

Overruling Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia terkait Isu Korupsi

The Indonesian Constitutional Court's Overruling on the Corruption Issues

Ninon Melatyugra, Umbu Rauta, dan Indirani Wauran

Pusat Studi Hukum dan Teori Konstitusi Universitas Kristen Satya Wacana

Jl. Diponegoro No. 52 – 60 Salatiga

E-mail: ninon.melatyugra@uksw.edu, umburauta@yahoo.com

indirani.wauran@uksw.edu

Naskah diterima: 29/07/2020 revisi: 25/05/2021 disetujui: 02/06/2021

Abstrak

Overruling merupakan perubahan pendirian yudisial suatu pengadilan yang berbeda dari pendirian yudisial terdahulu dimana hal ini sah dilakukan dalam rangka pencarian kebenaran konstitusional. Pada praktiknya, Mahkamah Konstitusi RI melakukan *overruling* terhadap putusannya terdahulu melalui pengujian undang-undang. Tulisan ini akan fokus membahas *overruling* Mahkamah Konstitusi RI yang berkenaan dengan isu korupsi, tepatnya pada isu status Komisi Pemberantasan Korupsi dan pemaknaan frasa “dapat merugikan keuangan negara” yang terkandung dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. Tulisan ini berargumen bahwa kedua putusan yang bersifat *overruling* tersebut telah sesuai dengan kebenaran konstitusional, meski *ratio decidendi* Mahkamah Konstitusi RI pada isu yang kedua merupakan argumen yang kurang memadai. Pendekatan kasus dan konseptual digunakan dalam analisis tulisan ini yang merupakan hasil penelitian hukum.

Kata Kunci: *Overruling*; Mahkamah Konstitusi RI; Korupsi.

Abstract

Overruling is a revision of a court's previous judicial precedent, meaning the court replaces the precedent with a new rule. This article sees that overruling is legitimate to seek constitutional truth. In practice, the Constitutional Court of the Republic of Indonesia (CCRI) has overruled its own Decisions through judicial

review. This article focuses on the CCRI's overruling on corruption issues which are the status of the Indonesian Corruption Eradication Commission and the meaning of the phrase "may harm State's financial" which is stated in Law No. 31 of 1999. This article argues that those Decisions are consistent with constitutional truth although the ratio decidendi of the Court of the latter issue is inadequate. A case approach and a conceptual approach are used in the analysis of this legal research.

Keywords: *Overruling; the Indonesian Constitutional Court; Corruption.*

PENDAHULUAN

Tulisan ini hendak mendiskusikan dua isu utama yakni eksistensi praktik *overruling* yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi RI terkait isu korupsi serta justifikasi *overruling* tersebut berdasarkan kebenaran Konstitusi RI atau Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) sebagai sumber hukum utamanya.

Secara singkat, Nicola Gennaioli dan Andrei Shleifer mendefinisikan *overruling* sebagai salah satu bentuk revisi "*whereby an appellate court simply replaces the precedent with a new rule*" (dimana pengadilan banding mengganti preseden dengan aturan yang baru).¹ Hakikat dari *overruling* ini menegaskan poin bahwa suatu pengadilan dapat melahirkan pendirian yang berbeda dari pendirian pengadilan sebelumnya dengan pendapat yudisialnya yang baru. Tujuan dilakukannya *overruling* adalah untuk mengoreksi kesalahan interpretasi yudisial yang dilakukan oleh pengadilan sebelumnya sebagai upaya mempertahankan kebenaran Konstitusi.

A priori, tulisan ini memiliki posisi bahwa Mahkamah Konstitusi RI merupakan salah satu lembaga pengadilan yang dapat melakukan *overruling*. Hal tersebut kompatibel dengan peran Mahkamah Konstitusi RI sebagai *the guardian of the Constitution* yang sudah selazimnya menjunjung tinggi asas supremasi konstitusi. Dalam rangka mempertahankan nilai-nilai UUD NRI 1945, hakim Mahkamah Konstitusi RI memiliki keleluasaan atau kebebasan untuk melakukan interpretasi nilai-nilai dalam UUD NRI 1945² sehingga sangat dimungkinkan jika muncul pendapat yudisial baru yang berbeda dengan pendapat yudisial terdahulu. Namun perlu digarisbawahi bahwa meskipun Mahkamah Konstitusi RI dapat melakukan *overruling*, hal ini tidak berarti praktik tersebut bersifat bebas nilai. Legitimasi

¹ Nicola Gennaioli dan Andrei Shleifer, "Overruling and the Instability of Law", *Journal of Comparative Economics*, Volume 35, April 2007, h. 309, 310.

² Umbu Rauta dan Ninon Melatyugra, "Hukum Internasional sebagai Alat Interpretasi dalam Pengujian Undang-Undang", *Jurnal Konstitusi*, Volume 15, Nomor 1, Maret 2018, h. 83.

overruling harus didasarkan pada alasan untuk mencari kebenaran konstitusional dalam rangka menginterpretasi UUD NRI 1945.

Setidaknya, terdapat tiga parameter yang harus dipenuhi untuk menjustifikasi legitimasi *overruling* yakni legitimasi *legal*, *sociological*, dan *moral*.³ Basis legitimasi *legal* dari praktik *overruling* adalah meluruskan supaya interpretasi konstitusi dilakukan secara benar sehingga interpretasi konstitusi tersebut konstitusional, dan, implikasinya lebih jauh. Sedangkan basis legitimasi *sociological* adalah penerimaan faktual dimana interpretasi konstitusi harus mampu menjawab kemungkinan dinamika kemasyarakatan yang terjadi atau responsif terhadap tuntutan masyarakat yang cenderung tidak statis.⁴ Basis legitimasi *moral* meletakkan pemahaman bahwa hakim (badan yudisial) memiliki kewajiban untuk menyatakan hukum dengan sebenar-benarnya (*to declare the law truly*⁵), khususnya dalam interpretasi ketika memberikan *judicial reasoning*.

Lebih lanjut tulisan ini hendak mengobservasi praktik *overruling* Mahkamah Konstitusi RI terkait korupsi dalam dua isu spesifik yakni status Komisi Pemberantasan Korupsi RI (KPK) dan pemaknaan frasa “dapat merugikan keuangan negara” dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 (UU Tipikor). Pada isu *pertama*, Mahkamah Konstitusi RI melakukan *overruling* terhadap pendapatnya terdahulu dalam Putusan No. 012-016-019/PUU-IV/2006 yang menyatakan bahwa KPK merupakan bagian dari kekuasaan yudisial. Pendapat tersebut diperbaharui melalui Putusan No. 36/PUU-XV/2017 yang menempatkan KPK sebagai lembaga negara yang berada di bawah kekuasaan eksekutif. Isu *kedua*, Mahkamah Konstitusi RI nampak jelas mengubah pendiriannya dalam Putusan No. 25/PUU-XIV/2016 yang memaknai frasa “dapat merugikan keuangan negara” harus dianggap sebagai *actual loss*. Hal ini berbeda dengan pendirian sebelumnya dimana dalam Putusan No. 003/PUU-IV/2006 yang memandang frasa tersebut sebagai *potential loss*.

Merespon adanya praktik *overruling* oleh Mahkamah Konstitusi RI di atas, maka tulisan ini akan lebih jauh mengkaji satu pertanyaan hukumnya yakni apakah *overruling* yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi RI dalam dua isu tersebut sudah sesuai dengan kebenaran Konstitusi (UUD NRI 1945) atau justru tidak sesuai dengan Konstitusi. Dalam rangka menjawab pertanyaan hukum tersebut,

³ Richard H. Fallon, Jr., “Legitimacy and the Constitution”, *Harvard Law Review*, Volume 118, April 2005, h. 1787.

⁴ Hal ini menggunakan optik ajaran *legal realism* oleh Roscoe Pound dalam Roscoe Pound, “What of Stare Decisis?”, *Fordham Law Review*, Volume 10, Nomor 1, Januari 1941, h. 11.

⁵ J.W. Harris, “Overruling Constitutional Interpretations” dalam Charles Sampford & Kim Preston, eds., *Interpreting Constitutions: Theories, Principles and Institutions*, Alexandria: The Federation Press, 1996, h. 231.

tulisan yang merupakan hasil penelitian hukum ini menggunakan pendekatan kasus untuk mengobservasi Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi RI yang relevan dan pendekatan konseptual yang menggunakan pendapat ahli sebagai alat dukung untuk menjustifikasi Putusan-Putusan tersebut.

PEMBAHASAN

Bagian ini akan membahas dua poin pokok yakni *pertama, overruling* Mahkamah Konstitusi RI yang terbagi dalam dua isu yakni status KPK dan pemaknaan frasa “dapat merugikan keuangan negara” dalam UU Tipikor; *kedua, anotasi terhadap overruling* Putusan Mahkamah Konstitusi RI yang terkait dengan kedua isu tersebut.

Sebagai pemahaman awal yang harus diletakkan sebagai fondasi sebelum pembahasan kedua poin pokok di atas, tulisan ini menegaskan bahwa praktik *overruling* bersifat *legimate* dan dapat dilakukan oleh Hakim Konstitusi dalam rangka mengoreksi kesalahan interpretasi terhadap nilai konstitusional di masa lampau. Praktik *overruling* ini berpegang kuat pada asas supremasi konstitusi dimana asas ini dielaborasi lebih lanjut oleh Jutta Limbach sebagai berikut,

“The concept of the supremacy of the constitution confers the highest authority in a legal system on the constitution. Stating this principle does not mean just giving a rank order of legal norms. The point is not solely a conflict of norms of differing dignity. The principle of the supremacy of the constitution also concerns the institutional structure of the organs of State. The scope of the principle becomes clear if we reformulate it: the supremacy of the constitution means the lower ranking of statute; and that at the same time implies the lower ranking of the legislator.”⁶

Konsep dari konstitusi di suatu negara itu sendiri dapat dipandang dari dua sisi yakni formal dan substantif. Secara formal, konstitusi dilihat sebagai suatu dokumen konstitusi yang secara otoritatif dinamakan Undang-Undang Dasar⁷. Sedangkan secara substantif, konstitusi mencakup “*all rules which directly or indirectly affect the distribution or the exercise of the sovereign power in the State*”⁸. Asas supremasi konstitusi merupakan hal yang krusial untuk dipertahankan di

⁶ Jutta Limbach, “The Concept of the Supremacy of the Constitution”, *Modern Law Review*, Volume 64, Nomor 1, Januari 2001, h. 1.

⁷ Konsep konstitusi formal dijelaskan oleh Hans Kelsen, “a certain solemn document, a set of legal norms that may be changed only under the observation of special prescriptions, the purpose of which it is to render the change of these norms more difficult”. Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Russell & Russell, 1960, h. 124.

⁸ A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London: The MacMillan Press Ltd., 1979, h. 23. Baca juga Ernest A. Young, “The Constitution Outside the Constitution”, *Yale Law Journal*, Volume 117, Nomor 3, Desember 2007, h. 408, 426.

Indonesia mengingat Indonesia telah lama meninggalkan supremasi parlemen di masa lampau.⁹

Lebih lanjut, ajudikasi konstitusional memainkan peran penting dalam mewujudkan asas supremasi konstitusi terlebih dalam hal pengujian konstitusional undang-undang yang dibuat oleh legislatif.¹⁰ Mahkamah Konstitusi RI sendiri memiliki kewenangan konstitusional untuk menjalankan fungsi ajudikasi konstitusional melalui Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945. Sebagai lembaga yang menjalankan fungsi ajudikasi konstitusional, maka Mahkamah Konstitusi RI memiliki peluang pula untuk melakukan *overruling* dalam rangka mewujudkan supremasi konstitusi. Tulisan ini memahami bahwa keadaan yang demikian tidak lantas menganggap terjadi supremasi yudisial. Pada supremasi yudisial, lembaga pengadilan diposisikan sebagai pusat kebenaran konstitusional yang menggeser posisi konstitusi oleh karena konstitusi kemudian dipandang hanya sebatas pendapat yudisial tentang konstitusi.¹¹

Supremasi konstitusi dalam ajudikasi konstitusional memiliki pemahaman bahwa kesalahan dalam interpretasi konstitusi harus dikoreksi melalui proses interpretasi konstitusi yang benar. Hal ini sejalan dengan dengan pernyataan Justice Scalia, “[w]e provide far greater reassurance of the rule of law by eliminating than by retaining such a decision”¹². Oleh sebab itu, tindakan koreksi (*overruling*) dapat dibenarkan sebagai upaya pencarian kebenaran konstitusional. Dengan demikian, *overruling* dapat dilakukan terhadap preseden yang tidak mencapai tataran nilai kebenaran yang aksiomatik.¹³

A. *Overruling* Mahkamah Konstitusi RI terkait Isu Korupsi

Sub bab ini akan menjelaskan praktik *overruling* yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi RI terkait isu korupsi yang poinnya membahas pergeseran pendirian Mahkamah Konstitusi tentang status KPK dan pemaknaan frasa “dapat merugikan keuangan negara” dalam UU Tipikor.¹⁴

⁹ Pada supremasi parlemen, parlemen memiliki “*the right to make or unmake any law whatever*”. Lord Irvine of Lairg, “Sovereignty in Comparative Perspective: Constitutionalism in Britain and America”, *New York University Law Review*, Volume 76, Nomor 1, April 2001, h.3. Perkembangan supremasi parlemen kemudian menekan adanya kesadaran diri dalam parlemen ketika menjalankan kekuasaan legislatifnya. Anthony Gray, “The Common Law and the Constitution as Protector of Rights in Australia”, *Common Law World Review*, Volume 39, Nomor 119, 2010, h. 125.

¹⁰ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, London: Yale University Press, 2012, h. 212.

¹¹ Keith E. Whittington, *Political Foundations of Judicial Supremacy: The President, the Supreme Court and Constitutional Leadership in U.S. History*, New Jersey: Princeton University Press, 2007, h. 7.

¹² Daniel A. Farber, “The Rule of Law and the Law of Precedents”, *Minnesota Law Review*, Volume 90, Nomor 5, Mei 2006, h. 1174.

¹³ Michael J. Gerhardt, “Super Precedents”, *Minnesota Law Review*, Volume 90, 2006, h. 1205-1206.

¹⁴ Isu ini merupakan hasil kajian yang pernah diteliti oleh Penulis dalam Umbu Rauta, Indirani Wauran dan Ninon Melatyugra, “Legitimasi Praktik *Overruling* di Mahkamah Konstitusi” Penelitian Kompetitif Kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana, 2018.

1. Status KPK

Justifikasi mengenai status KPK dalam struktur ketatanegaraan Indonesia oleh Mahkamah Konstitusi RI telah mengalami perubahan dalam kurun waktu 11 tahun semenjak pertama kali diuji dalam Putusan No. 012-016-019/PUU-IV/2006. Perubahan pandangan terhadap status KPK yang dimaksud tersebut terkait dengan pendapat Mahkamah Konstitusi RI yang semula menyatakan status KPK sebagai lembaga negara di dalam cabang kekuasaan yudisial yang kemudian pandangannya berubah menjadi lembaga negara di dalam cabang kekuasaan eksekutif.

Perubahan atau pergeseran pandangan mengenai status KPK tersebut nampak melalui pendapat Mahkamah Konstitusi RI saat menguji UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK) dan UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3). Dengan meletakkan dasar konstitusionalitas pada Pasal 24 ayat (3) UUD NRI 1945 yang berbunyi, "*Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.*", Mahkamah Konstitusi RI dalam Putusan sebelumnya memandang KPK sebagai salah satu badan atau lembaga negara yang fungsinya melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan serta melakukan supervisi atas penanganan perkara-perkara korupsi yang dilakukan oleh institusi negara lain¹⁵, oleh karena itu, KPK dipandang sebagai institusi yudisial. Pendapat Mahkamah Konstitusi RI tersebut kemudian 'dievaluasi' kembali melalui Putusan No. 36/PUU-XV/2017 dengan menyatakan bahwa KPK merupakan lembaga negara yang fungsinya sama dengan lembaga negara eksekutif (Kepolisian dan Kejaksaan) sehingga ia menjadi bagian dari eksekutif yang dikonstruksikan selaras dengan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan, "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.*"

Overruling terhadap status KPK setidaknya teridentifikasi dari pendapat Mahkamah Konstitusi RI terhadap isu independensi, lembaga *super body*, dan cabang kekuasaan yudisial-eksekutif. Pada dasarnya, keseluruhan Putusan Mahkamah Konstitusi RI tersebut sepakat berpendapat bahwa KPK merupakan

¹⁵ Putusan No. 5/PUU-IX/2011, h. 75-76.

lembaga negara yang independen. Hal tersebut tercermin dalam salah satu pendapat Mahkamah Konstitusi RI dalam Putusan No. 37-39/PUU-VIII/2010 yang mengatakan, “... *mengingat lembaga negara (KPK) yang akan dipimpin merupakan lembaga negara yang bersifat independen yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bebas dari kekuasaan manapun.*”¹⁶

Frasa ‘*independen*’ dan ‘*bebas dari kekuasaan manapun*’ sejatinya mengalami pergeseran makna dalam beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi RI. Pada Putusan No. 109/PUU-XIII/2015 dijelaskan bahwa:

... KPK sebagai badan khusus yang mempunyai kewenangan luas, independen, serta bebas dari kekuasaan manapun dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, yang pelaksanaannya dilakukan secara optimal, intensif, efektif, professional serta berkesinambungan, yang demikian seharusnya tidak memiliki ketergantungan secara tidak rasional dengan lembaga lain. **Ketergantungan terhadap lembaga lain demikian akan membuka peluang intervensi lembaga lain** tersebut kepada KPK yang dapat menyebabkan KPK menjadi tidak optimal dalam melaksanakan fungsinya bahkan dapat melemahkannya.¹⁷

Hal demikian sejalan dengan Putusan terdahulu yakni Putusan No. 012-016-019/PUU-IV/2006 yang menegaskan pentingnya independensi KPK dari pengaruh kekuasaan manapun dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya supaya tidak terjadi keragu-raguan terhadap KPK.¹⁸ Pendapat demikian mengeksplisitkan bahwa KPK merupakan lembaga independen yang terlepas murni dari intervensi lembaga negara yang lain.

Pada tahun 2017, Mahkamah Konstitusi RI mengeluarkan pendapat yang bersifat membatasi pendapat ‘independensi’ sebelumnya yakni melalui Putusan No. 36/PUU/XV/2017. Putusan *a quo* menjelaskan bahwa “*walaupun dikatakan KPK independen dalam arti bebas dari pengaruh kekuasaan lain, namun DPR sebagai wakil rakyat berhak untuk meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK...*”¹⁹ Dalam kaitannya uji materiil Pasal 79 ayat (3) UU MD3 mengenai hak angket, Mahkamah Konstitusi RI menilai bahwa KPK dapat menjadi obyek hak angket DPR sebagai bagian dari

¹⁶ Putusan No. 37-39/PUU-VIII/2010, h. 58. Independensi KPK juga diperkuat dalam setidaknya Putusan No. 012-016-19/PUU-IV/2006, h. 269, dan Putusan No. 133/PUU-VII/2009, h. 65.

¹⁷ Putusan No. 109/PUU-XIII/2015, h. 144.

¹⁸ Putusan No. 012-016-019 /PUU-IV/2006, h. 269.

¹⁹ Putusan No. 36/PUU/XV/2017, h. 110.

fungsi pengawasan DPR terhadap KPK yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK. Hal ini menunjukkan bahwa posisi KPK tidak independen seutuhnya, terdapat konsep akuntabilitas yang tidak menutup prinsip *check and balances* yang melibatkan pengawasan dari lembaga negara yang lain yang dalam pengujian tersebut adalah DPR.

Pandangan terhadap status KPK sebagai lembaga *superbody* juga mengalami pergeseran. Pendapat Mahkamah Konstitusi RI dalam Putusan No. 133/PUU-VII/2009 menjelaskan bahwa KPK adalah lembaga *extraordinary* dilihat dari sistem rekrutmen yang menerapkan prosedur yang luar biasa dengan seleksi dan syarat-syarat pengangkatan, pemberhentian, serta sanksi terhadap pimpinan KPK yang berbeda dengan pimpinan lembaga negara lain.²⁰ Namun pendapat tersebut seolah ditepis oleh pendapat Mahkamah Konstitusi RI dalam Putusan No. 109/PUU-XIII/2015 yang menyatakan:

Meskipun tindak pidana korupsi merupakan kejahatan luar biasa, hal ini **tidaklah serta merta menyebabkan KPK menjadi lembaga superbody**. Kendatipun dalam hal-hal tertentu KPK diberi kekhususan oleh Undang-Undang. Sistem penegakan hukum pidana di Indonesia merupakan rangkaian keterkaitan antara lembaga penegak hukum yang ada dengan perangkat hukum pendukungnya. KPK adalah lembaga independen namun tidak dapat berdiri sendiri dalam menjalankan tugasnya untuk melakukan upaya pemberantasan korupsi. Demikian juga dengan lembaga penegak hukum lainnya. Oleh karena itu, upaya penguatan lembaga penegak hukum, baik KPK maupun lembaga penegak hukum lain menjadi penting. Selain itu upaya penguatan dimaksud tidak hanya dari segi instrument hukum pendukungnya, namun juga dari sumber daya aparat penegak hukum yang melaksanakan fungsi lembaga dimaksud.²¹

Pergeseran pendapat Mahkamah Konstitusi RI mengenai independensi dan sifat lembaga *superbody* di atas menginisiasi diskusi akademik mengenai *overruling* terhadap isu intinya yakni status konstitusional KPK dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Semenjak tahun 2006, Mahkamah Konstitusi RI berpendapat bahwa KPK berada dalam ranah yudisial. Hal tersebut ditegaskan melalui *dissenting opinion* dalam Putusan No. 36/PUU-XV/2017 yang menyatakan:

²⁰ Putusan No. 133/PUU-VII/2009, h. 65.

²¹ Putusan No. 109/PUU-XIII/2015, h. 137.

Secara hukum, serangkaian putusan Mahkamah Konstitusi telah berulang kali menyatakan independensi posisi KPK, di antaranya: (1) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-018/PUU-IV/2006, tertanggal 19 Desember 2006; (2) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 19/PUU-V/2007, tertanggal 13 November 2007; (3) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37-39/PUU-VIII/2010, tertanggal 15 Oktober 2010; dan (4) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-IX/2011, tertanggal 20 Juni 2011. Independensi posisi KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia masih dapat ditelisik dari belasan putusan Mahkamah Konstitusi yang lain. Secara umum, serangkaian putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menegaskan:

- 1) Pembentukan lembaga seperti KPK dapat dianggap penting secara konstitusional (*constitutionally important*) dan keberadaan komisi-komisi negara semacam KPK telah merupakan suatu hal yang lazim.
- 2) Sifat kelembagaan KPK adalah sebagai lembaga penegakan hukum dalam bidang tindak pidana korupsi.
- 3) KPK merupakan lembaga negara yang bersifat independen yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bebas dari (campurtangan) kekuasaan manapun.
- 4) KPK adalah lembaga negara independen yang diberi tugas dan wewenang khusus antara lain melaksanakan sebagian fungsi yang terkait dengan kekuasaan kehakiman untuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan serta melakukan supervisi atas penanganan perkara-perkara korupsi yang dilakukan oleh institusi negara yang lain.
- 5) Pimpinan bersifat kolektif dan berakhirnya masa jabatan pimpinan (dapat) habis secara bergantian (*staggered terms*).

Bahwa teori hukum tata negara dan rekaman putusan Mahkamah Konstitusi di atas telah menjadi benteng yang kokoh dalam mempertahankan dan meneguhkan posisi KPK dalam desain besar (*grand design*) agenda pemberantasan korupsi sebagai salah satu amanah pokok yang diperjuangkan para Era Reformasi serta menegaskan bahwa KPK merupakan lembaga independen yang bukan berada di dalam tiga cabang kekuasaan negara di dalam doktrin trias politika. Dengan demikian, telah jelas KPK bukan termasuk dalam cabang kekuasaan eksekutif.²²

Pendapat Mahkamah Konstitusi RI di atas dijalankan konsisten dengan meletakkan dasar argumen bahwa doktrin klasik tentang pemisahan kekuasaan negara ke dalam tiga cabang kekuasaan telah jauh berkembang sehingga di era kini lahirnya komisi negara yang bahkan bersifat kuasi seperti

²² Putusan No. 36/PUU-XV/2017, h. 124-125.

KPK merupakan hal yang lazim.²³ Pembentukan KPK dipandang sebagai pembentukan lembaga yang terkait dengan fungsi kekuasaan kehakiman untuk melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan serta melakukan supervisi atas penanganan perkara-perkara korupsi yang dilakukan oleh institusi negara lain.²⁴ Pendapat tersebut dianggap konstitusional berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan “*Badan-Badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.*”²⁵ Dengan kata lain, KPK dikonstruksikan sebagai badan lain yang fungsinya terkait dengan kekuasaan kehakiman (yudisial).

Belakangan, melalui Putusan No. 36/PUU-XV/2017, Mahkamah Konstitusi RI melakukan *overruling* terhadap pendapat terdahulu yang menyebutkan KPK berada dalam ranah yudisial. Dijelaskan melalui Putusan *a quo* bahwa:

Dengan demikian, dasar pembentukan KPK ialah karena belum optimalnya lembaga negara *in casu* Kepolisian dan Kejaksaan yang mengalami *public distrust* dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Dalam rangka mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap penegakan hukum, dibentuklah KPK. Dalam konstruksi demikian, secara tugas dan fungsi, Kepolisian, Kejaksaan, dan **KPK merupakan lembaga yang berada di ranah eksekutif.**²⁶

...

Dalam pandangan Mahkamah, **KPK sebenarnya merupakan lembaga di ranah eksekutif**, yang melaksanakan fungsi-fungsi dalam domain eksekutif, yakni penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan. KPK jelas bukan di ranah yudikatif, karena bukan badan pengadilan yang berwenang mengadili dan memutus perkara. KPK juga bukan badan legislatif, karena bukan organ pembentuk undang-undang.²⁷

...

secara tekstual, jelas bahwa **KPK adalah organ atau lembaga yang termasuk eksekutif** dan pelaksana undang-undang di bidang penegakan hukum khususnya dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.²⁸

Pendapat di atas menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi RI telah melakukan koreksi terhadap pendapatnya sendiri pada Putusan-Putusan

²³ Putusan No. 012-016-019/PUU-IV/2006, h. 268.

²⁴ Putusan No. 5/PUU-IX/2011, h. 75-76.

²⁵ Putusan No. 49/PUU-XI/2013, h. 30.

²⁶ Putusan No. 36/PUU-XV/2017, h. 108-109.

²⁷ *Ibid.* h. 109.

²⁸ *Ibid.*, h. 111.

sebelumnya. Jika Putusan sebelumnya menunjukkan bahwa KPK merupakan badan yudisial sehingga konsekwensi logisnya ketika Mahkamah Konstitusi RI mengikuti persepsi yang sama, maka ia tidak dapat dikenakan hak angket. Namun Mahkamah Konstitusi RI memilih untuk melakukan *overruling* yang tujuan dari praktik tersebut adalah merubah persepsi dengan menegaskan bahwa KPK merupakan lembaga negara yang ada dalam kekuasaan eksekutif sehingga konsekwensi yang kemudian mempengaruhi amar Putusan tersebut adalah KPK dapat dikenakan hak angket oleh DPR.

2. Pemaknaan Frasa “Dapat Merugikan Keuangan Negara”

Definisi mengenai tindak pidana korupsi dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor setidaknya telah mengalami pengujian materiil dua kali di Mahkamah Konstitusi RI terkait frasa “dapat”. Baik dalam Pasal 2 ayat (1)²⁹ maupun Pasal 3³⁰ UU *a quo* menentukan klasifikasi perbuatan yang termasuk tindak pidana korupsi dengan salah satu unsurnya yakni “dapat merugikan keuangan negara dan perekonomian negara”. Pemaknaan terhadap frasa tersebut dilakukan dengan interpretasi yang berbeda oleh Mahkamah Konstitusi RI meski menggunakan dasar konstitusional yang sama dalam melandasi argumentasinya yaitu Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945³¹.

Overruling terkait frasa “dapat” di atas dapat dijumpai melalui Putusan No. 003/PUU-IV/2006 dan Putusan No. 25/PUU-XIV/2016. Kedua Putusan Mahkamah Konstitusi RI tersebut memiliki tafsiran yang berbeda terhadap frasa ‘jaminan kepastian hukum’ dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 dikaitkan dengan frasa ‘dapat’ dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor. Pada Putusan No. 003/PUU-IV/2006, Mahkamah Konstitusi RI menafsirkan ‘jaminan kepastian hukum’ dalam penerapan unsur merugikan keuangan negara sebagai *potential loss*. Tafsiran yang sama tidak digunakan oleh Mahkamah Konstitusi RI pada Putusan No. 25/PUU-XIV/2016, dimana

²⁹ Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor menyatakan, “Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang **dapat** merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).”

³⁰ Pasal 3 UU No. Tipikor berbunyi, “Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang **dapat** merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).”

³¹ Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan, “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

Mahkamah Konstitusi RI justru menggunakan konsep *actual loss* untuk menjamin kepastian hukum.

Pada Putusan No. 003/PUU-IV/2006, Mahkamah Konstitusi RI berpendapat bahwa perbuatan tindak pidana korupsi tidak hanya berupa tindakan nyata melainkan termasuk kemungkinan yang akan terjadi atau diistilahkan dengan *potential loss*.³² Dengan menggunakan konsep *potential loss*, maka suatu perbuatan yang disangkakan sebagai tindak pidana korupsi dapat dituntut di depan pengadilan tanpa perlu melihat ada atau tidaknya akibat nyata yang timbul dari perbuatan tersebut, melainkan hanya melihat pemenuhan unsur perbuatan yang dirumuskan.

Ratio decidendi yang digunakan Mahkamah Konstitusi RI untuk menerapkan konsep *potential loss* dapat dilihat melalui pendapat di bawah ini:

Menimbang bahwa Mahkamah berpendapat, kerugian yang terjadi dalam tindak pidana korupsi, terutama yang berskala besar, sangatlah sulit untuk dibuktikan secara tepat dan akurat. Ketepatan yang dituntut sedemikian rupa, akan menimbulkan keraguan, apakah jika satu angka jumlah kerugian diajukan dan tidak selalu dapat dibuktikan secara akurat, namun kerugian telah terjadi, akan berakibat pada terbukti tidaknya perbuatan yang didakwakan. Hal demikian telah mendorongantisipasi atas akurasi kesempurnaan pembuktian, sehingga menyebabkan dianggap perlu mempermudah beban pembuktian tersebut. Dalam hal tidak dapat diajukan bukti akurat atas jumlah kerugian nyata atau perbuatan yang dilakukan adalah sedemikian rupa bahwa kerugian negara dapat terjadi, telah dipandang cukup untuk menuntut dan memidana pelaku, sepanjang unsur dakwaan lain berupa unsur memperkaya diri atau orang lain atau suatu korporasi dengan cara melawan hukum (*wederrechtelijk*) telah terbukti.³³

Bahwa untuk menjamin kepastian hukum agar suatu tindak pidana korupsi benar-benar dapat ditangani dengan serius, maka Mahkamah Konstitusi RI merasa perlu untuk mempermudah beban pembuktian dengan tidak melihat pada akibat dari perbuatan. Dengan demikian, tindak pidana korupsi digolongkan sebagai delik formil dimana mensyaratkan pada pemenuhan unsur-unsur perbuatan. Hal tersebut jelas berbeda dengan delik materiil

³² Putusan No. 003/PUU-IV/2006, h. 70-72.

³³ Putusan No. 003/PUU-IV/2006, h. 71.

yang mensyaratkan akibat perbuatan berupa kerugian yang timbul tersebut harus telah terjadi.³⁴

Meski Mahkamah Konstitusi RI berpendapat bahwa akibat dari perbuatan tidak menjadi penentu dalam proses pembuktian, Mahkamah Konstitusi RI memberi penafsiran tambahan bahwa unsur kerugian negara tetap harus dibuktikan dan harus dapat dihitung oleh seorang ahli di bidangnya, meskipun sebagai perkiraan atau belum terjadi.³⁵ Nampaknya dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi RI tidak berkeinginan pendapatnya tersebut dapat ditafsir secara bebas melainkan harus dalam kerangka batasan bahwa sekalipun kerugian negara belum dapat ditentukan ketepatannya, namun kerugian negara tersebut harus dapat dibuktikan dan dihitung.

Pada tahun 2016, Mahkamah Konstitusi RI melakukan *overruling* terhadap pendapat terdahulunya. Hal tersebut dinyatakan secara jelas pada Putusan No. 25/PUU-XIV/2016 yang menyatakan, “... *terdapat alasan yang mendasar bagi Mahkamah untuk mengubah penilaian konstitusionalitas dalam putusan sebelumnya, karena penilaian sebelumnya telah nyata secara berulang-ulang justru menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan dalam pemberantasan korupsi*”.³⁶ Pada Putusan *a quo*, Mahkamah Konstitusi RI berpendapat bahwa konsep *potential loss* yang diterapkan pada Putusan sebelumnya justru tidak menimbulkan ketidakpastian hukum serta bertentangan dengan prinsip perumusan tindak pidana yang harus memenuhi prinsip hukum tertulis (*lex scripta*).³⁷ Adapun alasan ketidaksependapat Mahkamah Konstitusi RI terhadap Putusan sebelumnya adalah sebagai berikut:

Kondisi tersebut³⁸ tentu dapat menyebabkan pejabat publik takut mengambil suatu kebijakan atau khawatir kebijakan yang akan diambil akan dikenakan tindak pidana korupsi sehingga di antaranya akan berdampak pada stagnasi proses penyelenggara negara, rendahnya penyerapan anggaran, dan terganggunya pertumbuhan investasi. Kriminalisasi kebijakan terjadi karena terdapat perbedaan pemaknaan kata “dapat” dalam unsur merugikan keuangan negara dalam tindak pidana korupsi oleh aparat penegak hukum, sehingga seringkali menimbulkan persoalan mulai dari perhitungan jumlah kerugian

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.* h. 72.

³⁶ Putusan No. 25/PUU-XIV/2016, h. 115.

³⁷ *Ibid.* h. 113-114.

³⁸ Pemaknaan kata “dapat” dengan konsep *potential loss*.

*negara yang sesungguhnya sampai kepada lembaga manakah yang berwenang menghitung kerugian negara.*³⁹

Dengan alasan di atas, Mahkamah Konstitusi RI selanjutnya melakukan penilaian kembali terhadap Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor. Pada Putusan yang terakhir, Mahkamah Konstitusi RI menggunakan konsep *actual loss* untuk menjamin kepastian hukum dan bersesuaian dengan upaya sinkronisasi dan harmonisasi instrumen hukum nasional dan internasional. Frasa “dapat merugikan keuangan negara” dinilai harus memenuhi persyaratan ‘benar-benar nyata atau aktual terjadi’. Hal tersebut menyimpulkan bahwa tindak pidana korupsi adalah delik materiil yang memperhatikan adanya akibat untuk dapat dituntut di depan pengadilan. Selain itu, penerapan konsep *actual loss* dapat menjadi upaya sinkronisasi dan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan yang lain seperti UU Administrasi Pemerintahan, UU Perbendaharaan Negara, UU BPK, serta the 2003 United Nation Convention Against Corruption yang semuanya menganut konsep *actual loss*.⁴⁰

B. Anotasi *Overruling* Mahkamah Konstitusi RI terkait Isu Korupsi

Secara *a priori*, tulisan ini menegaskan bahwa praktik *overruling* yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi RI sebagaimana diulas dalam sub bab sebelumnya merupakan praktik yang *legitimate* dengan pemenuhan tiga basis legitimasi *legal*, *sociology*, dan *moral*. Oleh sebab itu, sub bab ini akan lebih fokus menjawab pertanyaan mengenai ketepatan interpretasi konstitusi yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi RI melalui praktik *overruling* terhadap kedua isu tersebut. Dalam hal ini, posisi teori interpretasi konstitusi menjadi penting untuk menilai ketepatan praktik *overruling* tersebut dengan mengobservasi penggunaan pendekatan oleh Mahkamah Konstitusi RI.

1. Status KPK

Isu konstitusional mengenai status KPK merupakan *hard case* dimana UUD NRI 1945 tidak memberikan preskripsi mengenai status KPK. Meski demikian, ketiadaan preskripsi dalam UUD NRI Tahun 1945 bukan menjadi penghalang bagi Mahkamah Konstitusi RI untuk menemukan kebenaran konstitusi. Cara yang dapat ditempuh oleh Mahkamah Konstitusi RI adalah melalui pendekatan konstitusi secara substantif dan penggunaan teori interpretasi

³⁹ *Ibid.* h. 113.

⁴⁰ *Ibid.* 114.

originalism yang ditujukan untuk menggali *original intent* pembentuk UUD NRI 1945 dalam pencarian kebenaran konstitusi yang terkait dengan konsep kekuasaan eksekutif.

Secara teori, ajaran *unitary executives* menjelaskan bahwa hakikat kekuasaan eksekutif ada di tangan presiden. Hal tersebut memberi implikasi bahwa presiden memiliki kontrol penuh terhadap cabang kekuasaan eksekutif di bawah tanggungjawabnya sehingga seorang presiden pun dapat melakukan *executive officers removal*.⁴¹ Hal ini sejalan dengan James Madison yang berpendapat, "*If the Constitution has invested all executive power in the President, I venture to assert that the Legislation has no right to diminish or modify his executive authority . . . I conceive that if any power whatsoever is in its nature executive, it is the power of appointing, overseeing, and controlling those who execute the laws.*"⁴²

Ajaran *unitary executive* di atas relevan untuk diterapkan di Indonesia mengingat Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan, "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar." yang artinya presiden memiliki kekuasaan tertinggi dalam cabang eksekutif, sehingga presiden dapat melakukan kontrol pada lembaga eksekutif di bawahnya. Salah satu pembuktiannya tercermin dalam ketentuan konstitusional yang menerangkan bahwa presiden memegang kekuasaan tertinggi atas angkatan darat, laut, dan udara, serta hubungan struktural dengan kementerian negara dan pemerintah daerah.

Menilik pada Putusan Mahkamah Konstitusi RI mengenai status KPK yang semula di dalam cabang kekuasaan yudisial didasarkan pada Pasal 24 ayat (3) UUD NRI 1945 yang berbunyi, "Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang." Interpretasi terhadap apa yang dimaksud 'badan-badan lain' tersebut dapat dijumpai melalui pembahasan penyusun UUD NRI 1945 yang tercatat pada Naskah Komprehensif. Pada rapat ke-7 PAH III tanggal 13 Oktober 1999, Sri Soemantri merespon pertanyaan Aberson yang menyinggung mengenai ruang lingkup 'badan-badan lain' dengan mengatakan bahwa:

⁴¹ Saikrishna Bangalore Prakash, *Imperial From The Beginning: The Constitution of the Original Executive* London: Yale University Press, 2015, h. 77.

⁴² Steven G. Calabresi dan Saikrishna B. Prakash, "The President's Power To Execute the Laws", *Yale Law Journal*, Volume 104, 1994, h. 544.

“Kita perlu terlebih dahulu menegaskan apa yang dimaksud dengan kekuasaan kehakiman. ... *Judicial power*, kalau yang dimaksud itu adalah *judicial power*, tentunya tidak termasuk Jaksa Agung, tentunya tidak termasuk Polri. ... jadi perlu kita tegaskan dahulu Pak, apa yang dimaksud dengan kekuasaan kehakiman itu. Kalau kekuasaan kehakiman itu *judicial power*, itu tidak masuk Jaksa Agung, tidak masuk Polri.”⁴³

Berdasarkan percakapan dalam persiapan perubahan UUD NRI 1945, didapat jawaban bahwa ‘badan-badan lain’ dikonstruksikan untuk lembaga seperti Jaksa Agung, Polri, pengacara dan lain-lain yang pekerjaannya terkait kekuasaan kehakiman namun bukan berarti bahwa ‘badan-badan lain’ tersebut merupakan pelaku kekuasaan kehakiman dalam ranah yudisial.

Pertanyaan lebih lanjut, jika pelaku kekuasaan kehakiman dalam ranah yudisial hanya dipegang oleh Mahkamah Agung beserta badan peradilan di bawahnya dan Mahkamah Konstitusi RI, maka dimanakah letak KPK? Posibilitas yang paling rasional muncul adalah ranah eksekutif.

Jawaban untuk mengelaborasi makna eksekutif dalam UUD NRI 1945 dapat ditemukan dengan teori interpretasi purposif dengan menentukan makna melalui konsep yuridis yang meliputi tujuan, kepentingan atau nilai yang berusaha direalisasi atau diaktualisasi oleh teks.⁴⁴ Berlandaskan pada Pasal 4 ayat (1) yang berbunyi, “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar,” membawa implikasi presiden sebagai *chief of executive*. Makna dari *chief of executive* adalah seorang presiden memiliki kekuasaan tertinggi dalam cabang kekuasaan eksekutif. Dengan kata lain Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 menghendaki kedudukan presiden yang kuat dan independen dalam mengatur dan menjalankan fungsi cabang kekuasaan eksekutif tanpa intervensi dari cabang kekuasaan lainnya. Hal ini sejalan dengan prinsip sistem presidensialisme Indonesia yang menginginkan posisi presiden yang kuat dalam struktur ketatanegaraan Indonesia.⁴⁵

KPK merupakan suatu lembaga negara yang lahir dari UU KPK. Urgensi pembentukan KPK tersebut didorong karena belum optimalnya pemberantasan tindak pidana korupsi yang sebelumnya dibahani oleh Kepolisian RI dan

⁴³ Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Buku VI, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, h. 69.

⁴⁴ Titon Slamet Kurnia, *Konstitusi HAM*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014, h. 161.

⁴⁵ H.R. Sri Soemantri, “Sistem Pemerintahan Republik Indonesia”, *Jurnal Mimbar Hukum*, Volume 10, 2002, h. 190.

Kejaksaan RI sehingga dibutuhkan penanganan yang lebih memadai.⁴⁶ Dengan demikian terjawab bahwa KPK memiliki jiwa eksekutif karena Kepolisian RI dan Kejaksaan RI merupakan bagian dari ranah eksekutif yang bertanggungjawab pada Presiden.

Dari elaborasi di atas, maka diketahui kebenaran konstitusi seharusnya disuarakan dengan pernyataan KPK merupakan bagian dari eksekutif, bukan yudisial. Konsekwensinya adalah KPK seharusnya bertanggungjawab terhadap Presiden. *A contrario*, jika KPK dilepaskan dari ranah eksekutif maka telah terjadi amandemen terhadap UUD NRI 1945 karena prinsip dasar tersebut tidak sesuai dengan konstitusi.

Sebagai justifikasi terhadap Putusan No. 36/PUU-XV/2017 yang merupakan *overruling* Mahkamah Konstitusi RI terhadap pendapat yudisial sebelumnya, maka akan dilihat apakah praktik tersebut sudah sesuai dengan kebenaran konstitusi yang telah dijelaskan di atas.

Jika menilik pada pendapat Mahkamah yang disampaikan pada Putusan *a quo*:

*Dengan demikian, dasar pembentukan KPK ialah karena belum optimalnya lembaga negara in casu Kepolisian dan Kejaksaan yang mengalami public distrust dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Dalam rangka mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap penegakan hukum, dibentuklah KPK. Dalam konstruksi demikian, secara tugas dan fungsi, Kepolisian, Kejaksaan, dan **KPK merupakan lembaga yang berada di ranah eksekutif.***⁴⁷

Maka dapat disimpulkan bahwa sebenarnya Mahkamah Konstitusi RI telah melakukan *overruling* yang sejalan dengan kebenaran konstitusi yang disampaikan di atas. Meski tidak dijelaskan secara eksplisit Mahkamah Konstitusi RI menggunakan teori interpretasi purposif dalam pendekatan konstitusi substantif, namun apa yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi RI untuk mengambil posisi bahwa KPK merupakan bagian dari ranah eksekutif telah sesuai dengan pemikiran dalam kebenaran konstitutif dengan melihat pada karakteristik lembaga KPK dan mengembalikan konstruksi KPK ke dalam cabang kekuasaan eksekutif, yang berarti KPK di bawah kekuasaan Presiden Indonesia. Konklusi tersebut telah sesuai dengan makna presiden sebagai *executive chief* dalam sistem presidensial di Indonesia.

⁴⁶ Baca Penjelasan UU KPK.

⁴⁷ Putusan No. 36/PUU-XV/2017, h. 108-109.

2. Pemaknaan Frasa “Dapat Merugikan Keuangan Negara”

Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan, “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.” Pasal *a quo* tidak menjelaskan lebih lanjut mengenai konsep hak atas kepastian hukum yang adil, sehingga untuk menemukan makna hak tersebut tidak cukup dengan melakukan interpretasi tekstual melainkan juga dapat dilakukan dengan interpretasi purposif untuk menemukan nilai kepastian hukum yang adil sebagai kebenaran konstitusi yang akan dicari.

Asas kepastian hukum memiliki fungsi melindungi individu yang menjadi subyek hukum dari penggunaan kekuasaan yang sewenang-wenang. Lebih lanjut Gustav Radbruch menyatakan bahwa, “*Legal certainty demands positivity, yet positive law claims to be valid without regard to its justice or expediency [i.e. public policy or purposiveness]*”.⁴⁸ Hal tersebut menekankan bahwa kepastian hukum menuntut positivitas yang diwujudkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan guna menghindari kesewenang-wenangan penguasa (*lex scripta*). Sebagai implikasi, maka perumusan norma dalam undang-undang haruslah mengedepankan kejelasan dalam makna untuk menghindari perluasan asumsi yang menciptakan peluang kesewenang-wenangan.

Penerapan asas kepastian hukum dalam area hukum pidana dapat dilihat dari aspek pembuktian dalam perkara pidana yang mengedepankan kebenaran materiil (*beyond reasonable doubt*). Penerapan ini telah masif dilakukan dan diterima semenjak tahun 1980 sebagai respon terhadap ‘*margin of errors*’ yang dilakukan oleh pengadilan.⁴⁹ Kebenaran materiil merupakan kebenaran riil dimana kebenaran ini tidak tergantung pada hal-hal yang dikemukakan oleh para pihak, tetapi kebenaran dengan tujuan tertentu, oleh sebab itu kebenaran materiil mendasarkan pada kenyataan yang sesungguhnya terjadi.⁵⁰ Dengan menggunakan kebenaran materiil, maka tujuan dari kepastian hukum dapat terwujud karena seorang individu harus benar-benar dapat dibuktikan secara nyata ia telah melakukan tindak pidana sebelum dinyatakan bersalah

⁴⁸ James Maxeiner, “Legal Certainty and Legal Methods: An European Alternative to American Legal Indeterminacy?”, *Tulane Journal of International and Comparative Law*, Volume 15, Nomor 2, Maret 2007, h. 547.

⁴⁹ Christian Diesen, “Beyond Reasonable Doubt: Standard of Proof and Evaluation of Evidence in Criminal Cases”, *Stockholm Institute for Scandinavian Law*, Volume 40, 2009, h. 170.

⁵⁰ Daud Jonathan Selang, “Kedudukan Keterangan Saksi untuk Pencarian Kebenaran Material dalam Perkara Pidana”, *Lex Crimen*, Volume 1, Nomor 2, Juni 2012, h. 65.

oleh pengadilan. Cerminan tujuan ini tergambar pada statement, “*it better to have ten guilty people go free than to have one innocent person erroneously convicted*”.⁵¹

Berdasarkan uraian di atas, maka kepastian hukum terlebih dalam konteks hukum (acara) pidana dalam aspek pembuktian harus ditafsirkan pada pemaknaan kebenaran materiil sebagai prinsip dasarnya. Hal tersebut merupakan kebenaran konstitusi yang harus dipertahankan, termasuk ketika menginterpretasi Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945.

Putusan No. 25/PUU-XIV/2016 merupakan *overruling* yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi RI dalam merevisi pendapat terdahulunya melalui Putusan No. 003/PUU-IV/2006 yang mengatakan bahwa interpretasi kata “dapat” harus dinilai dengan konsep *potential loss*. Dalam argumen Mahkamah Konstitusi RI yang nampak pada Putusan No. 25/PUU-XIV/2016, Mahkamah Konstitusi RI nampak mengubah pandangannya dari semula menggunakan konsep *potential loss* menjadi *actual loss* bahwa unsur merugikan negara harus dipahami sudah terjadi atau nyata untuk dapat diterapkan dalam tindak pidana korupsi.⁵²

Bunyi akhir pendapat Mahkamah Konstitusi RI dalam Putusan *a quo* memang sama dengan konklusi yang dihasilkan dari interpretasi konstitusi. Namun jika disimak lebih lanjut, *ratio decidendi* Mahkamah Konstitusi RI dalam memutus perkara tersebut tidak menggunakan interpretasi konstitusi yang seharusnya. Konklusi Mahkamah Konstitusi RI ditarik dari interpretasi secara sistematis dengan melihat pada peraturan perundang-undangan yakni dengan melihat pada UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang dinilai telah menyebabkan pergeseran paradigma penerapan unsur merugikan negara dalam tindak pidana korupsi dengan membuka kemungkinan penyelesaian atas kasus yang mengakibatkan kerugian negara tidak menerapkan hukum pidana sehingga hukum pidana hanya diletakkan sebagai *ultimum remedium*.⁵³ Hal ini tercermin dalam pendapat, “Dalam perkembangannya dengan lahirnya UU Administrasi Pemerintahan maka kerugian negara karena kesalahan administratif bukan merupakan unsur tindak pidana korupsi” atau dengan kata lain untuk dapat dijustifikasi

⁵¹ Mehmet Yayla, “The Origin of “Beyond Reasonable Doubt” Standard and Application in United States Criminal Procedural Law”, *Law and Justice Review*, Volume 4, Nomor 1, Juni 2013, h. 9.

⁵² Putusan No. 25/PUU-XIV/2016, h 113.

⁵³ *Ibid*, h. 112.

sebagai tindak pidana korupsi, maka kerugian negara harus dapat dibuktikan secara nyata.

Dalam rangka harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan yang lain termasuk UU Administasi Pemerintahan, UU Perbendaharaan Negara, UU BPK, the 2003 United Nation Convention Against Corruption yang semuanya telah menerapkan konsep *actual loss* dalam menentukan unsur 'dapat merugikan keuangan negara', maka Mahkamah Konstitusi RI mengubah penilaian konstitusionalnya dengan menerapkan konsep *actual loss*.

Ratio Decidendi Mahkamah Konstitusi RI di atas seyogyanya perlu dikaji ulang untuk mencari kebenaran konstitusi. Ini berarti penggunaan interpretasi sistematis yang telah dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi RI bukan cara yang tepat dalam mendapatkan kebenaran konstitusi. Meski konklusi yang dihasilkan sama, namun hendaknya Mahkamah Konstitusi RI lebih memprioritaskan penggunaan teori interpretasi purposif untuk menginterpretasi konstitusi, khususnya Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945.

KESIMPULAN

Mahkamah Konstitusi RI merupakan badan yudisial yang dapat melakukan *overruling* secara *legitimate* dalam rangka menjunjung supremasi konstitusi dimana terdapat tuntutan untuk mengintepretasi konstitusi dengan benar. Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi terkait isu korupsi yakni mengenai status KPK dan pemaknaan frasa "dapat merugikan keuangan negara", diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

1. Pada isu status KPK, Mahkamah Konstitusi RI telah melakukan *overruling* yang sejalan dengan kebenaran konstitusi dengan melihat pada karakteristik lembaga KPK yang diperhadapkan dengan makna presiden sebagai *executive chief* dalam sistem presidensial di Indonesia dalam UUD NRI 1945.
2. Pada isu pemaknaan frasa "dapat merugikan keuangan negara", Mahkamah Konstitusi RI dinilai kurang tepat ketika menggunakan teori interpretasi sistematis untuk memaknai frasa tersebut, dimana *ratio decidendi* yang diungkapkan oleh Mahkamah Konstitusi RI seyogyanya menggunakan teori interpretasi purposif untuk memaknai Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Dicey, A.V., 1979, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London: The MacMillan Press Ltd.
- Kelsen, Hans, 1960, *General Theory of Law and State*, New York: Russell & Russell.
- Kurnia, Titon Slamet, 2014, *Konstitusi HAM*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Prakash, Saikrishna Bangalore, 2015, *Imperial From The Beginning: The Constitution of the Original Executive*, London: Yale University Press,
- Whittington, Keith E., 2007, *Political Foundations of Judicial Supremacy: The President, the Supreme Court and Constitutional Leadership in U.S. History*, New Jersey: Princeton University Press.

Jurnal

- Calabresi, Steven G., dan Saikrishna B. Prakash, 1994, "The President's Power To Execute the Laws", *Yale Law Journal*, Volume 104,.
- Diesen, Christian, 2009, "Beyond Reasonable Doubt: Standard of Proof and Evaluation of Evidence in Criminal Cases", *Stockholm Institute for Scandinavian Law*, Volume 40.
- Fallon, Richard H., 2005, "Legitimacy and the Constitution", *Harvard Law Review*, Volume 11.
- Farber, Daniel A., 2006, "The Rule of Law and the Law of Precedents", *Minnesota Law Review*, Volume 90, Nomor 5.
- Gennaioli, Nicola dan Andrei Shleifer, 2007, "Overruling and the Instability of Law", *Journal of Comparative Economics*, Volume 35.
- Gerhardt, Michael J., 2006, "Super Precedents", *Minnesota Law Review*, Volume 90.
- Gray, Anthony, 2010, "The Common Law and the Constitution as Protector of Rights in Australia", *Common Law World Review*, Volume 39, Nomor 119.
- Harris, J.W., 1996, "Overruling Constitutional Interpretations" dalam Charles Sampford & Kim Preston, eds., *Interpreting Constitutions: Theories, Principles and Institutions*, Alexandria: The Federation Pres.
- Pound, Roscoe, 1941, "What of Stare Decisis?", *Fordham Law Review*, Volume 10, Nomor 1.

- Lairg, Lord Irvine, 2001, "Sovereignty in Comparative Perspective: Constitutionalism in Britain and America", *New York University Law Review*, Volume 76, Nomor 1.
- Limbach, Jutta, 2001, "The Concept of the Supremacy of the Constitution", *Modern Law Review*, Volume 64, Nomor 1.
- Lijphart, Arend, 2012, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, London: Yale University Press.
- Maxeiner, James, 2007, "Legal Certainty and Legal Methods: An European Alternative to American Legal Indeterminacy?", *Tulane Journal of International and Comparative Law*, Volume 15, Nomor 2.
- Rauta, Umbu dan Ninon Melatyugra, 2018, "Hukum Internasional sebagai Alat Interpretasi dalam Pengujian Undang-Undang", *Jurnal Konstitusi*, Volume 15, Nomor 1.
- Selang, Daud Jonathan, 2012, "Kedudukan Keterangan Saksi untuk Pencarian Kebenaran Material dalam Perkara Pidana", *Lex Crimen*, Volume 1, Nomor 2.
- Soemantri, H.R. Sri, 2002 "Sistem Pemerintahan Republik Indonesia", *Jurnal Mimbar Hukum*, Volume 10.
- Yayla, Mehmet, 2013, "The Origin of "Beyond Reasonable Doubt" Standard and Application in United States Criminal Procedural Law", *Law and Justice Review*, Volume 4, Nomor 1.
- Young, Ernest A., 2007, "The Constitution Outside the Constitution", *Yale Law Journal*, Volume 117, Nomor 3.

Laporan Penelitian

- Umbu Rauta, Indirani Wauran dan Ninon Melatyugra, "Legitimasi Praktik *Overruling* di Mahkamah Konstitusi" Penelitian Kompetitif Kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana, 2018.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014

Putusan Mahkamah Konstitusi RI

Putusan No. 003/PUU-IV/2006

Putusan No. 012-016-19/PUU-IV/2006

Putusan No. 133/PUU-VII/2009

Putusan No. 37-39/PUU-VIII/2010

Putusan No. 5/PUU-IX/2011

Putusan No. 49/PUU-XI/2013

Putusan No. 109/PUU-XIII/2015

Putusan No. 25/PUU-XIV/2016

Putusan No. 36/PUU/XV/2017