

PENEGAKKAN HUKUM TERHADAP TINDAK PIDANA KORUPSI PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 25/PUU-XIV/2016

ROBERTS K

Robert.k.hukum@gmail.com
Dosen Fakultas Hukum Universitas Batam

Abstract: *On January 25 2017, the Constitutional Court (MK) issued Decision Number 25/PUU-XIV/2016. This decision basically states that the word "can" in Article 2 Paragraph (1) and Article 3 of Law Number 31 of 1999 jo. Law Number 20 of 2001 concerning Eradication of Corruption Crimes (UU Tipikor) is contrary to the constitution and has no binding legal force. With the omission of the word "can", then automatically, a new person can be said to have violated Article 2 Paragraph (1) and Article 3 of the Corruption Law if the person's actions have caused real state losses, or losses with the nature of actual loss, and not again accommodate state losses that are still potential, or potential losses.*

Keywords: *Law Enforcement, Corruption Crime, Constitutional Court Decision.*

Abstrak: Pada tanggal 25 Januari 2017 lalu, Mahkamah Konstitusi (MK) mengeluarkan Putusan Nomor 25/PUU-XIV/2016. Putusan ini pada intinya menyatakan bahwa kata “dapat” dalam Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal 3 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor) bertentangan dengan konstitusi dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Dengan hilangnya kata “dapat” ini, maka otomatis, seseorang baru dapat dikatakan melanggar Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor jika perbuatan seorang tersebut telah menimbulkan kerugian Negara secara nyata (rill), atau kerugian dengan sifat *actual loss*, dan tidak lagi mengakomodir kerugian Negara yang masih bersifat potensi, atau *potential loss*.

Kata Kunci: Peneakan Hukum, Tindak Pidana Korupsi, Putusan MK.

A. Pendahuluan

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi *juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menjadi landasan bagi upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi mengalami perubahan mendasar. Perubahan pertama terjadi pada 24 Juli 2006 ketika Mahkamah Konstitusi melalui putusan Nomor 003/PUU-IV/2006 menyatakan norma Penjelasan Pasal 22 Ayat (1) UU Tindak Pidana Korupsi bertentangan dengan konstitusi sehingga menjadi norma formil. Perubahan kedua terjadi pada 25 Januari 2017, dimana Mahkamah Konstitusi dalam putusan nomor 25/PUU-XIV/2016 menghapus kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 seperti telah diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor).

Amar Putusan menyatakan; “Menyatakan kata ‘dapat’ dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat”. (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 hlm. 116). Putusan ini tidak diambil dengan suara bulat. Ada empat Hakim Konstitusi mengajukan dissenting opinion (pendapat berbeda) yakni I Dewa Gede Palguna, Suhartoyo, Aswanto, dan Maria Farida Indrati. Intinya, keempat hakim ini menolak pengujian Pasal 2 dan 3 UU Tipikor. Mereka beralasan kedua pasal yang diajukan tersebut tidaklah bertentangan dengan UUD 1945 dan tetap sebagai delik formil.

Dengan begitu, delik korupsi yang selama ini sebagai delik formil berubah menjadi delik materil yang mensyaratkan ada akibat yakni unsur kerugian keuangan negara harus dihitung secara nyata/pasti. Ini berarti, Sejak diucapkannya putusan *a quo*, maka keberlakuan delik dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi telah bergeser maknanya karena sudah dinyatakan tidak berlaku dan bertentangan dengan UUD 1945.

Permohonan ini diajukan oleh 7 orang Pemohon dengan latar belakang PNS dan pensiunan PNS dari berbagai daerah yang berbeda. Tiga orang dari tujuh Pemohon mendudukan dirinya sebagai korban akibat keberlakuan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 karena telah didakwa berdasarkan ketentuan *a quo*. Sedangkan Pemohon lainnya mendalilkan bahwa ketentuan *a quo* berpotensi merugikan hak konstitusionalnya dalam kedudukannya sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN). Sebagai ASN, para Pemohon kerap mengeluarkan keputusan dalam hal pelaksanaan kebijakan-kebijakan, berupa pelaksanaan proyek-proyek pembangunan di daerahnya masing-masing. Kebijakan tersebut berpotensi dipidana dengan keberlakuan ketentuan tersebut (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016).

Keberatan para Pemohon, khususnya terhadap keberlakuan frasa “dapat” dan frasa “atau orang lain atau suatu korporasi”. Pemohon berargumentasi bahwa tidak mungkin sebagai pejabat negara, tidak mengeluarkan keputusan-keputusan yang bertujuan untuk melaksanakan proyek pembangunan di daerahnya masing-masing, serta tidak mungkin pula proyek-proyek yang dimenangkan pihak penyelenggara proyek (pemenang tender) tidak mendapat keuntungan dari proyek yang diselenggarakannya. Sehingga keberlakuan norma *a quo*, sewaktu-waktu dapat dikenakan kepada para Pemohon, meski dalam posisi melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai ASN sebagaimana diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan latar belakang masalah, dapat dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut: Apakah implikasi bagi proses penegakan hukum tindak pidana korupsi atas hapusnya kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 seperti telah diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 sebagaimana termuat dalam Putusan Mahkamah Konsitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 tanggal 25 Januari 2016? Bagaimana proses penegakkan hukum terhadap Tindak Pidana Korupsi atas penggunaan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Pasca Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016?

B. Metodologi Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif, dengan tujuan penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif analitis yaitu dengan memberikan masalah hukum sebagaimana yang disebutkan dalam permasalahan tersebut diatas dan berusaha memahami secara lebih mendalam dengan kajian-kajian terhadap masalah hukum dimaksud serta hal-hal yang melatarbelakangi terjadinya masalah hukum itu, sehingga diharapkan hasil kajian ini melahirkan pemikiran prospektif dalam kerangka pembaharuan hukum berkaitan dengan masalah hukum yang menjadi fokus penelitian. Berdasarkan rumusan masalah penelitian, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui, menganalisis, dan menjelaskan: Implikasi bagi proses penegakan hukum tindak pidana korupsi atas hapusnya kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 seperti telah diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 sebagaimana termuat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 tanggal 25 Januari 2017. Proses penegakkan hukum terhadap Tindak Pidana Korupsi atas penggunaan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Pasca Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016.

C. Hasil dan Pembahasan

Dalam pertimbangannya, setidaknya terdapat empat tolok ukur yang menjadi *ratio legis* MK menggeser makna substansi terhadap delik korupsi. Keempat tolok ukur tersebut adalah (1) *nebis in idem* dengan Putusan MK yang terdahulu yakni Putusan MK Nomor 003/PUU-IV/2006; (2) munculnya ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) dalam delik korupsi formil sehingga diubah menjadi delik materiil; (3) relasi/harmonisasi antara frasa “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” dalam pendekatan pidana pada UU Tipikor dengan pendekatan administratif pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Administrasi Pemerintahan; dan (4) adanya dugaan kriminalisasi dari Aparatur Sipil Negara (ASN) dengan menggunakan frasa “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” dalam UU Tipikor (Fatkhurohman, 2017).

Meski tidak mengabulkan keseluruhan permohonan para Pemohon, Mahkamah Konstitusi pada akhirnya memberikan tafsiran bahwa salah satu unsur delik korupsi adalah bersifat “*actual loss*” (kerugian negara yang nyata) dan bukan bersifat “*potential loss*” (potensi kerugian keuangan negara atau perkiraan kerugian keuangan negara) sebagaimana selama ini diatur dan dipraktikkan. Hal inilah yang membuat terjadinya pergeseran makna delik dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor yang semula merupakan delik formil dan materiil menjadi delik materiil saja.

Dalam praktik, ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor kerap digunakan Jaksa Penuntut Umum (JPU) dalam mendakwa tersangka korupsi. Hal ini dapat dilihat dari 735 kasus korupsi yang diperiksa dan diputus pada tingkat kasasi sebagaimana data yang dilansir Lembaga Independen dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP) tahun 2013. Berdasarkan jumlah perkara tersebut, 503 perkara atau 68,43% menggunakan ketentuan Pasal 3 UU Tipikor untuk menjerat pelaku tindak pidana korupsi, selebihnya menggunakan ketentuan Pasal 2 atau sekitar 147 perkara atau 20%, sedangkan sisa perkara lainnya menggunakan ketentuan berbeda. Hal yang menarik adalah, argumentasi para Pemohon yang menyatakan bahwa unsur “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” dinilai bertentangan dengan UUD 1945. Padahal dalam faktanya sebagaimana telah

diuraikan di atas, dan menjadi pengetahuan publik, penggunaan ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor sangat dominan digunakan oleh JPU untuk mendakwa para koruptor. Penggunaan ketentuan tersebut, justru untuk menyelamatkan keuangan negara dan perekonomian negara, bukan sebaliknya. Sehingga permintaan para Pemohon untuk menyatakan agar ketentuan *a quo* bertentangan dengan UUD 1945 menjadi suatu paradoks dengan realitas publik (Yuntho, 2004).

Namun sebaliknya, jika unsur delik “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” dikeluarkan dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor, hal ini memberikan tantangan baru bagi peran dan tugas kewenangan Kepolisian, Kejaksaan, serta Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam memberantas korupsi. Sebagaimana Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016 yang telah membatalkan frasa “dapat”, dalam kalimat “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” yang tercantum Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor, maka delik yang semula merupakan delik formil telah berubah menjadi delik materiil. Karena makna kerugian negara tidak lagi bersifat *potential loss* melainkan harus merupakan kerugian yang nyata (*actual loss*).

Dalam salah satu pertimbangan putusannya, MK berpandangan bahwa penerapan unsur kerugian negara dengan menggunakan konsepsi *actual loss* lebih memberikan kepastian hukum yang adil dan bersesuaian dengan upaya sinkronisasi dan harmonisasi antar instrumen hukum (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016). Jika pertimbangan putusan ini merupakan upaya untuk menegakkan hukum materiil karena mengedepankan kerugian yang bersifat nyata, maka menjadi suatu pertanyaan, apakah pertimbangan putusan ini merupakan wujud keadilan substantif yang selama ini didengungkan oleh MK dengan bersandar kepada hukum progresif untuk melakukan terobosan-terobosan hukum dalam mencapai kemanfaatan dan keadilan hukum.² Jika benar demikian, maka luaran pikiran ini tentunya bertujuan untuk mencegah dan memberantas korupsi yang merupakan musuh bersama (*common enemy*) oleh siapapun dan sampai kapanpun (Fatkhurohman, 2017).

Sebagaimana telah dijelaskan diatas, bahwa dalam praktik di tingkat penyidikan dan peradilan tipikor sering seseorang ditahan dan dihukum karena melakukan perbuatan melawan hukum korupsi Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor, sekalipun kerugian negara riil tak terbukti. Dari sisi penegakan hukum korupsi, adanya Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016 menjadikan unsur “merugikan keuangan negara atau perekonomian Negara” harus dibuktikan secara materiil dan hakim dalam membuat putusan harus mempertimbangkan pembuktian seluruh unsur pidana dalam Pasal 2 dan 3 UU Tipikor.

Selama ini yang terjadi, apabila terbukti unsur melawan hukum dan memperkaya diri, seseorang langsung dianggap terbukti dan dijatuhi hukuman, sekalipun unsur kerugian negara tak ada atau tidak terbukti, cukup “dapat diperkirakan” saja (*potential loss*). Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016 jelas mempersempit serta membatasi kewenangan penyidik dan hakim untuk menjerat koruptor, tetapi dari sisi lain justru memperjelas dan memperkuat perlindungan, kepastian, dan keadilan hukum bagi semua pihak. Sekarang, tidak bisa lagi orang dihukum tanpa aturan hukum tertulis dan tanpa bukti riil adanya kerugian negara. Orang juga tidak bisa seenaknya ditangkap dan ditahan tanpa diproses hukum sehingga rumor penyidikan dan peradilan sesat bisa diatasi. Dampak hukum dalam praktik ke depannya adalah aparat penegak hukum harus dapat membuktikan adanya kerugian negara yang riil sebelum melakukan penyelidikan perkara korupsi.

Berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 tentang pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar MA tahun 2016, menjelaskan bahwa pada Bagian A angka (6) SEMA 4/2016 disebutkan bahwa Instansi yang berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan Negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang memiliki kewenangan konstitusional. Artinya, badan-badan audit lain selain BPK tidak berwenang menyatakan ada atau tidaknya kerugian negara. Badan-badan audit lainnya termasuk BPKP, hanya berwenang mengaudit dan memeriksa pengelolaan keuangan negara. Tentunya hal ini menimbulkan polemik tersendiri mengenai penghitungan keuangan negara dan proses pemberantasan korupsi. KPK misalnya, tentu harus terlebih dahulu menunggu hasil audit BPK mengenai kerugian negara, tindakan KPK tentunya bisa terhambat karena menunggu terlebih dahulu dari hasil audit BPK, tentunya hal ini mempengaruhi progresivitas pemberantasan korupsi.

Belum lagi terkait durasi waktu bagi BPK dalam melakukan audit kerugian negara, apabila BPK lama dalam menyelesaikan audit tentunya itu berimplikasi terhadap tindakan KPK dalam melakukan pencegahan dan penindakan terhadap tindak pidana korupsi. Sehingga berdasarkan hal ini, KPK sangat bergantung sekali dengan BPK. Sebenarnya dalam persoalan yang terkandung dalam substansi Pasal 2 dan 3 UU Tipikor terkait kata "dapat", tidak terdapat persoalan atau pertentangan norma yang begitu urgen untuk dihapuskan, persoalan yang menjadi problematika adalah terkait dengan pembuktian dari adanya unsur kerugian negara, hal ini berdampak pada sulitnya pengusutan-pengusutan kasus tindak pidana korupsi dikarenakan harus diperlukan pembuktian terlebih dahulu atas kerugian negara.

Berdasarkan atas hal ini, dengan dihapusnya kata "dapat" berdasarkan Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016 maka konsekuensinya adalah jika akibat yang dilarang, yaitu merugikan keuangan negara atau perekonomian negara belum atau tidak terjadi, sedangkan unsur yang lainnya, seperti secara melawan hukum dan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi telah terpenuhi secara nyata, maka hal tersebut berarti belum terjadi tindak pidana korupsi.

Putusan MK bersifat *erga omnes* (berlaku untuk semua warga negara) sehingga putusan MK terkait dengan hukum pidana harus memperhatikan prinsip-prinsip dalam hukum pidana. Untuk kepastian, kemanfaatan, dan keadilan hukum, rumusan delik pidana harus memenuhi prinsip *lex previa* (tidak berlaku surut), *lex certa* (harus jelas), *lex stricta* (harus tegas), dan *lex scripta* (harus tertulis) untuk menopang konsepsi negara hukum sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 1 Ayat (3) dan Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945. Apabila prinsip-prinsip di atas tidak terpenuhi, rumusan delik pidana demikian bertentangan dengan konstitusi kita. Rumusan delik yang tidak memenuhi syarat-syarat di atas jelas merugikan warga negara karena tak jelas, multitafsir, memperluas kewenangan, dan menimbulkan ketidakpastian hukum (Syamsudin, 2017).

D. Penutup

Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016 menarik untuk dibahas lebih lanjut karena sedikit banyak mengubah wajah pemberantasan korupsi di Indonesia, terutama mengenai bagaimana pembuktian Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor di persidangan pasca putusan ini, dan juga meninggalkan permasalahan dalam penegakan hukum korupsi jika dikaitkan dengan pelaksanaan pasal-pasal di dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Adminstrasi pemerintahan), yang akan penulis jabarkan dalam bagian selanjutnya. Pasca keluarnya putusan MK tersebut, maka terjadi perubahan dalam unsur “dapat merugikan keuangan negara dan perekonomian negara”. Sebelum keluar putusan MK, maka Pasal 2 ayat (1) dan 3 UU PTPK termasuk delik formil, yang tidak mensyaratkan akibat berupa kerugian keuangan dan perekonomian negara. Namun setelah keluarnya putusan MK, Pasal 2 ayat (1) dan 3 UU PTPK menjadi delik materiil, dengan mensyaratkan harus ada akibat berupa kerugian keuangan dan perekonomian negara. Dengan demikian, ada perubahan dari *potential loss* saja ke arah *actual loss*. Formulasi Pasal 2 ayat (1) dan 3 UU No. 31 Tahun 1999 diubah menjadi delik formil oleh MK melalui Putusan No. 25/PUU-XIV/2016. Dapat dikatakan, kualifikasi deliknya kembali seperti Pasal 1 ayat (1) huruf a dan b UU No. 3 Tahun 1971 yaitu delik materiil. Diubahnya Pasal 2 dan 3 UU No. 31 Tahun 1999 menjadi delik materiil, mengandung beberapa konsekuensi yuridis, yaitu (1) unsur kerugian keuangan negara atau perekonomian negara harus tampak/terwujud/nyata (*actual loss*); (2) untuk bisa dikatakan sebagai delik korupsi, maka harus ditentukan terlebih dulu adanya kerugian yang nyata; dan (3) untuk menentukan ada atau tidaknya unsur kerugian negara, harus melalui prosedur yang dilakukan instansi yang memiliki kewenangan untuk itu.

Daftar Pustaka

- Amir Syamsudin, *Putusan MK dalam Penegakan Hukum Korupsi*, Harian Kompas 02 Februari 2017.
- Baharudin Lopa, *UU PTPK, Berikut Pembahasan Serta Penerapannya Dalam Praktek*, Alumni, Bandung, 1987
- Emerson Yuntho, et.al, “*Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Delik Tindak Pidana Korupsi*”, (Laporan Hasil Penelitian, Indonesian Corruption Watch, 2004 Fatkhurohman, *Pergeseran Delik Korupsi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016*, *Jurnal Konstitusi*, Volume 14, Nomor 1, Maret 2017.
- Hernold Ferry, *Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014.
- H.C. Hulsman, *Sistem Peradilan Pidana (dalam perspektif perbandingan hukum)*, terpetik dalam Soedjono Dirdjosisworo, CV. Rajawali, Jakarta, 1984
- Muhammad Yusuf, *Merampas Aset Koruptor: Solusi Pemberantasan Korupsi di Indonesia*, Kompas Media Nusantara, 2013.
- Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016.

Undang-Undan Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31
Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi