



SALINAN

PUTUSAN

NOMOR 28/PUU-XXIV/2026

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA,

[1.1] Yang mengadili pengujian undang-undang pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

1. Nama : **Bernita Matondang**
Pekerjaan : Mahasiswa
Alamat : Cilondong, Depok, Jawa Barat;

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon I;**

2. Nama : **Vendy Setiawan**
Pekerjaan : Mahasiswa
Alamat : Cianjur, Jawa Barat

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon II;**

Berdasarkan surat kuasa khusus bertanggal 5 Januari 2026, memberi kuasa kepada Zico Leonard Djagardo Simanjuntak, S.H., Leon Maulana Mirza Pasha, S.H., Priskila Octaviani, S.H., Ratu Eka Shaira, S.H., Ni Kadek Sri Yulianti, dan Gusti Putu Agung Cinta Arya Diningrat, kesemuanya adalah Advokat dan Konsultan Hukum pada Kantor Hukum Leo & Partners, beralamat di Grand Slipi Tower Lantai 5 unit F, Jalan S. Parman Kav. 22-24, Kelurahan Palmerah, Kecamatan Palmerah, Jakarta Barat, DKI Jakarta.

Selanjutnya Pemohon I dan Pemohon II disebut sebagai ----- **para Pemohon;**

- [1.2]** Membaca permohonan para Pemohon;
Mendengar keterangan para Pemohon;
Memeriksa bukti-bukti para Pemohon.

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 14 Januari 2026 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada

tanggal 14 Januari 2026 berdasarkan Akta Pengajuan Permohonan Pemohon Nomor 26/PUU/PAN.MK/AP3/01/2026 dan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi Elektronik (e-BRPK) dengan Nomor 28/PUU-XXIV/2026 pada tanggal 14 Januari 2026, yang telah diperbaiki dan diterima Mahkamah pada tanggal 9 Februari 2026, yang pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

I. KEWENANGAN MAHKAMAH

1. Bahwa Pasal 24 ayat (2) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Selanjutnya disebut UUD NRI 1945) menyatakan:

“kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”;

2. Bahwa selanjutnya Pasal 24C ayat (1) Perubahan Keempat UUD NRI 1945:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus perubahan partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”;

3. Bahwa lebih lanjut Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dalam Undang-Undang (UU) Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menegaskan bahwa:

“Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi”;

4. Bahwa berdasarkan Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, menyatakan:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; c. memutus pembubaran partai politik; d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; dan e. kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang”

5. Bahwa berdasarkan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana yang telah diubah terakhir dengan Undang-undang (UU) Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, menyatakan:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; c. memutus pembubaran partai politik; dan d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.”

6. Bahwa berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 7 Tahun 2025 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, menyatakan:

“Objek Permohonan PUU adalah Undang-Undang dan Perppu”;

Oleh karenanya, Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili perkara *a quo* karena para Pemohon mengajukan permohonan pengujian konstitusionalitas undang-undang yaitu: Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6842];

7. Bahwa berdasarkan uraian sebagaimana tersebut di atas, telah nyata bahwa objek permohonan *a quo* memenuhi syarat sebagai objek permohonan pengujian materiil Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945. Oleh karenanya, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus konstitusionalitas Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945 dalam perkara *a quo* yang diajukan oleh para Pemohon.

II. KEDUDUKAN HUKUM (LEGAL STANDING) DAN KERUGIAN KONSTITUSIONAL PARA PEMOHON

1. Bahwa Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa para 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”.
- 2. Bahwa berdasarkan ketentuan tersebut, maka terlebih dahulu para Pemohon menguraikan kedudukan hukum (*legal standing*), sebagai berikut, para Pemohon merupakan perseorangan warga negara Indonesia yang dibuktikan dengan kepemilikan Kartu Tanda Penduduk (vide P-3 dan P-4) dan berstatus sebagai Mahasiswa Ilmu Hukum dibuktikan dengan Kartu Tanda Mahasiswa (vide P-5 dan P-6);
- 3. Bahwa uraian sebagaimana disebutkan dalam poin 2) menegaskan para Pemohon memenuhi dan memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai perseorangan warga negara Indonesia sehingga para Pemohon dapat mengajukan permohonan pengujian UU terhadap UUD NRI 1945. Selanjutnya, para Pemohon akan menguraikan kerugian konstitusional yang dialami sehubungan dengan berlakunya UU yang diujikan konstitusionalitasnya dalam perkara *a quo*.
- 4. Bahwa dalam Pasal 4 ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 07 Tahun 2025 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang ditentukan 5 syarat mengenai kerugian konstitusional, yaitu:
 - a. Adanya hak konstitusional pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
 - b. Bahwa hak konstitusional pemohon tersebut dianggap oleh para pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji.
 - c. Bahwa kerugian konstitusional pemohon yang dimaksud bersifat spesifik atau khusus dan aktual atau setidaknya 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 terjadi lagi.
- 5. Bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon dijamin oleh UUD NRI 1945 yang telah diatur dalam beberapa pasal yang digunakan sebagai dasar pengujian dalam perkara *a quo*, yaitu:
 - a. 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.”
- 6. Bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dijamin dalam UUD NRI 1945 tersebut telah dirugikan dengan pasal sebagai berikut:

Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6842] yang menyatakan:

Pasal 603 menyatakan:

“Setiap Orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri, orang lain, atau Korporasi yang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan pidana denda paling sedikit kategori II dan paling banyak kategori IV.”

Pasal 604 menyatakan:

“Setiap Orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau Korporasi menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan pidana denda paling sedikit kategori II dan paling banyak kategori VI.”

7. Bahwa meskipun permohonan *a quo* secara formal mengajukan pengujian terhadap Pasal 603 dan Pasal 604 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, objek konstusionalitas yang dipersoalkan secara substansial adalah Penjelasan Pasal 603 KUHP, yang memberikan makna dan batasan terhadap unsur “merugikan keuangan negara”. Penjelasan tersebut berdampak langsung dan menentukan terhadap penerapan Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP, sehingga pengujian terhadap Penjelasan Pasal 603 *a quo* tidak dapat dipisahkan dari pengujian norma pasal-pasal dimaksud.
8. Bahwa untuk memenuhi kualifikasi sebagai Pemohon perorangan warga negara Indonesia, maka para Pemohon akan menguraikannya sebagai berikut:
 - a) Bahwa Pemohon I tidak berada pada posisi abstrak atau hipotesis, melainkan merupakan subjek yang secara faktual dan aktual menjalankan kegiatan usaha Ibu Pemohon sebagai pihak ketiga/vendor yang berhubungan langsung dengan penggunaan dana publik, termasuk kegiatan instansi pemerintah daerah (vide P-7 dan P-9).
 - b) Bahwa Pemohon I adalah pihak yang mengambil keputusan operasional usaha (vide P-8), termasuk menerima atau menolak kegiatan usaha yang menggunakan dana publik, sehingga pembatasan kegiatan usaha akibat

berlakunya norma *a quo* secara langsung menimbulkan kerugian konstitusional bagi Pemohon I.

- c) Bahwa sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, khususnya Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP beserta Penjelasan Pasal 603, Pemohon I mengalami perubahan posisi hukum yang nyata, yaitu:
 1. Pemohon I ditempatkan sebagai subjek yang berpotensi dimintai pertanggungjawaban pidana atas unsur “merugikan keuangan negara”;
 2. sementara standar penentuan unsur tersebut tidak dapat diketahui, dikontrol, atau dipatuhi sejak awal oleh Pemohon I.
- d) Bahwa ketidakjelasan Penjelasan Pasal 603 KUHP mengenai:
 1. lembaga audit keuangan negara yang dimaksud;
 2. mekanisme pemeriksaan;
 3. serta standar penilaian kerugian keuangan negara telah menciptakan kondisi ketidakpastian normatif, di mana Pemohon I secara objektif tidak mungkin memastikan kepatuhan hukumnya (*impossible compliance*).
- e) Bahwa akibat langsung dari kondisi tersebut, Pemohon I telah membatasi dan menahan diri secara nyata dalam menerima dan menindaklanjuti kegiatan usaha yang menggunakan dana publik, meskipun secara faktual dan profesional Pemohon I mampu dan pernah melaksanakan kegiatan tersebut sebelum norma *a quo* diundangkan.
- f) Bahwa pembatasan tersebut bukan merupakan pilihan bisnis bebas (*voluntary business choice*), melainkan merupakan respons rasional dan terpaksa terhadap norma pidana yang:
 1. mengandung ancaman sanksi berat;
 2. bersifat multi-tafsir;
 3. serta menempatkan Pemohon I pada risiko hukum dan reputasi yang tidak dapat diprediksi.
- g) Bahwa kerugian konstitusional Pemohon I tidak bergantung pada ada atau tidaknya tindakan aparat penegak hukum, melainkan timbul secara langsung akibat keberlakuan norma *a quo* itu sendiri.

- h) Bahwa sejak norma *a quo* diundangkan dan berlaku, Pemohon I telah berada dalam posisi hukum yang:
1. memaksanya menanggung risiko pidana dan reputasi;
 2. tanpa terlebih dahulu adanya pembuktian unsur delik;
 3. dan tanpa adanya standar kepatuhan hukum yang dapat diketahui sebelumnya.
- i) Bahwa Mahkamah Konstitusi dalam berbagai putusannya telah menegaskan bahwa kerugian konstitusional tidak harus menunggu adanya penindakan konkret, sepanjang norma telah:
1. mengubah posisi hukum Pemohon;
 2. menciptakan kewajiban atau larangan yang tidak jelas;
 3. serta menimbulkan dampak nyata terhadap hak konstitusional Pemohon.
- j) Bahwa terdapat hubungan sebab-akibat yang langsung dan logis antara berlakunya Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP beserta Penjelasan Pasal 603 dengan kerugian konstitusional Pemohon I, karena:
1. norma *a quo* menciptakan ketidakpastian standar kepatuhan hukum;
 2. ketidakpastian tersebut memaksa Pemohon I membatasi kegiatan usaha;
 3. pembatasan tersebut menimbulkan kerugian kepastian hukum.
- k) Bahwa Pemohon II merupakan warga negara Indonesia yang berstatus sebagai mahasiswa Ilmu Hukum dan secara aktual sedang mengikuti bimbingan dan pendidikan persiapan seleksi calon hakim (vide P-10), yang bertujuan untuk memasuki dan menjalankan jabatan hakim sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman. Posisi tersebut menempatkan Pemohon II bukan sekadar sebagai pembelajar hukum, melainkan sebagai calon subjek pelaksana norma hukum pidana yang akan secara langsung menerapkan, menafsirkan, dan bertanggungjawabkan penerapan norma undang-undang dalam putusan pengadilan.
- l) Bahwa dalam proses pendidikan dan pembinaan calon hakim yang sedang dijalani Pemohon II, Pemohon II secara konkret dan berkelanjutan dilatih untuk menilai terpenuhinya unsur delik, melakukan konstruksi hukum, serta menentukan ada atau tidaknya pertanggungjawaban pidana, termasuk dalam perkara tindak pidana korupsi. Oleh karena itu,

kejelasan unsur delik, khususnya frasa “merugikan keuangan negara” dalam Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP, merupakan prasyarat normatif agar Pemohon II dapat menjalankan fungsi kehakiman secara independen, profesional, dan sesuai dengan asas kepastian hukum.

- m) c) Bahwa frasa “merugikan keuangan negara” dalam Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP, khususnya sebagaimana dimaknai melalui Penjelasan Pasal 603 KUHP, tidak memberikan standar normatif yang jelas, terukur, dan dapat diprediksi, baik mengenai:
 - 1. kriteria atau bentuk kerugian keuangan negara;
 - 2. mekanisme dan tahapan penentuannya;
 - 3. serta otoritas yang berwenang menyatakan adanya kerugian tersebut.
- n) Kondisi tersebut menyebabkan unsur delik *a quo* tidak dapat dipelajari dan dipraktekkan secara pasti, bahkan sejak tahap pendidikan calon hakim.
- o) Bahwa akibat ketidakjelasan tersebut, Pemohon II berada pada posisi ketidakpastian profesional yang nyata, karena sebagai calon hakim Pemohon II akan menghadapi situasi di mana:
 - 1. norma pidana yang harus diterapkan bersifat multi-tafsir;
 - 2. penentuan unsur delik bergantung pada penilaian di luar kontrol hakim;
 - 3. serta tidak tersedia pedoman normatif yang memungkinkan hakim memastikan bahwa putusannya konsisten, adil, dan dapat dipertanggungjawabkan.
- p) Kondisi ini secara langsung mengganggu hak Pemohon II atas kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945. Norma *a quo* telah memengaruhi cara Pemohon II dilatih, menalar, dan mempersiapkan diri secara profesional, bukan sekadar mempengaruhi pemahaman akademik. Dengan demikian, kerugian Pemohon II tidak bersumber dari potensi kesalahan aparat penegak hukum, melainkan dari struktur norma *a quo* itu sendiri yang tidak menyediakan batasan konstitusional yang memadai.
- q) Bahwa kerugian konstitusional Pemohon II tidak hanya bersifat akademik atau hipotesis, melainkan bersifat potensial yang pasti akan terjadi (*potential but inevitable injury*), karena Pemohon II secara nyata sedang

dipersiapkan untuk menduduki jabatan hakim yang tidak memiliki ruang diskresi untuk menolak penerapan norma undang-undang yang berlaku. Dengan kata lain, Pemohon II tidak memiliki pilihan selain menerapkan norma *a quo*, sekalipun norma tersebut mengandung ketidakjelasan yang berpotensi menimbulkan kesalahan penerapan hukum. Bahwa status Pemohon II sebagai peserta aktif pendidikan dan bimbingan calon hakim menempatkan Pemohon II dalam *trajectory* jabatan kehakiman yang nyata dan terukur, sehingga kerugian konstitusional tidak bergantung pada kelulusan seleksi akhir, melainkan pada kewajiban profesional yang sejak sekarang sudah dijalani.

- r) Bahwa kerugian konstitusional tersebut semakin nyata dan terkonfirmasi oleh pengalaman faktual Pemohon II sebagai di Kantor Pertanahan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) (vide P-11), di mana Pemohon II secara langsung menyaksikan dan terlibat dalam proses administrasi pertanahan serta pelayanan publik yang berkaitan dengan penggunaan kewenangan administratif negara. Dari pengalaman tersebut, Pemohon II mengetahui secara konkret bahwa tindakan administratif yang bersifat prosedural, administratif, dan tidak bermuatan koruptif sekalipun dapat dengan mudah ditafsirkan sebagai “merugikan keuangan negara” apabila tidak terdapat standar penilaian yang jelas, sehingga memperkuat kekhawatiran Pemohon II atas ketidakpastian penerapan unsur delik *a quo* dalam praktik peradilan.
- s) Bahwa sebagai calon hakim, Pemohon II secara inheren dan tidak terelakkan membutuhkan pemaknaan norma yang jelas, tegas, dan konstitusional terhadap frasa “merugikan keuangan negara”, karena unsur tersebut merupakan unsur konstitutif delik yang menentukan ada atau tidaknya tindak pidana. Tanpa pemaknaan yang pasti, Pemohon II tidak dapat secara rasional menentukan batas antara perbuatan yang bersifat administratif, kesalahan kebijakan (*policy error*), dan perbuatan yang benar-benar memenuhi kualifikasi tindak pidana korupsi.
- t) Bahwa kebutuhan Pemohon II atas pemaknaan norma *a quo* bukan bersifat opsional atau preferensial, melainkan merupakan kebutuhan

struktural dari jabatan hakim itu sendiri, karena hakim tidak diperkenankan:

1. menunda penerapan undang-undang dengan alasan norma tidak jelas;
 2. menolak perkara dengan alasan ketidakpastian unsur delik;
 3. atau mengalihkan tanggung jawab penafsiran unsur pidana kepada lembaga lain di luar kekuasaan kehakiman.
- u) Dengan demikian, ketidakjelasan frasa “merugikan keuangan negara” secara langsung menempatkan Pemohon II pada posisi yang secara konstitusional problematik.
- v) Bahwa argumentasi yang menyatakan pemaknaan unsur “merugikan keuangan negara” dapat diserahkan sepenuhnya kepada praktik peradilan atau perkembangan yurisprudensi tidak dapat dibenarkan secara konstitusional, karena hal tersebut justru membebankan ketidakpastian norma kepada hakim individual, membuka ruang disparitas putusan, serta berpotensi menggeser fungsi pembentuk undang-undang dan pengawal konstitusi ke tangan hakim tingkat pertama. Penafsiran hakim tidak dimaksudkan untuk menutup kekosongan norma pidana yang bersifat menentukan unsur delik, karena hal tersebut akan menggeser prinsip legalitas dan membebankan risiko ketidakpastian hukum kepada subjek yang diadili. Dalam hukum pidana, ketidakjelasan unsur delik tidak dapat dibenarkan dengan alasan praktik peradilan, karena asas legalitas menuntut kepastian norma sebelum kewenangan yudisial dijalankan. Kondisi demikian bertentangan dengan prinsip kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945.
- w) Bahwa oleh karena Pemohon II secara nyata sedang dipersiapkan untuk memasuki jabatan hakim dan memiliki pengalaman langsung dalam lingkungan administrasi negara, Pemohon II berada pada posisi yang paling terdampak dan paling membutuhkan kejelasan pemaknaan norma *a quo* sejak saat ini. Oleh sebab itu, pengujian konstitusionalitas frasa “merugikan keuangan negara” dalam Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP beserta Penjelasan Pasal 603 memenuhi unsur kebutuhan aktual, hubungan sebab-akibat yang langsung, serta kemungkinan pemulihan,

sehingga Pemohon II memiliki *legal standing* yang kuat dan sah untuk mengajukan permohonan *a quo*.

- x) Bahwa ketidakjelasan pemaknaan frasa “merugikan keuangan negara” dalam Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP menimbulkan risiko profesional yang nyata dan rasional bagi Pemohon II sebagai calon hakim, karena unsur tersebut merupakan unsur konstitutif delik yang secara langsung menentukan ada atau tidaknya pertanggungjawaban pidana. Ketika batasan normatif unsur tersebut tidak dirumuskan secara jelas dan terukur, Pemohon II berada pada posisi di mana setiap penilaian unsur delik berpotensi dipersoalkan bukan karena kekeliruan penerapan hukum, melainkan karena ketidaklengkapan norma itu sendiri. Risiko profesional tersebut berkelindan langsung dengan persoalan etik kehakiman, karena setiap kesalahan penilaian unsur delik bukan hanya berdampak hukum, tetapi juga berdampak pada integritas dan legitimasi putusan hakim.
- y) Bahwa ketidakjelasan pemaknaan frasa “merugikan keuangan negara” dalam Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP menimbulkan persoalan etik kehakiman yang serius bagi Pemohon II sebagai calon hakim, karena unsur tersebut merupakan unsur penentu yang secara langsung mempengaruhi putusan bersalah atau tidak bersalah seseorang, sementara fungsi kehakiman mensyaratkan setiap penilaian unsur delik didasarkan pada norma yang jelas, objektif, dan dapat dipertanggungjawabkan;
- z) Bahwa ketidakjelasan norma *a quo* menempatkan hakim pada kondisi di mana pemenuhan kewajiban etik untuk memutus secara independen, imparial, dan berbasis hukum tidak ditopang oleh parameter normatif yang memadai, sehingga berpotensi mengaburkan batas antara diskresi yudisial yang sah dan penilaian subjektif yang secara etik harus dihindari. Pemohon II sebagai calon hakim, kebutuhan akan pemaknaan konstitusional terhadap frasa *a quo* merupakan kebutuhan yang nyata dan langsung guna menjamin pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang berintegritas, bertanggung jawab, dan sejalan dengan prinsip peradilan yang adil. Oleh karena itu, kerugian konstitusional Pemohon II memenuhi seluruh unsur kerugian yang diakui Mahkamah Konstitusi, yakni bersifat spesifik, aktual atau setidaknya pasti akan terjadi, memiliki hubungan

sebab-akibat yang langsung, serta dapat dipulihkan melalui penafsiran konstitusional norma *a quo*.

aa) Bahwa seandainya Penjelasan Pasal 603 KUHP memberikan kejelasan konstitusional mengenai:

1. lembaga audit yang dimaksud;
2. ruang pembuktian kerugian negara;

bb) Bahwa dengan dikabulkannya permohonan *a quo*, khususnya melalui penegasan makna konstitusional Penjelasan Pasal 603 KUHP, kerugian konstitusional para Pemohon tidak akan terjadi lagi atau setidaknya dapat diminimalkan secara signifikan karena para Pemohon memperoleh kepastian hukum yang adil dan dapat dipatuhi.

cc) Bahwa oleh karena itu, para Pemohon memenuhi seluruh syarat kerugian konstitusional sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 ayat (2) PMK Nomor 7 Tahun 2025, yaitu bersifat spesifik, aktual, berkelanjutan, memiliki *causal verband*, dan berpotensi dipulihkan.

III. ALASAN PERMOHONAN

A. Ketidakpastian Hukum akibat Pembatasan Penetapan Kerugian Keuangan Negara dalam Penjelasan Pasal 603 KUHP

1. Bahwa Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP menjadikan frasa “merugikan keuangan negara” sebagai unsur konstitutif delik, yang menentukan ada atau tidaknya pertanggungjawaban pidana. Tanpa terpenuhinya unsur tersebut, delik tidak eksis. Oleh karena itu, unsur tersebut harus dirumuskan secara jelas, terukur, dan dapat diprediksi, sesuai asas *lex certa* sebagai bagian dari jaminan kepastian hukum yang adil dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945.
2. Bahwa Penjelasan Pasal 603 KUHP menyatakan kerugian keuangan negara ditentukan “berdasarkan hasil pemeriksaan lembaga negara audit keuangan”. Rumusan ini tidak sekadar menjelaskan, tetapi:
 - a. Menjadikan hasil pemeriksaan audit sebagai dasar normatif penentuan unsur delik;
 - b. Tidak menyebut secara tegas lembaga mana yang dimaksud;
 - c. Tidak mengatur pada tahap proses hukum mana audit tersebut harus ada;

- d. Tidak menjelaskan apakah hakim tetap berwenang menilai secara bebas alat bukti lain.

Dengan demikian, Penjelasan tersebut membentuk norma baru yang bersifat limitatif dan menentukan eksistensi unsur pidana. Permasalahan konstitusionalnya bukan pada keberadaan audit, melainkan pada tidak adanya kepastian mengenai otoritas, mekanisme, dan kedudukan hasil audit dalam struktur pembuktian pidana.

3. Dengan demikian, Penjelasan Pasal 603 KUHP tidak lagi berfungsi sekadar sebagai penjelas norma, melainkan membentuk norma baru yang bersifat limitatif karena menjadikan “hasil pemeriksaan lembaga negara audit keuangan” sebagai dasar normatif penentuan terpenuhinya unsur “merugikan keuangan negara”. Padahal unsur tersebut merupakan unsur konstitutif delik yang menentukan ada atau tidaknya pertanggungjawaban pidana. Ketika penjelasan menentukan sumber dan cara pembuktian unsur inti delik tanpa merumuskan secara tegas otoritas lembaga yang dimaksud, mekanisme pemeriksaan yang relevan, serta kedudukan hasil audit dalam struktur pembuktian pidana, maka norma tersebut kehilangan kepastian dan melanggar asas *lex certa*. Permasalahan konstitusionalnya bukan terletak pada keberadaan audit sebagai instrumen pengawasan keuangan negara, melainkan pada ketiadaan parameter normatif yang jelas mengenai siapa yang berwenang menetapkan kerugian, bagaimana standar penilaiannya, dan sejauh mana hasil audit tersebut mengikat hakim dalam proses pembuktian. Ketidakjelasan tersebut menempatkan unsur delik pada ruang tafsir yang tidak terukur dan tidak dapat diprediksi, sehingga bertentangan dengan prinsip kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin Pasal 28D ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4. Bahwa sebagai vendor pihak ketiga, Pemohon I tidak memiliki kewenangan dalam perencanaan, penganggaran, maupun pengendalian keuangan negara, serta tidak memiliki akses terhadap sistem administrasi internal instansi pemerintah. Namun demikian, Penjelasan Pasal 603 KUHP No 1 Tahun 2023 tidak memberikan pembatasan normatif mengenai relevansi subjek yang dapat dikaitkan dengan unsur “merugikan keuangan negara”, dan tidak mengatur secara jelas posisi

hukum pihak ketiga sebelum adanya hasil pemeriksaan audit yang dimaksud. Akibatnya, sejak norma tersebut berlaku, Pemohon I ditempatkan dalam posisi hukum yang tidak pasti, karena tidak memiliki parameter yang dapat dijadikan standar kepatuhan sejak awal, tidak dapat mengetahui kapan, oleh lembaga mana, dan berdasarkan metodologi apa kerugian negara akan dinilai, serta tetap menanggung risiko reputasi dan risiko pidana meskipun unsur delik belum terbukti secara sah di hadapan hakim. Keadaan ini bukan bersumber dari tindakan aparat penegak hukum, melainkan melekat pada konstruksi norma itu sendiri yang tidak menyediakan batasan dan mekanisme yang jelas, sehingga secara langsung menimbulkan ketidakpastian hukum yang merugikan hak konstitusional Pemohon I atas kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin Pasal 28D ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

5. Bahwa bagi Pemohon II sebagai mahasiswa Ilmu Hukum yang secara aktual sedang menjalani pendidikan dan persiapan untuk memasuki jabatan hakim, kejelasan rumusan unsur delik merupakan kebutuhan normatif yang melekat pada fungsi kehakiman itu sendiri. Unsur “merugikan keuangan negara” dalam Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP tidak memberikan parameter yang tegas mengenai lembaga yang berwenang menetapkan kerugian, tidak menetapkan standar metodologi penilaiannya, serta tidak menentukan pada tahap pembuktian mana hasil audit tersebut harus ada dan dinilai. Ketidakjelasan tersebut menciptakan ketidakpastian struktural dalam penerapan hukum pidana, karena hakim sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman tidak diperkenankan menolak perkara dengan alasan norma tidak jelas, namun pada saat yang sama tidak diberikan batasan normatif yang memadai untuk menilai terpenuhinya unsur delik secara objektif dan terukur. Dengan demikian, problematika yang timbul bukanlah persoalan teknis pembuktian, melainkan cacat normatif yang melekat pada konstruksi undang-undang, yang secara langsung memengaruhi kepastian penerapan hukum pidana dan bertentangan dengan prinsip kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin Pasal 28D ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

6. Dengan demikian, Penjelasan Pasal 603 KUHP tidak memberikan kejelasan mengenai lembaga audit yang dimaksud sebagai dasar penentuan kerugian keuangan negara, tidak mengatur mekanisme maupun tahap proses hukum di mana hasil audit tersebut harus ada dan dinilai, serta tidak membatasi secara tegas relevansi subjek yang dapat dikaitkan dengan terpenuhinya unsur kerugian negara. Ketidaklengkapan tersebut menjadikan unsur “merugikan keuangan negara” bergantung pada parameter yang tidak dirumuskan secara eksplisit dalam undang-undang, sehingga membuka ruang tafsir yang tidak terukur dan tidak dapat diprediksi oleh subjek hukum maupun oleh hakim. Karena unsur tersebut merupakan unsur konstitutif delik yang menentukan eksistensi pertanggungjawaban pidana, maka ketidakjelasan itu bukan persoalan teknis pembuktian, melainkan cacat normatif yang melekat pada norma itu sendiri. Keadaan demikian bertentangan dengan asas *lex certa* dan prinsip kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

B. Timbulnya Kerugian Konstitusional bagi Pemohon sebagai Vendor Pihak Ketiga sebelum Unsur Delik Terpenuhi

1. Bahwa permohonan *a quo* tidak dimaksudkan untuk melemahkan pemberantasan tindak pidana korupsi, melainkan untuk menguji konstitusionalitas Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP yang, melalui Penjelasan Pasal 603, tidak memberikan pembatasan normatif yang tegas antara subjek yang memiliki kewenangan pengelolaan keuangan negara dan pihak ketiga/vendor. Ketidakjelasan tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum yang bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.
2. Bahwa Pemohon I merupakan vendor yang menjalankan hubungan hukum keperdataan dengan instansi pemerintah berdasarkan kontrak pengadaan barang dan/atau jasa. Pemohon I tidak memiliki kewenangan dalam perencanaan anggaran, penentuan kebijakan keuangan, pencairan dana, maupun pengendalian sistem administrasi internal negara. Tanggung jawab Pemohon I terbatas pada pelaksanaan prestasi kontraktual sesuai kesepakatan.

3. Bahwa namun demikian, Penjelasan Pasal 603 KUHP yang mengaitkan unsur “merugikan keuangan negara” pada “hasil pemeriksaan lembaga negara audit keuangan” tanpa kejelasan lembaga, mekanisme, dan tahap pembuktiannya, menempatkan Pemohon I dalam posisi hukum yang rentan sejak norma tersebut berlaku. Norma *a quo* tidak mengatur secara eksplisit sejak kapan hasil audit harus tersedia sebagai dasar penentuan unsur delik dan bagaimana posisi hukum pihak ketiga sebelum audit tersebut ada atau dinyatakan final.
4. Bawah akibat konstruksi normatif tersebut, Pemohon I menghadapi risiko hukum dan reputasi bahkan sebelum unsur kerugian negara terbukti secara sah di hadapan hakim. Dalam praktik hubungan usaha, pemanggilan atau penyebutan dalam konteks dugaan tindak pidana korupsi telah cukup untuk menimbulkan stigmatisasi, kehilangan kepercayaan mitra, dan tertutupnya peluang kontrak baru. Kerugian tersebut tidak bersumber dari tindakan aparat semata, melainkan dari struktur norma yang tidak memberikan batasan dan parameter yang jelas mengenai relevansi pihak ketiga terhadap unsur kerugian negara.
5. Bahwa Penjelasan Pasal 603 KUHP juga tidak memberikan standar metodologi audit yang dapat diketahui dan dipatuhi sejak awal oleh vendor. Penetapan kerugian negara bersifat eksternal dan berada di luar kendali Pemohon I, sementara Pemohon I tidak memiliki akses terhadap dokumen internal perencanaan anggaran maupun sistem pengendalian intern instansi pemerintah. Kondisi ini menimbulkan ketidakseimbangan posisi (*inequality of arms*), karena Pemohon I harus menanggung konsekuensi hukum atas suatu proses penilaian yang parameter normatifnya tidak dirumuskan secara tegas dalam undang-undang.
6. Bahwa secara normatif, keadaan tersebut mengaburkan batas antara wanprestasi atau kesalahan administratif dengan tindak pidana korupsi, sehingga membuka kemungkinan kriminalisasi hubungan perdata sebelum unsur delik terpenuhi secara sah. Ketidakjelasan ini melekat pada norma itu sendiri dan bukan sekadar persoalan penerapan teknis, karena undang-undang tidak memberikan batasan subjek dan standar pembuktian yang terukur.

7. Bahwa dampak normatif tersebut juga relevan bagi Pemohon II sebagai mahasiswa hukum yang sedang menjalani pendidikan persiapan calon hakim. Ketika unsur “merugikan keuangan negara” tidak dirumuskan dengan parameter lembaga, metodologi, dan tahap pembuktian yang pasti, maka norma tersebut menciptakan ketidakpastian struktural dalam penerapannya di pengadilan. Hakim diwajibkan memutus perkara berdasarkan undang-undang, namun tidak diberikan batasan normatif yang memadai untuk menilai secara objektif relevansi pihak ketiga terhadap unsur kerugian negara.
8. Bahwa Pemohon I merupakan vendor/pihak ketiga yang menjalankan kegiatan usaha berdasarkan hubungan keperdataan dengan instansi pemerintah, tanpa memiliki kewenangan dalam perencanaan, penganggaran, pengelolaan, maupun pertanggungjawaban keuangan negara. Posisi Pemohon I semata-mata adalah sebagai penyedia barang dan/atau jasa yang melaksanakan prestasi kontraktual sesuai kesepakatan para pihak.
9. Bahwa meskipun demikian, berlakunya Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP, khususnya dengan Penjelasan Pasal 603 KUHP yang mengaitkan unsur “merugikan keuangan negara” pada hasil pemeriksaan lembaga negara audit keuangan, telah menempatkan para Pemohon dalam posisi rentan terseret ke dalam isu dan proses dugaan tindak pidana korupsi sejak tahap awal, meskipun unsur kerugian negara sebagai unsur esensial delik belum terbukti secara sah.
10. Bahwa Penjelasan Pasal 603 KUHP menciptakan suatu kekosongan perlindungan hukum (*legal vacuum of protection*) bagi pihak ketiga selama proses penyelidikan dan/atau penyidikan berlangsung. Norma *a quo* tidak memberikan batasan normatif mengenai sejak kapan hasil pemeriksaan audit harus ada dan bagaimana posisi hukum pihak ketiga sebelum audit tersebut diterbitkan. Bahwa dalam praktik, sebelum adanya hasil pemeriksaan audit yang menjadi dasar penetapan kerugian keuangan negara, Pemohon I telah dan berpotensi mengalami:
 - a. rusaknya reputasi usaha,
 - b. hilangnya kepercayaan mitra usaha dan instansi lain,
 - c. serta tertutupnya kesempatan kontrak baru.

Bahwa bagi yang sedang menjalankan UMKM atau vendor katering seperti Pemohon I, pemanggilan sebagai saksi atau disebut dalam konteks dugaan korupsi saja sudah cukup untuk menimbulkan stigmatisasi hukum, yang secara nyata berdampak pada keberlangsungan usaha. Kondisi ini menunjukkan bahwa kerugian konstitusional tidak menunggu adanya putusan pengadilan, melainkan telah terjadi sejak proses hukum dimulai. Bahwa keadaan tersebut merupakan bentuk hukuman sebelum adanya pembuktian (*punishment without trial*), yang secara prinsipil bertentangan dengan asas *presumption of innocence* dan asas kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945.

11. Bahwa hubungan hukum antara Pemohon I dan instansi pemerintah adalah hubungan keperdataan yang tunduk pada asas *pacta sunt servanda*, di mana Pemohon I hanya berkewajiban melaksanakan prestasi kontrak, yaitu menyediakan makanan atau jasa sesuai dengan spesifikasi dan harga yang telah disepakati.
12. Bahwa dalam hubungan hukum tersebut, Pemohon I tidak memiliki kewenangan untuk menilai, mengoreksi, atau mengendalikan aspek administratif internal instansi pemerintah, termasuk penentuan pos anggaran, mekanisme pencairan, maupun sistem pengendalian intern. Kesalahan administratif atau penganggaran yang dilakukan oleh pejabat negara bukanlah tanggung jawab perdata maupun pidana Pemohon I.
13. Bahwa namun, dengan tidak adanya standar audit yang jelas, transparan, dan dapat diprediksi sejak awal, Penjelasan Pasal 603 KUHP membuka ruang di mana transaksi keperdataan Pemohon I secara otomatis berpotensi ditarik ke ranah pidana, hanya karena kemudian hari dinilai menimbulkan kerugian keuangan negara berdasarkan hasil audit tertentu.
14. Bahwa kondisi tersebut mengaburkan batas antara wanprestasi atau kesalahan administratif dengan tindak pidana korupsi, sehingga merusak prinsip pemisahan antara hukum perdata dan hukum pidana, serta menciptakan ketidakpastian serius dalam iklim berusaha yang sehat dan berkeadilan.
15. Bahwa Pemohon I sebagai vendor tidak memiliki akses terhadap dokumen internal instansi pemerintah yang menjadi dasar penilaian

adanya kerugian keuangan negara, seperti dokumen perencanaan anggaran, dokumen pengendalian intern, maupun laporan audit internal.

16. Bahwa penetapan “kerugian keuangan negara” sebagaimana dimaksud dalam Penjelasan Pasal 603 KUHP bersifat eksternal, tertutup, dan berada di luar kendali Pemohon I, sehingga Pemohon I dipaksa menanggung risiko reputasi dan risiko hukum atas suatu hasil pemeriksaan yang:

- a. tidak diketahui standar metodologinya,
- b. tidak dapat diuji atau diperdebatkan sejak awal,
- c. serta tidak dapat dilawan secara seimbang oleh Pemohon I.

Bahwa keadaan ini menempatkan Pemohon I dalam posisi yang tidak setara (*inequality of arms*), karena Pemohon I harus menghadapi implikasi hukum dan sosial dari suatu proses pembuktian yang tidak transparan, sehingga menutup hak Pemohon I untuk melakukan pembelaan diri secara efektif dan bermakna.

17. Bahwa secara faktual, alur ketidakpastian hukum yang dialami Pemohon I dapat digambarkan sebagai berikut:

- a. Terjadi dugaan permasalahan administrasi atau isu korupsi dalam suatu kegiatan pemerintah;
- b. Pemohon I sebagai vendor disebut atau dipanggil dalam proses hukum;
- c. Reputasi usaha Pemohon I terdampak secara langsung;
- d. Akses kontrak dan pembiayaan terhenti;
- e. Sementara itu, hasil pemeriksaan audit sebagai dasar unsur “merugikan keuangan negara” belum tersedia atau belum final.

Bahwa ketidakjelasan mengenai kapan hasil pemeriksaan audit harus tersedia, apakah pada tahap awal penyidikan atau pada tahap pembuktian di persidangan, mengakibatkan Pemohon I tersandera dalam ketidakpastian status hukum yang berkepanjangan, tanpa perlindungan hukum yang memadai.

18. Dengan demikian, berlakunya Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP No 1 Tahun 2023 beserta Penjelasan Pasal 603 telah menimbulkan kerugian konstitusional yang aktual dan potensial bagi Pemohon I serta menciptakan ketidakpastian normatif dalam penerapan hukum pidana

yang berdampak pada Pemohon II. Norma *a quo* memungkinkan terjadinya stigmatisasi dan risiko kriminalisasi hubungan perdata sebelum unsur delik terbukti secara sah, sehingga bertentangan dengan prinsip kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin Pasal 28D ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

C. Tidak Adanya Pembatasan Normatif antara Pelaku Berkewenangan dan Pihak Ketiga Menyebabkan *Over-Criminalization*

1. Bahwa Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP tidak memberikan pembatasan normatif yang tegas antara subjek hukum yang memiliki kewenangan jabatan dan pengelolaan keuangan negara dengan pihak ketiga/vendor yang tidak memiliki kewenangan tersebut. Norma *a quo* menyatukan secara *general* seluruh subjek hukum ke dalam satu kategori pertanggungjawaban pidana yang sama, meskipun posisi, fungsi, dan tanggung jawab hukumnya secara fundamental berbeda.
2. Bahwa dengan dikaitkannya unsur “merugikan keuangan negara” pada hasil pemeriksaan audit yang bersifat administratif dan baru muncul di kemudian hari, Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP membuka ruang penafsiran yang terlalu luas, sehingga vendor yang beritikad baik tetap berpotensi diposisikan sebagai pelaku tindak pidana, meskipun tidak memiliki *mens rea*, tidak memiliki kewenangan anggaran, dan tidak memiliki kontrol atas sistem keuangan negara. Norma tidak memberikan batasan bahwa pihak yang tidak memiliki kewenangan dan tidak memiliki penguasaan terhadap sistem keuangan negara hanya dapat dimintai pertanggungjawaban apabila terbukti adanya kesengajaan atau persekongkolan aktif.
3. Bahwa ketidaksesuaian jabatan (*Incompatibility of Office*) dan tidak adanya *fiduciary duty* pada vendor pejabat publik yang memiliki kewenangan pengelolaan keuangan negara secara hukum melekat *fiduciary duty*, yakni kewajiban menjaga amanah keuangan negara, mengambil keputusan anggaran, serta memastikan penggunaan anggaran sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
4. Bahwa sebaliknya, vendor/pihak ketiga tidak memiliki *fiduciary duty* terhadap keuangan negara. Vendor hanya memiliki kewajiban kontraktual terhadap instansi pemerintah berdasarkan asas *privity of contract*, yakni

bertanggung jawab terbatas pada penyediaan barang atau jasa sesuai spesifikasi, harga, dan waktu yang diperjanjikan.

5. Bahwa kerugian keuangan negara dalam banyak kasus justru bersumber dari kesalahan perencanaan, penganggaran, atau pengendalian internal di tingkat instansi pemerintah (hulu), bukan dari pelaksanaan kontrak oleh vendor (hilir). Namun, Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP tidak membedakan secara tegas dua ranah tanggung jawab tersebut.
6. Bahwa menyamaratakan standar pertanggungjawaban pidana antara pejabat yang memiliki kewenangan anggaran dengan vendor yang hanya menjalankan kewajiban kontraktual merupakan bentuk ketidakadilan hukum yang terdesain dalam norma (*injustice by design*), karena mengabaikan perbedaan fungsi, jabatan, dan kewenangan yang sangat mendasar. Bahwa hasil pemeriksaan audit pada hakikatnya bersifat administratif dan objektif, yaitu menyatakan angka atau selisih keuangan, namun tidak serta-merta dapat membuktikan adanya niat jahat (*mens rea*) pada pihak vendor.
7. Bahwa Penjelasan Pasal 603 KUHP yang menitikberatkan pada “hasil pemeriksaan lembaga negara audit keuangan” cenderung menggeser fokus pembuktian dari unsur kesalahan (*schuld*) ke semata-mata akibat (akibat kerugian), sehingga mengabaikan prinsip dasar hukum pidana bahwa tidak ada pidana tanpa kesalahan. Bahwa akibat konstruksi tersebut, vendor yang melakukan kesalahan administratif yang tidak disengaja, atau bahkan tidak melakukan kesalahan sama sekali, tetap berisiko dikualifikasikan sebagai pelaku tindak pidana korupsi hanya karena angka audit menunjukkan adanya kerugian, tanpa pengujian yang memadai terhadap niat jahat dan peran aktual vendor. Hasil audit tidak otomatis membuktikan kesalahan subjek.
8. Bahwa tidak adanya pembatasan normatif yang jelas dalam Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP menciptakan kondisi *over-criminalization*, di mana hukum pidana digunakan secara berlebihan terhadap hubungan hukum yang pada dasarnya bersifat keperdataan. Bahwa bagi Pemohon I yang menciptakan *chilling effect* terhadap vendor yang beritikad baik, ketidakpastian tersebut memaksa pelaku usaha menerapkan *defensive management*, yaitu menghindari proyek-proyek pemerintah bukan karena

tidak mampu, melainkan karena risiko hukum yang tidak sebanding dengan keuntungan ekonomi.

9. Bahwa untuk memperjelas ketimpangan tersebut, perbedaan mendasar antara pejabat pengelola keuangan negara dan vendor pihak ketiga dapat digambarkan sebagai berikut:

**Tabel Perbandingan Subjek Hukum
dalam Penerapan Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP**

Aspek	Pejabat Pengelola Keuangan Negara	Vendor/Pihak Ketiga
Status Hukum	Subjek hukum publik	Subjek hukum privat
Dasar Hubungan Hukum	Jabatan dan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan	Perjanjian perdata (kontrak pengadaan)
Kewenangan Anggaran	Memiliki kewenangan merencanakan, mengalokasikan, dan/atau mencairkan anggaran	Tidak memiliki kewenangan anggaran
<i>Fiduciary Duty</i> terhadap Keuangan Negara	Ada, melekat pada jabatan publik	Tidak ada
Akses terhadap Sistem Keuangan Negara	Penuh, termasuk dokumen perencanaan dan pengendalian intern	Tidak memiliki akses
Ruang Diskresi Pengambilan Keputusan	Ada, bersifat administratif dan strategis	Tidak ada, terbatas pada pelaksanaan kontrak
Sumber Potensi Kesalahan	Kesalahan perencanaan, penganggaran, dan/atau pengawasan	Pelaksanaan teknis sesuai kontrak
Standar Pertanggungjawaban	Publik dan administratif	Perdata dan kontraktual

Kemampuan Mengendalikan Kerugian Negara	Ada	Tidak ada
Risiko kriminalisasi dalam Norma <i>a quo</i>	Sewajarnya tinggi	Seharusnya dibatasi
Posisi terhadap Unsur Merugikan Keuangan Negara”	Subjek utama yang relevan	Pihak eksternal, tidak langsung
Dampak Hukum jika Terjadi Audit Kerugian Negara	Dapat dimintai pertanggungjawaban jabatan	Berpotensi terseret tanpa kewenangan
Keadilan Penerapan Pasal 603 & 604 KUHP	Proporsional	Tidak proporsional
Aspek	Pejabat Pengelola Keuangan Negara	Vendor/Pihak Ketiga

Bahwa meskipun perbedaan tersebut nyata dan mendasar, Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP memperlakukan kedua subjek hukum tersebut secara seragam, sehingga menimbulkan ketidakadilan struktural bagi vendor.

10. Bahwa ketidakjelasan pembatasan subjek tersebut juga berdampak pada penerapan norma di tingkat peradilan, karena hakim tidak diberikan parameter normatif yang tegas untuk membedakan antara pelaku yang memiliki kewenangan jabatan dengan pihak ketiga yang hanya menjalankan kewajiban kontraktual. Ketika undang-undang tidak merumuskan batas tersebut, maka beban penafsiran sepenuhnya dialihkan kepada hakim, sehingga membuka ruang disparitas putusan dan ketidakpastian penerapan hukum pidana. Kondisi ini relevan bagi Pemohon II sebagai calon hakim yang secara profesional membutuhkan kejelasan batas pertanggungjawaban pidana dalam norma undang-undang.
11. Bahwa hukum pidana secara doktrinal merupakan *ultimum remedium*, yaitu upaya terakhir setelah mekanisme hukum lain tidak memadai. Namun, dengan tidak adanya pembatasan normatif yang tegas antara pelaku berkewenangan dan pihak ketiga, Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP justru memposisikan hukum pidana sebagai *primum remedium*. Bahwa hubungan keperdataan yang seharusnya diselesaikan melalui

mekanisme kontraktual, administrasi, atau perdata, dengan mudah ditarik ke ranah pidana hanya berdasarkan hasil audit yang proses dan standarnya tidak melibatkan vendor secara langsung. Bahwa kondisi ini bertentangan dengan prinsip negara hukum, asas *lex certa*, *due process of law*, serta perlindungan warga negara yang beritikad baik sebagaimana dijamin oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28D ayat (1).

D. Perbandingan Hukum Internasional mengenai Kepastian Penentuan Kerugian Negara dan Perlindungan Pihak Ketiga

1. Bahwa ketidakpastian hukum yang ditimbulkan oleh Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP, khususnya terkait penentuan unsur “merugikan keuangan negara” yang hanya dirujuk pada “hasil pemeriksaan lembaga negara audit keuangan” dalam Penjelasan Pasal 603 KUHP, perlu diuji dengan menggunakan pendekatan perbandingan hukum internasional guna menilai apakah norma *a quo* sejalan dengan prinsip-prinsip hukum yang diakui secara universal dalam negara hukum yang beradab (*civilized legal systems*).
2. Bahwa perbandingan hukum internasional menunjukkan bahwa sistem hukum modern, baik dalam tradisi *common law* maupun *civil law*, secara konsisten menempatkan kepastian penentuan kerugian negara dan perlindungan terhadap pihak ketiga/vendor yang beritikad baik sebagai elemen fundamental untuk mencegah kriminalisasi yang sewenang-wenang.
3. Bahwa dalam sistem hukum Amerika Serikat, penanganan kerugian keuangan negara yang melibatkan pihak ketiga/vendor diatur antara lain melalui kerangka *False Claims Act* (FCA), yang secara tegas membedakan antara kesalahan administratif dan kecurangan (*fraud*). Bahwa dalam rezim FCA, kerugian keuangan negara tidak cukup dibuktikan hanya dengan adanya temuan audit atau selisih administrasi, melainkan harus disertai pembuktian adanya niat jahat (*knowing violations*), yaitu bahwa pihak yang bersangkutan secara sadar dan sengaja melakukan penipuan terhadap pemerintah.
4. Bahwa vendor yang bertindak berdasarkan informasi, instruksi, atau spesifikasi yang diberikan oleh pejabat pemerintah, atau yang melakukan

kesalahan administratif tanpa niat menipu, pada prinsipnya tidak langsung dikriminalisasi, melainkan diselesaikan melalui mekanisme perdata atau administratif, seperti pengembalian dana, denda administratif, atau perbaikan kontrak. Bahwa pendekatan ini menunjukkan adanya perlindungan hukum yang jelas bagi vendor, sehingga tanggung jawab pidana tidak ditentukan secara otomatis oleh hasil audit semata, melainkan oleh pembuktian kesalahan subjektif. Hal ini sangat kontras dengan norma *a quo* yang justru menyandera posisi hukum vendor pada hasil pemeriksaan lembaga audit negara yang bersifat absolut dan datang belakangan.

5. Bahwa dalam sistem hukum Jerman, konsep kerugian negara dalam hukum pidana antara lain dikaitkan dengan prinsip *Untreue* (penyalahgunaan kepercayaan) sebagaimana diatur dalam § 266 *Strafgesetzbuch* (StGB). Prinsip ini menekankan bahwa pertanggungjawaban pidana secara utama ditujukan kepada pihak yang memiliki *special legal duty*, yaitu kewajiban hukum khusus untuk menjaga atau mengelola kekayaan orang lain atau kekayaan negara. Bahwa dalam kerangka tersebut, vendor atau pihak ketiga tidak dapat dipidana semata-mata karena adanya kerugian negara yang ditetapkan melalui hasil audit, kecuali apabila dapat dibuktikan secara nyata adanya persekongkolan jahat (*collusion*) atau keterlibatan aktif dalam penyalahgunaan kewenangan. Bahwa praktik hukum di Jerman menunjukkan kehati-hatian yang tinggi dalam menarik hubungan keperdataan ke ranah pidana, dengan tujuan menghindari *over-criminalization* terhadap pelaku usaha yang justru dapat mengganggu stabilitas ekonomi dan kepastian berusaha. Negara-negara tersebut secara sadar membedakan antara kegagalan administrasi dan kejahatan pidana.
6. Bahwa Indonesia telah meratifikasi *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006, sehingga prinsip-prinsip yang terkandung di dalamnya menjadi bagian dari komitmen hukum Indonesia dalam pemberantasan korupsi. Bahwa Pasal 9 UNCAC menekankan pentingnya sistem pengadaan publik yang transparan, objektif, dan berbasis pada kriteria yang jelas dan dapat diprediksi. Prinsip ini tidak hanya bertujuan mencegah korupsi, tetapi juga

memberikan kepastian hukum bagi pelaku usaha yang berpartisipasi dalam pengadaan pemerintah.

7. Bahwa prinsip transparansi dan objektivitas tersebut menuntut agar standar penentuan kerugian negara, termasuk lembaga yang berwenang dan mekanisme pembuktiannya, dapat diketahui dan dipahami oleh vendor sejak awal kontrak. Apabila penentuan kerugian negara bergantung pada “hasil pemeriksaan lembaga negara audit keuangan” yang lembaganya tidak jelas, mekanismenya tertutup, dan hasilnya baru muncul di kemudian hari, maka kondisi tersebut bertentangan dengan semangat kepastian hukum dan transparansi yang diusung oleh UNCAC.
8. Bahwa dalam praktik hukum internasional dikenal pula doktrin *Business Judgment Rule*, yang pada prinsipnya melindungi keputusan bisnis yang diambil dengan itikad baik, berdasarkan informasi yang wajar, dan tanpa konflik kepentingan, dari kriminalisasi meskipun di kemudian hari keputusan tersebut menimbulkan kerugian. Bahwa doktrin ini mencerminkan kesepakatan universal bahwa kerugian ekonomi tidak identik dengan kejahatan, sepanjang tidak disertai suap, penipuan, atau niat jahat. Penerapan Pasal 603 dan Pasal 604 KUHP yang tidak memberikan batasan normatif terhadap vendor justru berpotensi mengabaikan doktrin ini.
9. Bahwa selain itu, di banyak negara, kewenangan untuk menetapkan kerugian negara secara final untuk kepentingan peradilan diberikan kepada lembaga audit tertinggi (*supreme audit institution*) yang independen dan memiliki standar profesional yang jelas, guna menjamin objektivitas dan perlindungan hukum bagi pihak ketiga yang terdampak. Ketidakjelasan Penjelasan Pasal 603 KUHP mengenai lembaga audit yang dimaksud justru menyimpang dari praktik internasional tersebut.
10. Dengan demikian, perbandingan hukum internasional tersebut bukan dimaksudkan untuk menjadikan sistem hukum negara lain sebagai standar yang mengikat, melainkan untuk menunjukkan adanya prinsip universal dalam negara hukum modern, yaitu bahwa pertanggungjawaban pidana atas kerugian keuangan negara mensyaratkan kejelasan otoritas penentu kerugian, kepastian standar pembuktian, serta pembatasan yang tegas antara subjek yang memiliki

kewenangan jabatan dan pihak ketiga yang tidak memiliki kewenangan tersebut. Prinsip tersebut merupakan manifestasi dari asas legalitas dan kepastian hukum yang adil. Ketika Penjelasan Pasal 603 KUHP No. 1 Tahun 2023 tidak merumuskan secara tegas lembaga audit yang dimaksud, tidak mengatur kedudukan hasil audit dalam struktur pembuktian pidana, serta tidak membatasi relevansi subjek terhadap unsur “merugikan keuangan negara”, maka norma tersebut gagal memberikan parameter hukum yang dapat diprediksi dan dipatuhi oleh warga negara. Kekosongan batas normatif ini bukan sekadar persoalan pilihan kebijakan legislator, melainkan menyentuh jaminan konstitusional atas kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, ketidakjelasan norma *a quo* secara langsung menimbulkan kerentanan terhadap perluasan pertanggungjawaban pidana yang tidak terukur dan berpotensi melanggar prinsip negara hukum

11. Bahwa berdasarkan perbandingan hukum internasional tersebut, tampak jelas bahwa penentuan kerugian negara dalam sistem hukum yang beradab menuntut adanya ketegasan otoritas, kejelasan standar, serta perlindungan hukum yang memadai bagi pihak ketiga/vendor yang beritikad baik. Bahwa Penjelasan Pasal 603 KUHP yang hanya menyebutkan “lembaga negara audit keuangan” secara umum, tanpa pembatasan subjek, standar pembuktian, dan mekanisme perlindungan bagi vendor, merupakan penyimpangan dari praktik hukum universal yang adil, serta memperkuat dalil bahwa norma *a quo* menimbulkan ketidakpastian hukum dan berpotensi melanggar Pasal 28D ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

IV. PETITUM

Bahwa dari seluruh dalil-dalil yang diuraikan di atas dan bukti-bukti terlampir, dengan ini para Pemohon mohon kepada Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk kiranya memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menerima dan mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan frasa “Merugikan Keuangan Negara” Pasal 603 dan Pasal 604 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 1,

Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6842] bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai bahwa pembuktian kerugian keuangan negara tidak bersifat eksklusif dan tertutup hanya pada hasil pemeriksaan lembaga audit tertentu, melainkan harus dibuktikan berdasarkan alat bukti yang sah menurut hukum dan dinilai secara independen oleh hakim dalam proses peradilan pidana;

3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Atau apabila Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*)

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, para Pemohon mengajukan alat bukti yang diberi tanda Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-11 sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) atas nama Bernita Matondang;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) atas nama Vendy Setiawan;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Data Mahasiswa atas nama Bernita Matondang;
6. Bukti P-6 : Fotokopi Kartu Tanda Mahasiswa (KTM) atas nama Vendy Setiawan;
7. Bukti P-7 : Fotokopi Surat Keterangan Usaha atas nama Tukiya bertanggal 16-10-2019 yang dikeluarkan oleh Kantor Lurah Cilodong, Kecamatan Cilodong, Kota Depok;
8. Bukti P-8 : Fotokopi Surat Pernyataan atas nama Tukiya, bertanggal 20 Januari 2026;
9. Bukti P-9 : Fotokopi tangkapan layar percakapan (*chat*) dengan Bu Safina Gladis;
10. Bukti P-10 : Fotokopi tangkapan layar GRUP I MENTORING CAKIM 2026;
11. Bukti P-11 : Fotokopi Surat Perintah Kantor Pertanahan Kabupaten Cianjur Nomor: 365/SP-32.03/UP.02.03/VII/2025, bertanggal 16 Juli 2025.

[2.3] 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

Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), Mahkamah berwenang, antara lain, mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945;

[3.2] Menimbang bahwa oleh karena permohonan para Pemohon adalah permohonan untuk menguji konstusionalitas norma undang-undang, *in casu* frasa “merugikan keuangan negara” dalam norma Pasal 603 dan Pasal 604 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6842), selanjutnya disebut UU 1/2023 terhadap Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

[3.3] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan para Pemohon, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum para Pemohon.

Kedudukan Hukum Pemohon

[3.4] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 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 NRI Tahun 1945 harus menjelaskan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. ada tidaknya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian dalam kedudukan sebagaimana dimaksud pada huruf a.

[3.5] Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 31 Mei 2005, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 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 antara kerugian dimaksud dengan 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.

[3.6] Menimbang bahwa berdasarkan uraian ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana telah dikemukakan pada Paragraf **[3.4]** dan Paragraf **[3.5]** di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum para Pemohon sebagai berikut.

1. Bahwa para Pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia;
2. Bahwa Pemohon I merupakan mahasiswa ilmu hukum sekaligus subjek yang secara faktual dan aktual menjalankan kegiatan usaha Ibu Pemohon yakni pihak ketiga/vendor yang berhubungan langsung dengan penggunaan dana publik, termasuk kegiatan instansi pemerintah daerah. Dalam hal ini Pemohon I adalah pihak yang mengambil keputusan operasional usaha dimaksud, termasuk menerima atau menolak kegiatan usaha yang menggunakan dana publik;
3. Bahwa Pemohon II merupakan mahasiswa ilmu hukum dan secara aktual sedang mengikuti bimbingan dan pendidikan persiapan seleksi calon hakim yang menempatkan Pemohon II bukan sekadar sebagai pembelajar hukum, melainkan sebagai calon subjek pelaksana norma hukum pidana yang akan secara langsung menerapkan, menafsirkan, dan bertanggungjawabkan penerapan norma undang-undang dalam putusan pengadilan;
4. Bahwa para Pemohon mengajukan pengujian frasa “merugikan keuangan negara” dalam norma Pasal 603 dan Pasal 604 UU 1/2023, yang masing-masing menyatakan sebagai berikut:

Pasal 603

Setiap Orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri, orang lain, atau Korporasi yang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan pidana denda paling sedikit kategori II dan paling banyak kategori VI.

Pasal 604

Setiap Orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau Korporasi menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan pidana denda paling sedikit kategori II dan paling banyak kategori VI.

5. Bahwa para Pemohon memiliki hak konstitusional sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945;
6. Bahwa berlakunya norma pasal yang dimohonkan *a quo* menciptakan ketidakpastian standar kepatuhan hukum yang memaksa Pemohon I membatasi kegiatan usaha yang sedang dijalankan sehingga menimbulkan kerugian konstitusional bagi Pemohon I;
7. Bahwa berlakunya norma pasal *a quo* merugikan hak konstitusional Pemohon II karena sebagai calon hakim yang akan menjadi subjek pelaksana norma hukum pidana dalam menerapkan, menafsirkan, dan mempertanggungjawabkan penerapan norma undang-undang dalam putusan pengadilan, ketidakjelasan norma *a quo* menimbulkan ketidakpastian hukum yang dapat memposisikan Pemohon II pada ketidakpastian profesional yang nyata karena berpotensi menimbulkan kesalahan dalam penerapan hukum;

Berdasarkan uraian dalam menjelaskan kedudukan hukum tersebut di atas, setelah Mahkamah memeriksa bukti-bukti yang diajukan Pemohon I dan Pemohon II, menurut Mahkamah, Pemohon I dan Pemohon II adalah warga negara Indonesia [vide Bukti P-3 dan Bukti P-4] yang keduanya berstatus sebagai mahasiswa ilmu hukum [vide Bukti P-5 dan Bukti P-6]. Selain sebagai mahasiswa hukum, Pemohon I juga membantu usaha ibu Pemohon I yakni sebagai pengambil keputusan operasional usaha termasuk menerima atau menolak kegiatan usaha yang menggunakan dana publik [vide Bukti P-7 sampai dengan Bukti P-9]. Adapun Pemohon II, merupakan calon hakim yang akan menjalankan fungsi kehakiman [vide Bukti P-10]. Oleh karena itu, Pemohon I dan Pemohon II telah dapat menguraikan mengenai anggapan kerugian hak konstitusionalnya yang dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945 dengan berlakunya norma undang-undang yang dimohonkan pengujian. Anggapan kerugian hak konstitusional Pemohon I dan Pemohon II dimaksud disebabkan karena berlakunya frasa “merugikan keuangan negara” dalam norma Pasal 603 dan Pasal 604 UU 1/2023 yang menimbulkan ketidakjelasan

makna dan oleh karenanya menciptakan ketidakpastian hukum mengenai batasan atau unsur delik pidana yang dimaksud dalam frasa “merugikan keuangan negara” tersebut. Lebih lanjut, Pemohon I dan Pemohon II telah dapat pula menjelaskan adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara anggapan kerugian hak konstitusional yang terjadi dengan berlakunya frasa “merugikan keuangan negara” dalam norma Pasal 603 dan Pasal 604 UU 1/2023 yang dimohonkan pengujian, di mana anggapan kerugian hak konstitusional dimaksud bersifat spesifik dan aktual. Oleh karena itu, jika permohonan Pemohon I dan Pemohon II dikabulkan, maka anggapan kerugian yang dimaksudkan tidak terjadi lagi. Dengan demikian, terlepas dari terbukti atau tidak terbuhtinya ihwal dalil Pemohon I dan Pemohon II perihal inkonstitusionalitas norma yang dimohonkan pengujian, menurut Mahkamah, Pemohon I dan Pemohon II (selanjutnya disebut sebagai para Pemohon) memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam pengujian frasa “merugikan keuangan negara” dalam norma Pasal 603 dan Pasal 604 UU 1/2023 *a quo*.

[3.7] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo* dan para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam pengujian frasa “merugikan keuangan negara” dalam norma Pasal 603 dan Pasal 604 UU 1/2023, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan para Pemohon.

Pokok Permohonan

[3.8] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan frasa “merugikan keuangan negara” dalam norma Pasal 603 dan Pasal 604 UU 1/2023 bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dengan mengemukakan dalil-dalil (selengkapnya dimuat pada bagian Duduk Perkara) yang apabila dipahami dan dirumuskan oleh Mahkamah pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa menurut para Pemohon, ketiadaan parameter normatif yang jelas mengenai siapa yang berwenang menetapkan kerugian, bagaimana standar penilaiannya, dan sejauh mana hasil audit tersebut mengikat hakim dalam proses pembuktian dalam frasa “merugikan keuangan negara” dalam Pasal 603 dan Pasal 604 UU 1/2023 menempatkan unsur delik pada ruang tafsir yang tidak terukur dan tidak dapat diprediksi, sehingga menimbulkan ketidakjelasan dan

oleh karenanya bertentangan dengan prinsip kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

2. Bahwa menurut para Pemohon, Penjelasan Pasal 603 UU 1/2023 tidak memberikan kejelasan mengenai lembaga audit yang dimaksud sebagai dasar penentuan kerugian keuangan negara, tidak mengatur mekanisme maupun tahap proses hukum di mana hasil audit tersebut harus ada dan dinilai, serta tidak membatasi secara tegas relevansi subjek yang dapat dikaitkan dengan terpenuhinya unsur kerugian negara sehingga membuka ruang tafsir yang tidak terukur dan oleh karenanya bertentangan dengan asas *lex certa* dan prinsip kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.
3. Bahwa menurut para Pemohon, hukum pidana secara doktrinal merupakan *ultimum remedium*, yaitu upaya terakhir setelah mekanisme hukum lain tidak memadai. Namun, dengan tidak adanya pembatasan normatif yang tegas antara pelaku berkewenangan dan pihak ketiga, Pasal 603 dan Pasal 604 UU 1/2023 justru memposisikan hukum pidana sebagai *primum remedium*. Hubungan keperdataan yang seharusnya diselesaikan melalui mekanisme kontraktual, administrasi, atau perdata, dengan mudah ditarik ke ranah pidana hanya berdasarkan hasil audit yang proses dan standarnya tidak melibatkan vendor secara langsung. Kondisi ini bertentangan dengan prinsip negara hukum, asas *lex certa*, *due process of law*, serta perlindungan warga negara yang beriktikad baik sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.
4. Bahwa menurut para Pemohon, ketidakpastian hukum yang ditimbulkan oleh Pasal 603 dan Pasal 604 UU 1/2023, khususnya terkait penentuan unsur “merugikan keuangan negara” yang hanya dirujuk pada “hasil pemeriksaan lembaga negara audit keuangan” dalam Penjelasan Pasal 603 UU 1/2023, perlu diuji dengan menggunakan pendekatan perbandingan hukum internasional guna menilai apakah norma *a quo* sejalan dengan prinsip-prinsip hukum yang diakui secara universal dalam negara hukum yang beradab (*civilized legal systems*). Perbandingan hukum internasional menunjukkan bahwa sistem hukum modern, baik dalam tradisi *common law* maupun *civil law*, secara konsisten menempatkan kepastian penentuan kerugian negara dan perlindungan terhadap pihak ketiga/vendor yang beriktikad baik sebagai elemen fundamental untuk mencegah kriminalisasi yang sewenang-wenang. Dalam hal ini para Pemohon

memberikan contoh penanganan kerugian keuangan negara dalam sistem hukum Amerika Serikat dan sistem hukum Jerman.

5. Bahwa menurut para Pemohon, pertanggungjawaban pidana atas kerugian keuangan negara mensyaratkan kejelasan otoritas penentu kerugian, kepastian standar pembuktian, serta pembatasan yang tegas antara subjek yang memiliki kewenangan jabatan dan pihak ketiga yang tidak memiliki kewenangan tersebut. Prinsip tersebut merupakan manifestasi dari asas legalitas dan kepastian hukum yang adil. Ketika Penjelasan Pasal 603 UU 1/2023 tidak merumuskan secara tegas lembaga audit yang dimaksud, tidak mengatur kedudukan hasil audit dalam struktur pembuktian pidana, serta tidak membatasi relevansi subjek terhadap unsur “merugikan keuangan negara”, maka norma tersebut gagal memberikan parameter hukum yang dapat diprediksi dan dipatuhi oleh warga negara. Kekosongan batas normatif ini bukan sekadar persoalan pilihan kebijakan legislator, melainkan menyentuh jaminan konstitusional atas kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Berdasarkan uraian dalil permohonan tersebut di atas, para Pemohon dalam petitum memohon pada pokoknya agar Mahkamah menyatakan frasa “merugikan keuangan negara” dalam norma Pasal 603 dan Pasal 604 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “bahwa pembuktian kerugian keuangan negara tidak bersifat eksklusif dan tertutup hanya pada hasil pemeriksaan lembaga audit tertentu, melainkan harus dibuktikan berdasarkan alat bukti yang sah menurut hukum dan dinilai secara independen oleh hakim dalam proses peradilan pidana”.

[3.9] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalil permohonannya, para Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-11 yang telah disahkan dalam persidangan tanggal 9 Februari 2026 (selengkapnya dimuat pada bagian Duduk Perkara).

[3.10] Menimbang bahwa oleh karena permohonan para Pemohon *a quo* telah jelas, Mahkamah berpendapat tidak terdapat urgensi dan relevansinya untuk meminta keterangan pihak-pihak sebagaimana disebutkan dalam Pasal 54 UU MK.

[3.11] Menimbang bahwa setelah Mahkamah membaca secara saksama dalil permohonan para Pemohon beserta bukti-bukti yang diajukan, persoalan konstitusionalitas yang harus dijawab oleh Mahkamah pada pokoknya adalah apakah frasa “merugikan keuangan negara” dalam norma Pasal 603 dan Pasal 604 UU 1/2023 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai bahwa pembuktian kerugian keuangan negara tidak bersifat eksklusif dan tertutup hanya pada hasil pemeriksaan lembaga audit tertentu, melainkan harus dibuktikan berdasarkan alat bukti yang sah menurut hukum dan dinilai secara independen oleh hakim dalam proses peradilan pidana. Berkenaan dengan persoalan konstitusionalitas tersebut, Mahkamah mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

[3.11.1] Bahwa ketentuan norma Pasal 603 dan Pasal 604 UU 1/2023 merupakan ketentuan yang mengatur mengenai tindak pidana korupsi. Hal ini tampak pada dicantumkannya ketentuan norma Pasal 603 dan Pasal 604 UU 1/2023 dalam BAB XXXV TINDAK PIDANA KHUSUS, Bagian Ketiga Tindak Pidana Korupsi, yang merupakan kodifikasi dari tindak pidana korupsi yang diatur dalam norma Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU Tipikor). 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 merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana 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 miliar rupiah).” Adapun Pasal 3 UU Tipikor menyatakan, “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 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 miliar rupiah).” Oleh karena itu, jika dicermati secara

saksama, perbedaan antara norma Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor dengan norma Pasal 603 dan Pasal 604 UU 1/2023 hanya terletak pada ancaman sanksi pidana yang dikenakan pada masing-masing tindak pidana, sedangkan mengenai unsur delik dalam tindak pidana dimaksud adalah sama atau tidak ada perbedaan.

Bahwa lebih lanjut, berkaitan dengan hal tersebut, Mahkamah telah beberapa kali memutus atau memiliki pendirian berkenaan dengan pengujian norma Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor, dan terakhir dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 142/PUU-XXII/2024 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 17 Desember 2025. Oleh karena itu, dengan mendasarkan pada putusan-putusan Mahkamah dimaksud dan dikarenakan unsur-unsur delik dalam tindak pidana korupsi yang diatur dalam norma Pasal 603 dan Pasal 604 UU 1/2023 yang dimohonkan pengujian dalam permohonan *a quo* adalah sama dengan norma Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor, maka beberapa pertimbangan hukum Mahkamah dalam putusan-putusan sebelumnya berkaitan dengan norma Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor juga berlaku *mutatis mutandis* dalam mempertimbangkan permohonan *a quo*, dikarenakan hingga saat ini Mahkamah belum ada alasan yang kuat dan mendasar untuk bergeser dari pendirian sebelumnya.

[3.11.2] Bahwa para Pemohon mendalilkan ketiadaan parameter normatif yang jelas mengenai siapa yang berwenang menetapkan kerugian, bagaimana standar penilaiannya, dan sejauh mana hasil audit tersebut mengikat hakim dalam proses pembuktian pada frasa “merugikan keuangan negara” dalam norma Pasal 603 dan Pasal 604 UU 1/2023 sehingga menempatkan unsur delik pada ruang tafsir yang tidak terukur dan tidak dapat diprediksi. Terlebih, masih menurut para Pemohon Penjelasan Pasal 603 UU 1/2023 tidak merumuskan secara tegas lembaga audit yang dimaksud, tidak mengatur kedudukan hasil audit dalam struktur pembuktian pidana, serta tidak membatasi relevansi subjek terhadap unsur “merugikan keuangan negara”, sehingga menimbulkan ketidakjelasan dan oleh karenanya bertentangan dengan prinsip kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Terhadap dalil para Pemohon *a quo*, menurut Mahkamah, Penjelasan Pasal 603 UU 1/2023 menyatakan, “Yang dimaksud dengan “merugikan keuangan negara” adalah berdasarkan hasil pemeriksaan lembaga negara audit keuangan”. Definisi kerugian negara sendiri diatur, antara lain, dalam Pasal 1 angka 22 Undang-

Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang menyatakan, “Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.” Dengan kata lain, kerugian negara dapat terjadi apabila terdapat uang atau aset negara yang berkurang, hilang, rusak, atau digunakan tanpa dasar hukum yang sah, yakni secara melawan hukum. Terhadap hal tersebut, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 25 Januari 2017 mempertimbangkan, antara lain:

[3.10.4] ... Kerugian negara menjadi unsur tindak pidana korupsi jika terdapat unsur melawan hukum dan penyalahgunaan kewenangan. Dalam hal adanya penyalahgunaan kewenangan, suatu perbuatan baru dapat diklasifikasikan sebagai tindak pidana korupsi apabila berimplikasi terhadap kerugian negara (kecuali untuk tindak pidana korupsi suap, gratifikasi atau pemerasan), pelaku diuntungkan secara melawan hukum, masyarakat tidak dilayani, dan perbuatan tersebut merupakan tindakan tercela. Dengan demikian bila dikaitkan dengan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor, maka penerapan unsur merugikan keuangan negara telah bergeser dengan menitikberatkan pada adanya akibat, tidak lagi hanya perbuatan. Dengan perkataan lain kerugian negara merupakan implikasi dari: 1) adanya perbuatan melawan hukum yang menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor dan 2) penyalahgunaan kewenangan dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 UU Tipikor. Berdasarkan hal tersebut menurut Mahkamah unsur merugikan keuangan negara tidak lagi dipahami sebagai perkiraan (*potential loss*) namun harus dipahami benar-benar sudah terjadi atau nyata (*actual loss*) untuk dapat diterapkan dalam tindak pidana korupsi;

[3.10.6] Bahwa penerapan unsur merugikan keuangan dengan menggunakan konsepsi *actual loss* menurut Mahkamah lebih memberikan kepastian hukum yang adil dan bersesuaian dengan upaya sinkronisasi dan harmonisasi instrumen hukum nasional dan internasional, seperti dengan UU Administrasi Pemerintahan sebagaimana diuraikan dalam paragraf **[3.10.2]** dan paragraf **[3.10.3]** di atas, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU Perbendaharaan Negara) dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU BPK) serta Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003 (*United Nation Convention Against Corruption*, 2003) yang telah diratifikasi Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006. Pasal 1 angka 22 UU Perbendaharaan Negara dan Pasal 1 angka 15 UU BPK mendefinisikan, “Kerugian negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”. Berdasarkan ketentuan tersebut konsepsi kerugian negara yang dianut adalah konsepsi kerugian negara dalam arti delik materiil, yakni suatu perbuatan dapat dikatakan merugikan keuangan negara dengan syarat harus adanya kerugian negara yang benar-benar

nyata atau aktual. Konsepsi tersebut sebenarnya sama dengan penjelasan kalimat “secara nyata telah ada kerugian negara” yang tercantum dalam Pasal 32 ayat (1) UU Tipikor sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan yang menyatakan sebagai kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk. Selain itu, agar tidak menyimpang dari semangat Konvensi PBB Anti Korupsi maka ketika memasukkan unsur kerugian negara dalam delik korupsi, kerugian negara tersebut harus benar-benar sudah terjadi atau nyata. Hal ini dikarenakan delik korupsi yang terdapat dalam Konvensi PBB Anti Korupsi telah diuraikan secara jelas meliputi suap, penggelapan dalam jabatan, memperdagangkan pengaruh, penyalahgunaan jabatan, pejabat publik memperkaya diri secara tidak sah, suap di sektor swasta, penggelapan dalam perusahaan swasta, pencucian uang hasil kejahatan, menyembunyikan adanya kejahatan korupsi, dan menghalang-halangi proses peradilan.

Berdasarkan kutipan uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, konsepsi kerugian negara yang dianut oleh Indonesia adalah konsepsi kerugian negara dalam arti delik materiil yakni suatu perbuatan dapat dikatakan merugikan keuangan negara dengan syarat harus adanya kerugian negara yang benar-benar nyata atau aktual. Artinya, kerugian negara tersebut sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi atau lembaga yang berwenang. Konsepsi demikian memiliki persamaan dengan Penjelasan Pasal 603 UU 1/2023 yang memberikan pengertian bahwa “merugikan keuangan negara” adalah berdasarkan hasil pemeriksaan lembaga negara audit keuangan”. Oleh karena itu, dengan mengacu pada Penjelasan Pasal 603 UU 1/2023 maka lembaga negara yang berwenang mengaudit keuangan negara dimaksud adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagaimana dimandatkan dalam Pasal 23E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan, “Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.” Lebih lanjut, dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan menyatakan BPK juga memiliki kewenangan untuk menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum. Kewenangan BPK untuk menyatakan dan menetapkan jumlah kerugian negara dimaksud memiliki keterkaitan dengan proses penegakan hukum atas tindakan atau perbuatan yang mengakibatkan kerugian negara.

Bahwa lebih lanjut, berkaitan dengan terjadinya kerugian keuangan negara atau perekonomian negara dalam norma Pasal 603 dan Pasal 604 UU 1/2023 sebagai implikasi dari perbuatan melawan hukum dan menyalahgunakan

kewenangan yang menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi sebagaimana telah dipertimbangkan Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 142/PUU-XXII/2024, berkaitan dengan ketentuan norma Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor Mahkamah mempertimbangkan antara lain sebagai berikut:

[3.16.3] ... unsur perbuatan (*actus reus*) dalam norma Pasal 2 ayat (1) dan norma Pasal 3 UU Tipikor telah terwakili dengan adanya unsur “secara melawan hukum” dalam norma Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor dan unsur “menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan” dalam norma Pasal 3 UU Tipikor. Di samping itu, dengan merujuk Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, terjadinya kerugian keuangan negara atau perekonomian negara dalam norma Pasal 2 ayat (1) dan norma Pasal 3 UU Tipikor merupakan implikasi dari perbuatan melawan hukum dan menyalahgunakan kewenangan yang menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi sebagaimana dimaksud dalam norma Pasal 2 ayat (1) dan norma Pasal 3 UU Tipikor. Oleh karena itu, berdasarkan uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, menurut Mahkamah tidak diperlukan lagi adanya pembuktian terkait dengan hubungan kausalitas antara perolehan keuntungan/kekayaan yang diperoleh tersangka/terdakwa atau orang lain atau korporasi dengan perbuatan atau tindakan konkret dalam bentuk sebagaimana yang diinginkan para Pemohon, karena kerugian keuangan negara atau perekonomian negara merupakan akibat dari perbuatan melawan hukum dalam norma Pasal 2 ayat (1) dan perbuatan penyalahgunaan kewenangan dalam Pasal 3 UU Tipikor yang berakibat adanya memperkaya diri sendiri/orang lain/korporasi. Dengan demikian, secara filosofis pembentukan norma Pasal 2 ayat (1) dan norma Pasal 3 UU Tipikor berkenaan dengan frasa “secara melawan hukum” dalam norma Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor dan unsur “menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan” dalam norma Pasal 3 UU Tipikor memiliki hubungan kausalitas yang sangat erat dengan frasa “yang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” adalah tidak dapat dilepaskan dari arah politik hukum pemberantasan tindak pidana korupsi saat UU Tipikor dirumuskan yang ditujukan untuk mengantisipasi sifat maupun modus tindak pidana korupsi yang semakin banyak varian, sebagaimana telah dipertimbangkan di atas. Dengan demikian, jika dicermati secara saksama Mahkamah dapat memahami jika rumusan norma Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor dengan cara mengabsorpsi unsur “secara melawan hukum” dan “menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan” adalah untuk merepresentasikan/merefleksikan unsur *actus reus* dalam perumusan tindak pidana korupsi, khususnya berkaitan dengan norma Pasal 2 ayat (1) dan norma Pasal 3 UU Tipikor.

Berdasarkan uraian pertimbangan tersebut di atas, dalil para Pemohon berkenaan dengan ketiadaan parameter normatif yang jelas mengenai siapa yang berwenang menetapkan kerugian, bagaimana standar penilaiannya, dan sejauh

mana hasil audit tersebut mengikat hakim dalam proses pembuktian pada frasa “merugikan keuangan negara” dalam norma Pasal 603 dan Pasal 604 UU 1/2023 sehingga menempatkan unsur delik pada ruang tafsir yang tidak terukur dan tidak dapat diprediksi adalah tidak beralasan menurut hukum.

[3.11.3] Bahwa para Pemohon mendalilkan norma Pasal 603 dan Pasal 604 UU 1/2023 memposisikan hukum pidana sebagai *primum remedium* dan bukan *ultimum remedium*. Terhadap dalil para Pemohon tersebut, menurut Mahkamah, berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU 30/2014), kesalahan administratif yang mengakibatkan kerugian negara dan adanya unsur penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan tidak selalu dikenai tindak pidana korupsi begitupun dengan penyelesaiannya yang tidak selalu dengan cara menerapkan hukum pidana. Hal ini ditegaskan Mahkamah dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, antara lain sebagai berikut:

[3.10.3] ... Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan) yang di dalamnya memuat ketentuan antara lain; Pasal 20 ayat (4) mengenai pengembalian kerugian negara akibat kesalahan administratif yang terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan; Pasal 21 mengenai kompetensi absolut peradilan tata usaha negara untuk memeriksa ada atau tidak adanya dugaan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan; Pasal 70 ayat (3) mengenai pengembalian uang ke kas negara karena keputusan yang mengakibatkan pembayaran dari uang negara dinyatakan tidak sah; dan Pasal 80 ayat (4) mengenai pemberian sanksi administratif berat kepada pejabat pemerintahan karena melanggar ketentuan yang menimbulkan kerugian negara. Dengan demikian berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, maka dengan adanya UU Administrasi Pemerintahan, kesalahan administratif yang mengakibatkan kerugian negara dan adanya unsur penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan tidak selalu dikenai tindak pidana korupsi. Demikian juga dengan penyelesaiannya yang tidak selalu dengan cara menerapkan hukum pidana, bahkan dapat dikatakan dalam penyelesaian kerugian negara, UU Administrasi Pemerintahan tampaknya ingin menegaskan bahwa penerapan sanksi pidana sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*);

Berdasarkan kutipan uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, adanya dugaan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan berdasarkan UU 30/2014, diselesaikan terlebih dahulu secara administrasi, kemudian apabila berdasarkan putusan pengadilan telah terbukti bahwa penyalahgunaan wewenang tersebut mengandung unsur-unsur yang termasuk dalam ranah pidana untuk memperoleh keuntungan yang tidak sah, maka

atas dugaan penyalahgunaan wewenang tersebut diselesaikan melalui proses pidana. Sehingga, sanksi pidana sebagaimana tercantum dalam norma Pasal 603 dan Pasal 604 UU 1/2023 tetap merupakan upaya terakhir (*ultimum remedium*). Dengan demikian, dalil para Pemohon yang menyatakan norma Pasal 603 dan Pasal 604 UU 1/2023 memposisikan hukum pidana sebagai *primum remedium* dan bukan *ultimum remedium* adalah tidak beralasan menurut hukum.

[3.11.4] Bahwa para Pemohon mendalilkan norma Pasal 603 dan Pasal 604 UU 1/2023, khususnya terkait penentuan unsur “merugikan keuangan negara” yang hanya dirujuk pada “hasil pemeriksaan lembaga negara audit keuangan” menimbulkan ketidakpastian hukum dan perlu diuji dengan menggunakan pendekatan perbandingan hukum internasional yang secara konsisten menempatkan kepastian penentuan kerugian negara dan perlindungan terhadap pihak ketiga/vendor yang beriktikad baik sebagai elemen fundamental untuk mencegah kriminalisasi yang sewenang-wenang.

Berkenaan dengan dalil para Pemohon *a quo*, menurut Mahkamah, dalam tindak pidana korupsi diperlukan pembuktian terhadap *mens rea* (kehendak/niat jahat). Adapun Mahkamah telah pula mempertimbangkan mengenai ketiadaan unsur kehendak/niat jahat (*mens rea*) terhadap pelaku tindak pidana yang diduga “memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi” dalam norma Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor ataupun “dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi” dalam norma Pasal 3 UU Tipikor serta perbuatan pidana “yang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” dalam norma Pasal 2 ayat (1) dan norma Pasal 3 UU Tipikor dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 142/PUU-XXII/2024, antara lain menyatakan sebagai berikut:

[3.16.4] ... dengan telah dipertimbangkan secara jelas unsur *actus reus* dalam norma Pasal 2 ayat (1) dan norma Pasal 3 UU Tipikor sebagaimana telah dipertimbangkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 114/PUU-XXII/2024, maka unsur “melawan hukum” dalam norma Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor dan unsur “menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan” dalam norma Pasal 3 UU Tipikor, yang tentunya tidak dapat dipisahkan dari adanya tindakan/perbuatan yang telah disadari oleh pelaku akan akibat yang ditimbulkan dari perbuatannya, maka hal ini menunjukkan adanya kehendak/niat jahat (*mens rea*) dari pelaku tindak pidana korupsi. Oleh karena itu, dalam norma Pasal 2 ayat (1) dan norma Pasal 3 UU Tipikor tidak diperlukan lagi dilekatkan unsur “dengan sengaja” yang menjadi bagian dari adanya kehendak/niat jahat (*mens rea*) dimaksud. Lebih lanjut, secara doktriner dan praktik, sifat melawan hukum dalam rumusan tindak

pidana/delik tidak selalu dirumuskan secara eksplisit. Terlebih, sebagaimana telah dipertimbangkan sebelumnya, berkenaan dengan semangat pemberantasan tindak pidana korupsi diperlukan cara yang lebih ekstra dan bahkan diperlukan dengan cara yang luar biasa pula. Oleh karenanya norma yang dibentuk oleh pembentuk undang-undang memiliki jangkauan yang bersifat antisipatif dan memiliki jangkauan lebih luas. Dengan demikian, apabila dalam rumusan suatu delik tidak disebutkan sifat melawan hukum dalam rumusan delik, maka harus dipahami bahwa unsur-unsur perbuatan dalam rumusan delik telah menunjukkan ketercelaan atau melawan hukum itu sendiri. Termasuk dalam hal ini, norma yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi, karena telah adanya unsur “melawan hukum” dalam norma Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor dan unsur “menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan” dalam norma Pasal 3 UU Tipikor, di mana sekali lagi hal tersebut menegaskan adanya perbuatan yang dilakukan dengan sengaja (*actus reus*) dan niat jahat (*mens rea*).

Selanjutnya, berkenaan dengan proses penegakan hukum berkaitan dengan tindak pidana korupsi, sekalipun perbuatan yang termasuk dalam kategori *actus reus* dan niat jahat yang merupakan pengejawantahan atau refleksi dari adanya unsur sengaja dalam melakukan tindak pidana korupsi, penegak hukum dituntut untuk mampu membuktikan unsur “secara melawan hukum” dalam norma Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor dan unsur “menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan” dalam norma Pasal 3 UU Tipikor yang di dalamnya terkandung unsur adanya kesengajaan untuk melakukan tindak pidana korupsi. Artinya, pelaku tindak pidana korupsi dalam melakukan perbuatannya dalam batas penalaran yang wajar telah secara sadar/sengaja dan menghendaki (*willens en wetens*) terhadap akibat perbuatan yang dilakukan. Hal tersebut sekaligus menjadi fakta adanya hubungan kausalitas dengan adanya *actus reus* dan *mens rea* serta unsur memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi. Sebab, unsur memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi merupakan akibat yang tidak dapat dipisahkan dari keterpenuhan syarat adanya perbuatan pidana korupsi, yang merupakan salah satu unsur fundamental dari ketentuan norma Pasal 2 ayat (1) dan norma Pasal 3 UU Tipikor. Bahkan, lebih dari itu terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang secara faktual tidak menikmati hasil tindak pidana korupsi akan tetapi akibat dari perbuatannya mengakibatkan kerugian negara, maka pelaku perbuatan tersebut tetap saja dapat dijerat dengan tindak pidana korupsi, setidaknya dengan menggunakan instrumen pasal penyertaan, misalnya Pasal 55 dan/atau Pasal 56 KUHP.

Berdasarkan kutipan uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, penilaian terhadap ada tidaknya *mens rea* dalam tindak pidana korupsi merupakan kewenangan hakim dalam proses peradilan. Jika seseorang tidak terbukti memiliki iktikad tidak baik (kehendak/niat jahat) dalam tindakan yang merugikan keuangan atau perekonomian negara, maka yang bersangkutan tidak akan dijatuhi pidana atas dakwaan merugikan keuangan atau perekonomian negara. Dengan kata lain, menurut Mahkamah, sifat “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”

tidak dapat begitu saja dijadikan dasar untuk memidana orang (baik orang perseorangan maupun korporasi) selama tidak dapat dibuktikan bahwa tindakan tersebut dilakukan dengan iktikad tidak baik atau bertentangan dengan hukum.

Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut di atas, dalil para Pemohon *a quo* adalah tidak beralasan menurut hukum.

[3.12] Menimbang bahwa, meskipun berkenaan dengan frasa “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” dalam norma Pasal 603 dan Pasal 604 UU 1/2023 yang juga terdapat dalam norma Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor Mahkamah telah berpendirian sebagaimana diuraikan di atas, namun dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 142/PUU-XXII/2024, Mahkamah telah menegaskan dalam pertimbangan hukumnya, antara lain menyatakan sebagai berikut:

[3.17] Menimbang bahwa berkenaan dengan eksistensi norma Pasal 2 ayat (1) dan norma Pasal 3 UU Tipikor meskipun Mahkamah telah menegaskan pendiriannya bahwa norma pasal-pasal tersebut konstitusional, namun demikian Mahkamah juga dapat memahami bahwa dalam penerapan norma-norma tersebut acapkali dapat menimbulkan diskursus berkaitan dengan adanya potensi tafsir yang tidak tunggal dan juga berpotensi menciptakan ketidakseragaman atau ketidakkonsistenan bagi aparat penegak hukum dalam menangani tindak pidana korupsi. Oleh karena itu, sebagaimana telah Mahkamah pertimbangkan dalam pertimbangan hukum di atas, bahwa berkaitan dengan rumusan norma sanksi pidana bukan menjadi kewenangan Mahkamah untuk merumuskannya, serta berkenaan dengan UU Tipikor saat ini telah menjadi program legislasi nasional tahun 2025-2029 [vide Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 64/DPR RI/II/2024-2025 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2025-2029 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2025], maka melalui putusan *a quo* Mahkamah menegaskan agar pembentuk undang-undang segera memprioritaskan melakukan pengkajian secara komprehensif dan membuka peluang untuk merumuskan ulang UU Tipikor *a quo*, khususnya berkaitan dengan norma Pasal 2 ayat (1) dan norma Pasal 3 UU Tipikor. Berkenaan dengan hal ini, Mahkamah mendorong beberapa hal yang perlu dijadikan pertimbangan pembentuk undang-undang dalam merumuskan kembali UU Tipikor, yaitu:

1. Pembentuk undang-undang segera melakukan pengkajian secara komprehensif norma Pasal 2 ayat (1) dan norma Pasal 3 UU Tipikor;
2. Dalam hal hasil kajian membutuhkan revisi atau perbaikan terhadap norma Pasal 2 ayat (1) dan norma Pasal 3 UU Tipikor, pembentuk undang-undang dapat memosisikan revisi atau perbaikan dimaksud sebagai prioritas;
3. Bilamana revisi atau perbaikan tersebut perlu dilakukan, pembentuk undang-undang harus memperhitungkan secara cermat dan matang agar implikasi revisi atau perbaikan tidak mengurangi politik hukum

- pemberantasan tindak pidana korupsi sebagai kejahatan yang bersifat luar biasa (*extraordinary crime*);
4. Substansi berkaitan norma sanksi pidana dirumuskan secara lebih berkepastian hukum agar dapat mengurangi potensi kemungkinan adanya penyalahgunaan kewenangan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi;
 5. Revisi atau perbaikan dimaksud melibatkan partisipasi semua kalangan yang *concern* atas agenda pemberantasan tindak pidana korupsi dengan menerapkan prinsip partisipasi publik bermakna (*meaningful participation*).

Berdasarkan kutipan uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, oleh karena Mahkamah telah berkesimpulan bahwa jika berkenaan dengan norma Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor terdapat permasalahan dan diperlukan pengkajian secara komprehensif dan oleh karena hal tersebut menjadi kewenangan pembentuk undang-undang, maka berkenaan dengan frasa “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” yang merupakan bagian dari norma Pasal 603 dan Pasal 604 UU 1/2023 yang memiliki makna yang sama dengan frasa “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” dalam norma Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor, termasuk dalam hal ini jika terdapat tafsir yang tidak tunggal, hal tersebut menjadi kewenangan pembentuk undang-undang pula untuk merumuskannya.

[3.13] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, frasa “merugikan keuangan negara” dalam norma Pasal 603 dan Pasal 604 UU 1/2023 telah ternyata tidak bertentangan dengan kepastian hukum yang adil seperti diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, bukan sebagaimana yang didalilkan para Pemohon. Dengan demikian, dalil para Pemohon sepanjang frasa “merugikan keuangan negara” dalam norma Pasal 603 dan Pasal 604 UU 1/2023 adalah tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.

[3.14] Menimbang bahwa terhadap hal-hal lain dan selebihnya tidak dipertimbangkan lebih lanjut karena dinilai tidak ada relevansinya.

4. KONKLUSI

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

[4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

- [4.2]** Para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3]** Pokok permohonan tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554) 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:

Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Suhartoyo selaku Ketua merangkap Anggota, Saldi Isra, Daniel Yusmic P. Foekh, M. Guntur Hamzah, Anwar Usman, Enny Nurbaningsih, Ridwan Mansyur, Arsul Sani, dan Adies Kadir, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Senin**, tanggal **sembilan**, bulan **Februari**, tahun **dua ribu dua puluh enam**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Senin**, tanggal **dua**, bulan **Maret**, tahun **dua ribu dua puluh enam**, selesai diucapkan pukul **10.37 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Suhartoyo selaku Ketua merangkap Anggota, Saldi Isra, Daniel Yusmic P. Foekh, M. Guntur Hamzah, Anwar Usman, Enny Nurbaningsih, Ridwan Mansyur, Arsul Sani, dan Adies Kadir, masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Rizki Amalia

sebagai Panitia Pengganti, serta dihadiri oleh para Pemohon dan/atau kuasanya,
Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, dan Presiden atau yang mewakili.

KETUA,

ttd.

Suhartoyo

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

Saldi Isra

ttd.

Daniel Yusmic P. Foekh

ttd.

M. Guntur Hamzah

ttd.

Anwar Usman

ttd.

Enny Nurbaningsih

ttd.

Ridwan Mansyur

ttd.

Arsul Sani

ttd.

Adies Kadir

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Rizki Amalia



Plt. Panitia
Wiryanto - NIP 196406051988031001
Digital Signature

Jln. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat 10110
Telp: 021-23529000 Fax: 021-3520177
Email: office@mkri.id