu oleh penyidik, maka seseorang telah dibatasi ruang dan geraknya. Untuk itu terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang akan ditahan, akan memiliki konsekuensi hukum, yaitu tidak dapat aktifnya kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang bersangkutan. Akibatnya kepala daerah yang ditahan tidak dapat melaksanakan tugasnya dengan bebas;

**[3.23]** Menimbang bahwa salah satu prinsip yang dianut oleh Indonesia sebagai negara hukum adalah adanya persamaan di hadapan hukum, sebagaimana dijamin oleh Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, bahwa "*Setiap warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya*";

Dengan adanya syarat persetujuan tertulis dari Presiden untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan, akan menghambat percepatan proses peradilan dan secara tidak langsung mengintervensi sistem penegakan keadilan. Mahkamah mempertimbangkan pendapat tertulis dari KPK yang menyatakan bahwa persyaratan persetujuan tertulis dari Presiden telah menghambat keseluruhan

proses peradilan. Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 jelas menjamin bahwa sistem peradilan di Indonesia harus bebas dari intervensi;

Persyaratan persetujuan tertulis dari Presiden bagi penyelidikan dan penyidikan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah juga menghambat proses hukum, yang seharusnya sesuai asas yaitu bersifat cepat, sederhana, dan berbiaya ringan;

Proses penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diduga melakukan tindak pidana, meskipun mungkin mengganggu kinerja kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan daerah, namun tidak menghalangi yang bersangkutan untuk menjalankan tugasnya. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diselidiki dan disidik masih dapat melaksanakan tugas sehari-hari seperti biasa;

Menurut Mahkamah, persetujuan tertulis pada tahap penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah atau pejabat manapun tidak memiliki rasionalitas hukum yang cukup, dan akan memperlakukan warga negara secara berbeda di hadapan hukum. Terhadap adagium yang menyatakan bahwa terhadap sesuatu yang berbeda seharusnya diperlakukan berbeda, dan terhadap sesuatu yang sama harus diperlakukan sama, menurut Mahkamah, pejabat negara dalam menjalankan tugas dan kewenangannya terkait jabatan negara yang diembannya memang berbeda dari warga negara lain yang bukan pejabat negara, namun pejabat negara juga merupakan warga negara. Sebagai subjek hukum, terlepas dari jabatannya, kepala daerah pun harus diperlakukan sama di hadapan hukum;

Oleh karena itu persetujuan tertulis dari Presiden tidak boleh menjadi hambatan bagi proses penyelidikan dan penyidikan kepala daerah yang bersangkutan, karena esensi dari persetujuan tertulis Presiden hanyalah agar Presiden sebagai pimpinan dari para kepala daerah mengetahui bahwa pimpinan dari suatu daerah akan mengalami proses hukum yang membatasi ruang gerakannya, sehingga yang bersangkutan tidak dapat menjalankan tugas pemerintahan dengan baik, dan akan berakibat pada terjadinya kekosongan pimpinan daerah. Berdasarkan hal itu Presiden melalui Menteri Dalam Negeri segera dapat mengambil langkah-langkah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

**[3.24]** Menimbang bahwa tindakan hukum yang akan mengganggu dan menghambat pelaksanaan tugas menjalankan pemerintahan daerah adalah jika kepala daerah ditahan, apapun bentuk penahanannya, akan membuat yang bersangkutan kehilangan kebebasannya, sehingga penahanan terhadap seorang kepala daerah akan membatasi gerak dan aktivitas yang bersangkutan bukan hanya sebagai kepala daerah, tetapi juga sebagai seorang warga negara, sebagaimana dialami pula oleh warga negara lain yang ditahan;

Penahanan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah akan menghambat roda pemerintahan daerah karena kepala daerah merupakan pimpinan administratif tertinggi pemerintahan di daerah. Untuk itu masih diperlukan adanya persetujuan tertulis dari Presiden terhadap tindakan penahanan yang dikenakan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Menurut Mahkamah yang memerlukan persetujuan tertulis dari Presiden hanya tindakan penahanan. Dengan demikian maka tindakan penyidikan dapat dilakukan oleh penyidik tanpa harus memperoleh persetujuan tertulis dari Presiden. Namun demikian, tindakan penahanan yang dilakukan untuk kepentingan penyidikan sebagaimana diatur dalam Pasal 36 ayat (3) UU Pemda tetap memerlukan persetujuan tertulis dari Presiden. Dalam rangka proses hukum yang lebih efektif dan efisien yang menjamin kepastian hukum maka Mahkamah memandang perlu untuk memberi batas waktu persetujuan dari Presiden dalam waktu yang lebih singkat;

**[3.25]** Menimbang bahwa Mahkamah pada sisi lain juga memahami pentingnya menjaga wibawa dan kehormatan seorang pejabat negara, dalam hal ini kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Proses penyelidikan dan penyidikan yang diikuti dengan tindakan penahanan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dalam Undang-Undang ini dimaksudkan untuk memberi perlakuan khusus terhadap pejabat negara, dalam hal ini kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Hal ini karena kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagai pejabat negara merupakan lambang dari kepemimpinan pemerintahan yang memiliki pimpinan tertinggi pemerintahan yaitu Presiden. Perlakuan khusus dilakukan hanya untuk menjaga harkat dan martabat pejabat negara yang bersangkutan, sehingga dibutuhkan sikap kehati-hatian dari penegak hukum dalam melakukan tindakan hukum bagi para pejabat negara;

Menurut Mahkamah memang diperlukan adanya perlakuan yang menjaga harkat dan martabat pejabat negara dan lembaga negara agar tidak diperlakukan secara sembrono dan sewenang-wenang. Namun perlakuan demikian tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum dan asas-asas peradilan pidana, apalagi sampai berakibat pada terhambatnya proses hukum;

**[3.26]** Menimbang bahwa terdapat Pasal-Pasal dan Undang-Undang yang terkait dengan persetujuan tertulis atas penyelidikan, penyidikan, dan penahanan terhadap anggota DPRD provinsi yang memerlukan persetujuan dari Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden dan anggota DPRD kabupaten/kota yang memerlukan persetujuan dari Gubernur atas nama Menteri Dalam Negeri sebagaimana diatur dalam Pasal 53 UU *a quo* dan Pasal 340 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD maka menurut Mahkamah pembentuk Undang-Undang perlu melakukan penyesuaian-penyesuaian;

**[3.27]** Menimbang bahwa terhadap ketentuan Pasal 36 ayat (4) UU Pemda yang mengecualikan syarat persetujuan tertulis dari Presiden atas tindak pidana kejahatan yang tertangkap tangan, tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati, atau tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara, menurut Mahkamah, pengecualian demikian masih diperlukan terhadap penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan, karena kejahatan tertangkap tangan adalah kejahatan yang telah terang benderang dan didukung oleh bukti yang cukup, sehingga proses penyidikan dapat segera dilanjutkan pada tahap selanjutnya. Jika harus menunggu persetujuan tertulis Presiden, dikhawatirkan tersangka akan menghilangkan barang bukti dan jejak kejahatan yang dilakukannya;

Terhadap kejahatan yang diancam dengan pidana mati, atau tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara, tidak lagi memerlukan persetujuan tertulis dari Presiden untuk melakukan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan, karena kejahatan tersebut adalah kejahatan berat yang jika harus menunggu persetujuan tertulis, akan berpotensi membahayakan nyawa orang lain, atau berpotensi membahayakan keamanan negara;

Oleh karena Pasal 36 ayat (5) UU Pemda mengatur batas waktu dua kali 24 jam untuk melapor kepada Presiden setelah dilakukan tindakan penahanan atas tindak

pidana kejahatan tertangkap tangan, tindak pidana kejahatan yang diancam pidana mati, atau tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara, menurut Mahkamah ketentuan batas waktu tersebut tetap diperlukan dan tetap harus melekat dengan Pasal 36 ayat (4) UU Pemda.

**[3.28]** Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, maka Mahkamah menilai sebagai berikut:

- a. Dalil para Pemohon mengenai syarat persetujuan tertulis dari Presiden dalam penyelidikan dan penyidikan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diatur dalam Pasal 36 ayat (1), dan ayat (2) UU Pemda bertentangan dengan UUD 1945, beralasan menurut hukum;
- b. Dalil para Pemohon mengenai syarat adanya persetujuan tertulis dari Presiden untuk melakukan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan yang diatur dalam Pasal 36 ayat (3) UU Pemda bertentangan dengan UUD 1945, menurut Mahkamah beralasan menurut hukum sepanjang tidak dimaknai "*tindakan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah memerlukan persetujuan tertulis dari Presiden dan apabila persetujuan tertulis dimaksud tidak diberikan oleh Presiden dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak diterimanya surat permohonan maka proses penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan dapat langsung dilakukan*";
- c. Dalil para Pemohon mengenai pengecualian atas syarat adanya persetujuan Presiden untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah terhadap tindak pidana kejahatan yang tertangkap tangan, dan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati, atau tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara yang diatur dalam Pasal 36 ayat (4) UU Pemda bertentangan dengan UUD 1945, menurut Mahkamah beralasan menurut hukum, sepanjang tidak dimaknai "*Hal-hal yang dikecualikan dari ketentuan tersebut pada ayat (3) adalah:*
  - a. *tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan; atau*
  - b. *disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati, atau telah melakukan tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara.*

- d. Dalil para Pemohon mengenai batas waktu dua kali 24 jam untuk melapor kepada Presiden setelah tindakan penahanan karena tindak pidana kejahatan tertangkap tangan, tindak pidana kejahatan yang diancam pidana mati, atau tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara yang diatur dalam Pasal 36 ayat (5) UU Pemda bertentangan dengan UUD 1945, menurut Mahkamah tidak beralasan menurut hukum.

#### 4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1]** Mahkamah berwenang mengadili permohonan para Pemohon;
- [4.2]** Para Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3]** Dalil permohonan para Pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian;

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), 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,**

**Menyatakan:**

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;
  - 1.1. Pasal 36 ayat (1) dan Pasal 36 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang

Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- 1.2. Pasal 36 ayat (1) dan Pasal 36 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
- 1.3. Pasal 36 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai "*tindakan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah memerlukan persetujuan tertulis dari Presiden dan apabila persetujuan tertulis dimaksud tidak diberikan oleh Presiden dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak diterimanya surat permohonan maka proses penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan dapat langsung dilakukan*";
- 1.4. Pasal 36 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "*tindakan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan terhadap*

*kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah memerlukan persetujuan tertulis dari Presiden dan apabila persetujuan tertulis dimaksud tidak diberikan oleh Presiden dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak diterimanya surat permohonan maka proses penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan dapat langsung dilakukan”;*

- 1.5. Pasal 36 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai “*hal-hal yang dikecualikan dari ketentuan tersebut pada ayat (3) adalah:*
  - a. *tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan; atau*
  - b. *disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati, atau telah melakukan tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara.”*
- 1.6. Pasal 36 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “*hal-hal yang dikecualikan dari ketentuan tersebut pada ayat (3) adalah:*
  - a. *tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan; atau*
  - b. *disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati, atau telah melakukan tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara.”*
2. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;
3. Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya.

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Moh. Mahfud MD, selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, M. Akil Mochtar, Maria Farida Indrati, Anwar Usman, Hamdan Zoelva, Ahmad Fadlil Sumadi, Muhammad Alim, dan Harjono, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Selasa, tanggal dua puluh lima, bulan September, tahun dua ribu dua belas**, yang diucapkan dalam sidang pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada **hari Rabu, tanggal dua puluh enam, bulan September, tahun dua ribu dua belas**, oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Moh. Mahfud MD, selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, M. Akil Mochtar, Maria Farida Indrati, Anwar Usman, Ahmad Fadlil Sumadi, Muhammad Alim, dan Harjono, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Yunita Rhamadani sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh para Pemohon atau Kuasanya, Pemerintah atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

**KETUA,**

**ttd**

**Moh. Mahfud MD**

**ANGGOTA-ANGGOTA,**

**ttd.**

**Achmad Sodiki**

**ttd.**

**Maria Farida Indrati**

**ttd.**

**Ahmad Fadlil Sumadi**

**ttd.**

**M. Akil Mochtar**

**ttd.**

**Anwar Usman**

**ttd.**

**Muhammad Alim**

**ttd.**

**Harjono**

**PANITERA PENGGANTI,**

**ttd.**

**Yunita Rhamadani**