



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 4/PUU-XVII/2019**

Tentang

**Frasa “Nasional” Dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang
Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi**

- Pemohon** : **Jupri, S.H., M.H., dkk.**
Perkara : Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
Pokok Perkara : Pengujian Penjelasan Pasal 2 ayat (2) UU PTPK terhadap UUD 1945.
Amar Putusan : 1. Menyatakan permohonan Pemohon I sampai dengan Pemohon V serta Pemohon VIII dan Pemohon IX tidak dapat diterima;
2. Menolak permohonan Pemohon VI dan Pemohon VII untuk seluruhnya.
Tanggal Putusan : Senin, 20 Mei 2019
Ikhtisar Putusan :

Bahwa Pemohon I, Pemohon II, Pemohon III, Pemohon IV, dan Pemohon V adalah warga negara Indonesia yang berprofesi sebagai dosen dan mahasiswa. Pemohon VI dan Pemohon VII adalah warga negara Indonesia yang berdomisili di daerah yang tertimpa bencana alam. Pemohon VIII adalah warga negara Indonesia sebagai paralegal di Lembaga Swadaya Masyarakat serta Pemohon IX adalah warga negara Indonesia yang berprofesi sebagai karyawan di kantor hukum;

Terkait dengan kewenangan Mahkamah, oleh karena permohonan para Pemohon adalah pengujian konstiusionalitas norma undang-undang, *in casu* Penjelasan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK) terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

Terkait dengan kedudukan hukum para Pemohon, Mahkamah dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa yang memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo* hanya Pemohon VI dan Pemohon VII. Mahkamah dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa Pemohon VI dan Pemohon VII adalah sama-sama warga negara Indonesia yang pada saat permohonan *a quo* diajukan berdomisili di daerah yang tertimpa bencana alam. Pemohon VI menyertakan bukti Kartu Tanda Penduduk yang dengan domisili Kota Palu, Provinsi Sulawesi Tengah, sedangkan Pemohon VII menyertakan bukti Kartu Tanda Penduduk dengan domisili Kota Makasar Provinsi Sulawesi Selatan, yang pada saat permohonan *a quo*

diajukan daerah tempatnya berdomisili mengalami musibah bencana alam banjir bandang. Dalam menerangkan kerugian hak konstitusionalnya, Pemohon VI dan Pemohon VII menerangkan bahwa mereka mengalami kerugian secara langsung karena tidak dapat menerima bantuan sebagaimana seharusnya, khususnya Pemohon VI yang susah mendapatkan air bersih. Terhadap uraian Pemohon VI dan Pemohon VII di atas, meskipun Pemohon VI dan Pemohon VII tidak secara eksplisit menjelaskan bahwa kerugian nyata yang dideritanya itu disebabkan oleh adanya tindak pidana korupsi, Mahkamah berpendapat bahwa kerugian aktual yang dialami tersebut setidaknya-tidaknya telah menyebabkan hak konstitusional Pemohon VI dan Pemohon VII untuk mendapatkan kepastian hukum yang adil sebagai warga negara yang sedang tertimpa bencana secara aktual telah tampak sebagaimana dikemukakan dalam salah satu dalil permohonan. Oleh karena itu, terlepas dari terbukti atau tidak terbuktinya dalil Pemohon VI dan Pemohon VII perihal inkonstitusionalitas frasa “bencana alam nasional” dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (2) UU PTPK, Mahkamah berpendapat Pemohon VI dan Pemohon VII memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*. Sedangkan untuk Pemohon I s.d. Pemohon V, Pemohon VIII dan Pemohon IX tidak memiliki kedudukan hukum oleh karena bukti yang diajukan tidak cukup membuktikan bahwa para Pemohon memiliki kedudukan hukum.

Bahwa terkait pokok permohonan, pada dasarnya para Pemohon mendalilkan inkonstitusionalitas Penjelasan Pasal 2 ayat (2) UU PTPK yang dianggap bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28H ayat (1) UUD 1945.

Untuk menjawab isu konstitusionalitas pasal *a quo*, Mahkamah dalam pertimbangan hukumnya pada pokoknya menyatakan sebagai berikut:

- Bahwa sebelum mempertimbangkan lebih jauh apakah disertakannya kata “nasional” dalam frasa “bencana alam nasional” pada Penjelasan Pasal 2 ayat (2) UU PTPK menyebabkan Penjelasan Pasal 2 ayat (2) UU PTPK bertentangan dengan gagasan negara hukum sebagaimana dimaksud Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, sementara para Pemohon tidak memberikan penjelasan yang spesifik mengenai maksud pertentangan itu, maka menjadi penting bagi Mahkamah untuk mempertimbangkan terlebih dahulu apa sesungguhnya substansi yang terkandung dalam gagasan negara hukum dimaksud. Sebagaimana telah beberapa kali dipertimbangkan oleh Mahkamah dalam putusan-putusannya, istilah negara hukum adalah istilah umum yang dapat merujuk pada gagasan *Rechtsstaat* yang mula-mula dikembangkan di Jerman maupun gagasan *Etat de droit* yang mula-mula dikembangkan di Perancis serta *Rule of Law* yang mula-mula dikembangkan di Inggris. Namun, terlepas dari perbedaan konsepsi dan asal-usulnya, juga terlepas dari kompleksitas teoretik maupun praktik yang terkandung dalam ketiga konsepsi negara hukum itu, pada perkembangannya hingga saat ini dalam ketiga gagasan negara hukum tersebut terkandung tiga substansi pokok yang sama, yaitu: *Pertama*, substansi bahwa pemerintah (dalam arti luas, yaitu yang mencakup baik cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, maupun yudisial) dibatasi oleh hukum. Substansi ini memuat maksud atau tujuan membatasi kekuasaan negara untuk menghapuskan sekaligus mencegah munculnya kekuasaan yang bersifat tiranik serta pada saat yang sama terkandung pula maksud atau tujuan melindungi kemerdekaan individu. Dalam substansi ini terkandung dua pengertian, yaitu (i) bahwa aparat negara (baik legislatif, eksekutif, maupun yudikatif) terikat dan tunduk pada hukum positif yang ada; (ii) meskipun negara memiliki kekuasaan untuk

mengubah hukum positif tersebut, kekuasaan untuk melakukan perubahan itu bukanlah tanpa batas tetapi tunduk pada syarat-syarat tertentu. *Kedua*, substansi legalitas formal yaitu ada dan berlakunya suatu tata tertib yang terikat pada aturan-aturan yang dibuat dan dipertahankan oleh negara. Maksud dari substansi ini adalah agar setiap orang sejak awal sudah mengetahui perbuatan apa saja yang boleh, harus atau dilarang untuk dilakukan beserta ancaman sanksi yang diberlakukan bagi pelanggaran terhadap keharusan atau larangan itu. *Ketiga*, substansi bahwa hukumlah yang memerintah, bukan manusia. Perwujudan dari substansi ketiga ini adalah hadirnya kekuasaan kehakiman atau kekuasaan peradilan yang merdeka. Tanpa kehadiran kekuasaan kehakiman yang merdeka, mustahil substansi pertama dan kedua dari gagasan negara hukum di atas terjelma dalam praktik sebab hukum tidak mungkin menafsirkan dan menegakkan sendiri ketentuan-ketentuannya. Karena adanya substansi ketiga inilah substansi pertama dan kedua dalam negara hukum itu menjadi mungkin untuk diwujudkan. [vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 7/PUU-XV/2017]

- Apabila dihubungkan dengan dalil permohonan para Pemohon maka menjadi tidak jelas dalam konteks substansi negara hukum yang mana dalil para Pemohon *a quo* terletak. Dengan demikian, mendalilkan kata “nasional” dalam frasa “bencana alam nasional” pada Penjelasan Pasal 2 ayat (2) UU PTPK bertentangan dengan gagasan negara hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, tanpa disertai argumentasi yang spesifik untuk mendukung pernyataan itu, adalah dalil yang terlalu sumir. Oleh karena itu, penting bagi Mahkamah untuk menggali lebih jauh maksud sesungguhnya dari dalil para Pemohon *a quo*.
- Bahwa setelah Mahkamah memeriksa secara saksama maksud dari para Pemohon telah ternyata bahwa sesungguhnya para Pemohon hendak menyatakan, adanya kata “nasional” dalam frasa “bencana alam nasional” pada Penjelasan Pasal 2 ayat (2) UU PTPK, menurut para Pemohon, telah menyebabkan tidak dapat diberlakukannya pemberatan hukuman berupa pidana mati bagi pelaku tindak pidana korupsi terhadap dana-dana yang ditujukan untuk penanggulangan bencana alam nasional. Hal itu tampak jelas dari pernyataan tegas dalam dalil para Pemohon yang menyatakan:
 - 6.1. adanya kata Nasional setelah frasa “Bencana Alam” menyebabkan hambatan untuk menerapkan Hukuman Mati bagi pelaku tindak pidana korupsi dalam keadaan bencana. Padahal tindak kejahatan tersebut adalah tindak kejahatan yang tidak beradab yang seharusnya sudah tidak dapat ditoleransikan lagi.
 - 6.2. adanya kata “Nasional” setelah frasa “Bencana Alam” menyebabkan para pelaku korupsi menjadi tidak khawatir untuk melakukan korupsi saat mengetahui bahwa status bencana alam yang terjadi tidak mendapatkan status bencana alam nasional, karena sanksi maksimal hanya pidana penjara, mengingat sistem lembaga pemasyarakatan di Indonesia masih penuh dengan kompromistis terhadap terpidana pelaku tindak pidana korupsi. artinya hal ini tidak memberikan keadilan bagi para korban bencana dan kepastian hukum bagi para Pemohon
- Bahwa konstruksi logika yang secara *a contrario* terbangun dari dalil para Pemohon tersebut adalah sebagai berikut:
 - (i) bahwa menurut para Pemohon hanya jika pemberatan hukuman berupa pidana mati memungkinkan untuk diberlakukan bagi pelaku tindak pidana korupsi terhadap dana-dana yang digunakan untuk penanggulangan segala jenis atau sifat bencana alam (tanpa perlu kualifikasi sifat “nasional”), barulah dapat dikatakan tidak bertentangan dengan gagasan negara hukum karena hal itu

memberikan keadilan bagi para korban dan kepastian hukum bagi para Pemohon;

- (ii) bahwa menurut para Pemohon adanya kata “nasional” dalam frasa “bencana alam nasional” pada Penjelasan Pasal 2 ayat (2) UU PTPK adalah bertentangan dengan gagasan negara hukum karena tidak memberikan keadilan bagi para korban dan tidak memberikan kepastian hukum bagi para Pemohon karena pelaku tindak pidana korupsi terhadap dana-dana yang diperuntukkan bagi penanggulangan bencana alam tidak akan jera karena ia tahu hanya akan dijatuhi pidana penjara, sementara sistem pemasyarakatan di Indonesia masih penuh dengan kompromistis.
- Bahwa terhadap konstruksi logika tersebut, Mahkamah berpendapat bahwa, dalam konteks angka (i), para Pemohon telah menggantungkan pemenuhan gagasan negara hukum semata-mata pada ihwal dapat dijatuhkannya pidana mati bagi pelaku tindak pidana korupsi terhadap dana-dana yang diperuntukkan bagi penanggulangan bencana alam. Konstruksi logika demikian tidaklah dapat diterima sebab dengan logika demikian sekaligus juga berarti konstitusional atau tidak konstitusionalnya suatu ketentuan yang mengatur sanksi pidana yang diancamkan bagi pelaku tindak pidana korupsi terhadap dana-dana yang diperuntukkan bagi penanggulangan bencana alam lalu digantungkan pada syarat dapat atau tidak dapat diberlakukannya pidana mati. Logika demikian juga membawa konsekuensi logis berikutnya yaitu bahwa tanpa perlu memandang atau mempertimbangkan besar kecilnya suatu bencana alam atau serius tidaknya akibat dari suatu bencana alam, pidana mati harus dapat diberlakukan bagi pelaku tindak pidana korupsi terhadap dana-dana yang digunakan untuk menanggulangi bencana alam itu sebab hal itulah yang sesuai dengan gagasan negara hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.
 - Bahwa sementara itu, terhadap konstruksi logika para Pemohon pada angka (ii), Mahkamah berpendapat, dalam hal ini para Pemohon telah menyampuradukkan persoalan konstitusionalitas dengan persoalan efektivitas. Persoalan konstitusional atau tidaknya suatu norma atau suatu ketentuan dalam undang-undang bukanlah dinilai, setidaknya-tidaknya bukan semata-mata dinilai dari efektif atau tidak efektifnya norma atau ketentuan dalam undang-undang tersebut melainkan harus dinilai dari tidak bertentangan atau bertentangannya norma atau ketentuan dalam undang-undang dimaksud dengan norma, pengertian-pengertian, semangat Konstitusi beserta tujuan-tujuan yang hendak dicapai oleh Konstitusi itu (*in casu* UUD 1945). Ketika suatu norma undang-undang atau suatu ketentuan dalam undang-undang tidak efektif, hal itu tidak serta-merta berarti norma undang-undang atau suatu ketentuan dalam undang-undang dimaksud bertentangan dengan UUD 1945. Demikian pula sebaliknya, suatu norma undang-undang atau suatu ketentuan dalam undang-undang yang efektif tidak serta-merta pula berarti bahwa norma undang-undang atau suatu ketentuan dalam undang-undang itu tidak bertentangan dengan UUD 1945. Demikian pula halnya jika dikaitkan dengan gagasan negara hukum. Suatu norma undang-undang atau suatu ketentuan dalam undang-undang yang efektif tidak serta-merta berarti norma undang-undang atau suatu ketentuan dalam undang-undang tersebut bersesuaian dengan gagasan negara hukum. Begitu juga sebaliknya, suatu norma undang-undang atau suatu ketentuan dalam undang-undang yang tidak efektif, hal itu tidak serta-merta berarti norma undang-undang atau suatu ketentuan dalam undang-undang dimaksud bertentangan dengan gagasan negara hukum. Suatu undang-undang atau suatu ketentuan dalam undang-undang boleh jadi berlaku efektif meskipun substansi atau materi

muatan norma undang-undang atau ketentuan dalam undang-undang tersebut bertentangan dengan Konstitusi. Keterkaitan konstiusionalitas dengan efektivitas suatu norma undang-undang atau suatu ketentuan dalam undang-undang hanyalah dalam konteks penalaran bahwa suatu norma undang-undang atau suatu ketentuan dalam undang-undang yang konstiusional seharusnya efektif atau harus diupayakan agar efektif.

- Bahwa selanjutnya, dalil para Pemohon yang berkait dengan tanggung jawab pemerintah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana alam, hal itu tidak ada kaitannya dengan persoalan konstiusionalitas frasa “bencana alam nasional” dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (2) UU PTPK. Konstiusional atau tidaknya frasa dimaksud tidak mengubah tanggung jawab pemerintah dalam penanggulangan bencana alam, sebagaimana di antaranya diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6 huruf b dan huruf c UU 24/2007. Apalagi jika hal ini dikaitkan dengan norma UUD 1945 yang dijadikan dasar pengujian oleh para Pemohon, yaitu gagasan negara hukum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Sama sekali tidak terdapat korelasi maupun koherensi untuk mengaitkan gagasan negara hukum dengan tanggung jawab pemerintah dalam penanggulangan bencana alam. Pemerintah tetap bertanggung jawab dalam penanggulangan bencana alam terlepas dari konstiusional atau tidak konstiusionalnya frasa “bencana alam nasional” dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (2) UU PTPK. Terlebih lagi, apabila dirujuk ketentuan pidana dalam Pasal 78 UU 24/2007 yang sesungguhnya telah memberikan ancaman pidana yang sangat berat bagi pelaku penyalahgunaan pengelolaan sumberdaya bantuan bencana. Pasal 78 UU 24/2007 menyatakan, “Setiap orang yang dengan sengaja menyalahgunakan pengelolaan sumber daya bantuan bencana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65, dipidana dengan pidana penjara dengan pidana seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun atau paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp 6.000.000.000,00 (enam miliar rupiah) atau denda paling banyak Rp 12.000.000.000,00 (dua belas miliar rupiah)”. Dengan demikian, jika maksud para Pemohon adalah pemberatan pidana bagi pelaku penyalahgunaan pengelolaan sumberdaya bantuan bencana maka dalam batas-batas tertentu tujuan demikian pada dasarnya sudah terakomodasi dalam Pasal 78 UU 24/2007. Artinya, bagi pelaku tindak pidana demikian, andaikata pun tidak dituntut berdasarkan UU PTPK, dengan menggunakan Pasal 78 UU 24/2007 pun sesungguhnya telah diancam dengan pidana yang berat.
- Bahwa adapun terhadap dalil para Pemohon yang mengaitkan argumentasinya dengan *original intent* UU PTPK, khususnya berkenaan dengan Pasal 2 ayat (2) UU PTPK, Mahkamah berpendapat bahwa kesesuaian dengan *original intent* tidaklah serta-merta menjadikan suatu norma undang-undang atau suatu ketentuan dalam undang-undang bersesuaian dengan gagasan negara hukum dan karena itu konstiusional. Bagaimana jika *original intent* itu sendiri bertentangan dengan Konstitusi. Demikian pula sebaliknya, ketidaksesuaian dengan *original intent* tidak pula serta-merta menjadikan suatu norma undang-undang atau suatu ketentuan dalam undang-undang bertentangan dengan gagasan negara hukum dan karenanya menjadi tidak konstiusional. Lagi pula, dengan merujuk tata cara pembahasan dan pengadministrasian perdebatan dalam proses pembahasan undang-undang, apa yang dimaksud dengan *original intent* itu tidaklah mudah untuk diidentifikasi karena tidak semua perdebatan dan pembahasan berlangsung di ruang sidang tetapi juga dilakukan melalui proses *lobby* yang tidak selamanya terdokumentasi. *Original intent* juga bukanlah pendapat-pendapat individual yang berkembang dalam pembahasan suatu undang-undang melainkan kebulatan

pendapat yang akhirnya disepakati, terlepas dari bagaimana cara kesepakatan itu diperoleh.

- Bahwa dengan seluruh pertimbangan di atas bukanlah berarti Mahkamah berpendapat tidak penting diberlakukannya pemberatan pidana bagi pelaku tindak pidana korupsi terhadap dana-dana yang diperuntukkan bagi penanggulangan bencana alam. Sebab, bagaimanapun korupsi adalah perbuatan jahat yang sangat berbahaya. Sebagaimana dikatakan oleh mantan Sekretaris Jenderal PBB, Kofi Annan, dalam sambutannya tatkala menyongsong kehadiran Kovensi PBB Melawan Korupsi (*United Nations Convention Against Corruption*), korupsi adalah “wabah berbahaya yang mengandung efek merusak sangat besar terhadap masyarakat” (*an insidious plague that has a wide range of corrosive effects on societies*). Hanya saja, pemberatan pidana tersebut tidak harus berupa pidana mati tanpa mempertimbangkan gradasi atau besar-kecilnya suatu bencana alam. Hanya jika bencana alam tersebut telah mencapai gradasi atau status nasional, pemberatan pidana berupa pidana mati tersebut pantas dan proporsional untuk diberlakukan. Oleh karena itu, frasa “bencana alam nasional” dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (2) UU PTPK, menurut Mahkamah, telah memenuhi pertimbangan kepastian dan keproporsionalan dimaksud, sehingga dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa adanya kata “nasional” dalam frasa “bencana alam nasional” pada Penjelasan Pasal 2 ayat (2) UU PTPK bertentangan dengan UUD 1945 adalah tidak beralasan menurut hukum.

Berdasarkan pertimbangan hukum di atas, Mahkamah menjatuhkan putusan yang amarnya sebagai berikut:

1. Menyatakan permohonan Pemohon I sampai dengan Pemohon V serta Pemohon VIII dan Pemohon IX tidak dapat diterima;
2. Menolak permohonan Pemohon VI dan Pemohon VII untuk seluruhnya.