



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 105/PUU-XXIII/2025**

Tentang

**Sanksi Perdata Sebagai Alternatif Sanksi Dalam Pelanggaran Korupsi, Kolusi,
dan Nepotisme**

- Pemohon** : 1. Leonardo Olefins Hamonangan (Pemohon I)
2. Frans Yudistira Sembiring (Pemohon II)
3. Martin Maurer (Pemohon III)
- Jenis Perkara** : Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme (UU 28/1999) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945)
- Pokok Perkara** : “atau sanksi perdata” dalam Pasal 20 ayat (2) UU 28/1999 bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945
- Amar Putusan** : 1. Menyatakan permohonan Pemohon I dan Pemohon II tidak dapat diterima;
2. Menolak permohonan Pemohon III untuk seluruhnya.
- Tanggal Putusan** : Rabu, 30 Juli 2025
- Ikhtisar Putusan** :

Para Pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia yang merasa mengalami kerugian konstitusional sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 karena keberlakuan frasa “atau sanksi perdata” dalam norma Pasal 20 ayat (2) UU 28/1999 memberikan ketidakjelasan mengenai jenis sanksi yang dapat dikenakan kepada pelanggaran korupsi, kolusi, dan nepotisme oleh penyelenggara negara.

Terkait dengan kewenangan Mahkamah, oleh karena yang dimohonkan oleh para Pemohon adalah pengujian konstitusionalitas norma Undang-Undang *in casu* UU 28/1999 terhadap UUD NRI Tahun 1945, yang menjadi salah satu kewenangan Mahkamah maka berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a UU MK, dan Pasal 29 ayat (1) UU Kekuasaan Kehakiman, Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

Mengenai kedudukan hukum Pemohon, Meskipun dalam permohonan Pemohon I dan

Pemohon II telah mendalilkan adanya anggapan kerugian hak konstitusional, seperti ketidakjelasan makna frasa “atau sanksi perdata” dalam Pasal 20 ayat (2) UU 28/1999 yang dianggap bertentangan dengan asas kepastian hukum, namun karena ketidakhadiran Pemohon I dalam sidang Pemeriksaan Pendahuluan tanpa ada kuasa hukum menyebabkan Mahkamah tidak dapat melakukan verifikasi atau konfirmasi langsung terhadap identitas dan permohonan *a quo*. Demikian juga dengan Pemohon II yang tidak hadir dalam sidang Pemeriksaan Pendahuluan dengan agenda penyerahan perbaikan maka Mahkamah tidak memiliki dasar faktual dan hukum yang cukup untuk menilai terpenuhinya syarat kedudukan hukum dari Pemohon I dan Pemohon II. Oleh karena itu, menurut Mahkamah Pemohon I dan Pemohon II tidak memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

Sementara itu, terhadap Pemohon III menurut Mahkamah telah dapat menjelaskan kualifikasinya sebagai perorangan warga negara Indonesia, yang juga sebagai paralegal pada firma hukum “Suka Hukum” dan penulis opini publik bertema pemberantasan korupsi dan pelayanan publik. Dalam konteks ini, menurut Mahkamah, Pemohon III telah secara konkret menjalankan peran partisipasi masyarakat sebagaimana ketentuan Pasal 8 UU 28/1999 yang menegaskan bahwa masyarakat berperan serta dalam upaya mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Pemohon III telah menjelaskan anggapan kerugian hak konstitusional akibat berlakunya frasa “atau sanksi perdata” dalam norma UU 28/1999 yang dimohonkan pengujian. Anggapan kerugian hak konstitusional tersebut bersifat spesifik dan potensial disebabkan oleh berlakunya frasa “atau sanksi perdata” dalam norma UU 28/1999 yang tidak memberikan kejelasan sanksi bagi penyelenggara negara yang melakukan perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme sehingga menimbulkan pemanfaatan celah untuk melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme yang dapat merugikan masyarakat. Dalam kaitan ini, anggapan kerugian hak konstitusional yang dijelaskan Pemohon III memiliki hubungan sebab-akibat (*causal verband*) dengan berlakunya norma undang-undang yang dimohonkan pengujian. Oleh karena itu, apabila permohonan *a quo* dikabulkan, anggapan kerugian hak konstitusional seperti yang dijelaskan Pemohon III tidak akan terjadi. Dengan demikian, terlepas dari terbukti atau tidaknya inkonstitusionalitas norma yang dimohonkan pengujian, menurut Mahkamah, Pemohon III memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam Permohonan *a quo*.

Bahwa oleh karena permohonan *a quo* telah jelas, maka Mahkamah berpendapat tidak terdapat urgensi maupun relevansinya untuk mendengar keterangan pihak-pihak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 UU MK.

Setelah membaca secara saksama dalil Pemohon beserta bukti-bukti yang diajukan, persoalan konstitusionalitas norma yang harus dijawab oleh Mahkamah adalah apakah frasa “atau hukum perdata” dalam norma Pasal 20 ayat (2) UU 28/1999 menimbulkan ketidakjelasan jenis sanksi dan tidak sesuai dengan karakteristik tindak pidana korupsi, sehingga bertentangan dengan prinsip kepastian hukum sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Berkenaan dengan frasa “atau hukum perdata” dalam norma Pasal 20 ayat (2) UU 28/1999 yang dipersoalkan konstitusionalitasnya oleh Pemohon, penting bagi Mahkamah untuk terlebih dahulu mengutip keseluruhan norma Pasal 20 ayat (2) UU 28/1999 yang menyatakan, “Setiap Penyelenggara Negara yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 angka 4 atau 7 dikenakan sanksi pidana dan atau sanksi perdata sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Norma *a quo* merupakan bagian dari pengaturan sanksi yang merujuk pada beberapa ketentuan dalam Pasal 5, khususnya angka 4 dan angka 7 UU 28/1999 yang merupakan bagian dari pengaturan kewajiban penyelenggara negara untuk tidak melakukan perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme [vide Pasal 5 angka 4 UU 28/1999]. Sementara angka 7 menentukan

kewajiban penyelenggara negara untuk bersedia menjadi saksi dalam perkara korupsi, kolusi, dan nepotisme serta dalam perkara lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal penyelenggara negara melanggar kewajiban dimaksud maka norma Pasal 20 ayat (2) UU 28/1999 menentukan “sanksi pidana dan atau sanksi perdata sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Pengaturan sanksi dalam Pasal 20 ayat (2) UU 28/1999 tersebut berbeda dengan pelanggaran atas kewajiban yang dilakukan oleh penyelenggara negara apabila tidak mengucapkan sumpah/janji sebelum menjabat, tidak bersedia diperiksa kekayaannya sebelum, selama dan sesudah menjabat, serta tidak melaporkan dan mengumumkan kekayaan sebelum dan setelah menjabat, yang dikenakan sanksi administratif [vide Pasal 20 ayat (1) UU 28/1999].

Lebih lanjut, norma Pasal 20 ayat (2) UU 28/1999 juga memiliki keterkaitan dengan norma pasal lainnya yang juga mengatur mengenai sanksi bagi penyelenggara negara, khususnya terkait dengan perbuatan kolusi dan nepotisme. Dalam kaitan dengan kolusi, diwajibkan bagi penyelenggara negara untuk tidak melakukan perbuatan kolusi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 angka 4 UU 28/1999. Apabila kewajiban tersebut dilanggar maka terhadap penyelenggara negara dimaksud dipidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun dan denda paling sedikit Rp200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,- (satu milyar rupiah) [vide Pasal 21 UU 28/1999]. Sementara itu, dalam kaitan dengan nepotisme, diwajibkan pula bagi penyelenggara negara untuk tidak melakukan perbuatan nepotisme sebagaimana ketentuan Pasal 5 angka 4 UU 28/1999, namun apabila hal tersebut dilanggar dikenakan sanksi pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun dan denda paling sedikit Rp200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,- (satu milyar rupiah) [vide Pasal 22 UU 28/1999]. Kedua sanksi pidana tersebut, selain dikenakan bagi penyelenggara negara juga dikenakan bagi anggota komisi pemeriksa.

Setelah Mahkamah mencermati secara saksama substansi UU 28/1999, pengaturan mengenai sanksi untuk perbuatan korupsi tidak diatur secara rinci sebagaimana halnya perbuatan kolusi dan nepotisme. Sebab, pelanggaran atas kewajiban untuk tidak melakukan perbuatan korupsi ditentukan sanksinya dalam undang-undang yang khusus mengatur tindak pidana korupsi, *in casu*, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor). Keberlakuan UU Tipikor untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU 3/1971). Artinya, pada saat proses penyusunan UU 28/1999 dilakukan, masih berlaku UU 3/1971. Oleh karena itu, dalam perumusan norma Pasal 20 ayat (2) UU 28/1999 dirumuskan dengan menggunakan frasa “sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Dalam kaitan ini, UU Tipikor menjadi dasar pengenaan sanksi atas perbuatan atau tindak pidana korupsi. Sementara itu, UU 28/1999 menjadi “rambu-rambu” yang mengatur penyelenggaraan negara yang harus dilakukan dengan sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab sebagaimana amanat reformasi [vide Konsiderans Menimbang huruf b dan Penjelasan Umum UU 28/1999].

Terkait dengan dalil Pemohon yang mempersoalkan frasa “atau sanksi perdata” dalam Pasal 20 ayat (2) UU 28/1999 karena tidak sesuai dengan prinsip *lex certa* serta menimbulkan ambiguitas dan multitafsir, menurut Mahkamah keberlakuan frasa “dan/atau sanksi perdata” harus dibaca secara sistematis dalam keseluruhan ketentuan UU 28/1999, khususnya berkaitan dengan pelanggaran atas Pasal 5 angka 4 dan angka 7 UU 28/1999. Dalam konteks ini, keberadaan frasa “atau sanksi perdata” tidak mengurangi kekuatan penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi sebagaimana didalilkan Pemohon, melainkan justru memperluas instrumen pemulihan kerugian keuangan negara. Terlebih,

sanksi pidana terhadap penyelenggara negara yang melakukan perbuatan kolusi dan nepotisme telah diatur secara tegas dalam Pasal 21 dan Pasal 22 UU 28/1999. Oleh karena itu, kekhawatiran Pemohon bahwa penyelenggara negara dapat “meloloskan diri” hanya dengan dikenakan sanksi perdata adalah asumsi yang tidak benar dan tidak berdasar, karena pemberian sanksi tetap harus disesuaikan dengan jenis pelanggaran, alat bukti yang tersedia, dan proses hukum yang berlaku. Selain itu, penggunaan frasa “dan/atau” dalam ketentuan tersebut tidak menciptakan ambiguitas hukum, melainkan memperkuat efektivitas penegakan hukum karena memberikan ruang fleksibilitas bagi aparat penegak hukum untuk menentukan jenis sanksi yang paling tepat sesuai dengan karakteristik setiap perkara. Terlebih, frasa “atau sanksi perdata” dimaksud memberikan kesempatan bagi negara untuk mengajukan tuntutan ganti rugi atau pembayaran denda secara keperdataan apabila pelanggar/pelaku terbukti melakukan perbuatan kolusi dan nepotisme sebagaimana dimaksud Pasal 21 dan Pasal 22 UU 28/1999 tidak memenuhi kewajibannya terhadap sanksi yang dijatuhkan. Dengan demikian, ketentuan pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 dan Pasal 22 UU 28/1999, yang secara khusus mengatur sanksi pidana terhadap perbuatan kolusi dan nepotisme tetap dapat ditegakkan.

Sementara itu, berkenaan dengan Pasal 20 ayat (2) UU 28/1999 tetap memberikan penegasan bahwa terhadap pelanggaran norma sebagaimana dimaksud pada Pasal 5 angka 4 dan angka 7 UU 28/1999 yang tidak termasuk perbuatan yang dapat dikenakan sanksi pidana maka dapat dikenakan sanksi perdata apabila terbukti mengakibatkan kerugian negara. Keberadaan frasa “sanksi perdata” dalam norma tersebut tidak mengaburkan batas-batas norma pidana, melainkan mempertegas adanya kemungkinan alternatif yang dapat dilakukan oleh negara untuk memulihkan kerugian negara, tanpa mengorbankan prinsip *due process of law*. Oleh karena itu, kekhawatiran Pemohon terhadap kemungkinan ambiguitas dan multitafsir tidak didukung oleh fakta empiris maupun norma hukum, sehingga tidak bertentangan dengan prinsip *lex certa* serta menimbulkan ambiguitas dan multitafsir

Selanjutnya Pemohon mendalilkan frasa “atau sanksi perdata” dalam norma Pasal 20 ayat (2) UU 28/1999 dapat melemahkan penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi karena membuka kemungkinan pelaku KKN hanya dijatuhi sanksi perdata. Terhadap dalil Pemohon *a quo*, penting pula bagi Mahkamah untuk merujuk pada Penjelasan Pasal 5 ayat (2) UU Tipikor (UU 20/2001) yang pada pokoknya menyatakan, “Yang dimaksud dengan ‘penyelenggara negara’ dalam Pasal ini adalah penyelenggara negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UU 28/1999”. Pengertian “penyelenggara negara” tersebut berlaku pula untuk pasal-pasal berikutnya dalam UU Tipikor. Lebih lanjut, sejalan dengan upaya negara melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi dan mengembalikan kerugian keuangan negara, Pasal 38C UU 20/2001 menentukan, “Apabila setelah putusan pengadilan telah memperoleh kekuatan hukum tetap, diketahui masih terdapat harta benda milik terpidana yang diduga atau patut diduga juga berasal dari tindak pidana korupsi yang belum dikenakan perampasan untuk negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38B ayat (2), maka negara dapat melakukan gugatan perdata terhadap terpidana dan atau ahli warisnya”. Dasar pemikiran ketentuan dalam Pasal ini adalah untuk memenuhi rasa keadilan masyarakat terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang menyembunyikan harta benda yang diduga atau patut diduga berasal dari tindak pidana korupsi. Harta benda tersebut diketahui setelah putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap. Dalam hal tersebut, negara memiliki hak untuk melakukan gugatan perdata kepada terpidana dan/atau ahli warisnya terhadap harta benda yang diperoleh sebelum putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap, baik putusan tersebut didasarkan pada undang-undang sebelum maupun setelah berlakunya UU 31/1999 untuk melakukan gugatan tersebut, negara dapat menunjuk kuasa untuk mewakili negara [vide Penjelasan Pasal 38 UU 20/2001]. Sama halnya dengan UU 20/2001, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU 30/2002) dalam Ketentuan Umum Pasal 1 angka 2 juga menyatakan yang dimaksud dengan penyelenggara negara dalam UU 30/2002 adalah merujuk pada UU

28/1999.

Adanya pengaturan sanksi yang demikian dalam UU Tipikor, maka keberlakuan frasa “atau sanksi perdata” dalam norma Pasal 20 ayat (2) UU 28/1999 menjadi penting artinya sebagai panduan (*guidance*) untuk menjembatani ketentuan yang lebih khusus dalam penerapan sanksi pelanggaran oleh penyelenggara negara sesuai dengan keberlakuannya. Dalam kaitan ini, keberadaan sanksi perdata bukanlah bentuk penggantian sanksi pidana, melainkan alternatif untuk memastikan pemulihan kerugian negara secara optimal. Tuntutan perdata terhadap pelaku tindak pidana korupsi seringkali menjadi instrumen penting ketika sanksi pidana tidak dapat menjangkau pemulihan atas kerugian keuangan negara. Oleh karena itu, dalil Pemohon yang menyatakan bahwa sanksi perdata memperlambat penegakan hukum atau menghalangi efek jera tidak dapat dibuktikan secara normatif maupun empiris, melainkan sanksi perdata justru memberikan perluasan mekanisme akuntabilitas yang lebih menyeluruh terhadap penyelenggara negara.

Berkenaan dengan hal ini, apabila mengikuti petitum Pemohon yang memohon kepada Mahkamah agar menyatakan frasa “atau sanksi perdata” dinyatakan inkonstitusional, maka hal tersebut akan mengubah secara mendasar konstruksi pengaturan mengenai sanksi dalam pelanggaran tindak pidana korupsi oleh penyelenggara negara. Sebab, keberadaan frasa “atau sanksi perdata” dalam norma Pasal 20 ayat (2) UU 28/1999 sebagai panduan (*guidance*) untuk menjembatani ketentuan yang lebih khusus mengenai pola pengaturan sanksi bagi tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh penyelenggara negara sesuai dengan keberlakuannya sebagaimana telah dipertimbangkan di atas. Terlebih, jika dikaitkan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, norma yang dimohonkan pengujian tersebut merupakan salah satu bentuk jaminan kepastian hukum dalam upaya penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari KKN.

Berdasarkan seluruh uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, menurut Mahkamah telah ternyata frasa “atau hukum perdata” dalam norma Pasal 20 ayat (2) UU 28/1999 tidak bertentangan dengan prinsip kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, bukan sebagaimana yang didalilkan oleh Pemohon. Dengan demikian, dalil Pemohon adalah tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.

Dengan demikian, selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan dengan amarnya sebagai berikut:

1. Menyatakan permohonan Pemohon I dan Pemohon II tidak dapat diterima;
2. Menolak permohonan Pemohon III untuk seluruhnya.