

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tindak pidana korupsi telah ditempatkan sebagai salah satu kejahatan terorganisir dan bersifat transnasional berdasarkan *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime (UNTOC)*. Kejahatan ini tidak lagi hanya dapat dianggap sebagai sesuatu yang merugikan keuangan dan/atau perekonomian negara saja, tetapi juga sudah sepatutnya dilihat sebagai sesuatu yang melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat sebagai bagian dari hak asasi manusia.¹ Menurut Elwi Danil, terdapat cukup alasan yang rasional untuk mengkategorikan korupsi sebagai sebuah kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*), sehingga pemberantasannya perlu dilakukan dengan cara-cara yang luar biasa (*extraordinary measure*) dan dengan menggunakan instrumen-instrumen hukum yang luar biasa pula (*extraordinary instrument*).² Lebih jauh Elwi Danil berpendapat bahwa aparat penegak hukum relatif tidak berdaya, atau tidak mempunyai kekuatan untuk menghadapi jenis tindak pidana ini.³

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

¹ Muhammad Yusuf, *Merampas Aset Korupsi; Solusi Pemberantasan Korupsi di Indonesia*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2013. hlm. 1.

² Elwi Danil, *Korupsi: Konsep, Tindak Pidana, dan Pemberantasannya*. PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011. hlm. 76.

³ Elwi Danil, *Fungsionalisasi Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi; Studi Tentang Urgensi Pembaharuan Hukum Pidana Terhadap Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, Disertasi Pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001, hlm. 2.

Pidana Korupsi yang menjadi landasan bagi upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi mengalami perubahan mendasar. Perubahan pertama terjadi pada 24 Juli 2006 ketika Mahkamah Konstitusi melalui putusan Nomor 003/PUU-IV/2006 menyatakan norma Penjelasan Pasal 22 Ayat (1) UU Tindak Pidana Korupsi bertentangan dengan konstitusi sehingga menjadi norma formil. Perubahan kedua terjadi pada 25 Januari 2017, dimana Mahkamah Konstitusi dalam putusan nomor 25/PUU-XIV/2016 menghapus kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 seperti telah diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor).⁴

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

Permohonan ini diajukan oleh 7 orang Pemohon dengan latar belakang PNS dan pensiunan PNS dari berbagai daerah yang berbeda. Tiga orang dari tujuh

⁴Amar Putusan menyatakan; “Menyatakan kata ‘dapat’ dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat”. (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 hlm. 116). Putusan ini tidak diambil dengan suara bulat. Ada empat Hakim Konstitusi mengajukan dissenting opinion (pendapat berbeda) yakni I Dewa Gede Palguna, Suhartoyo, Aswanto, dan Maria Farida Indrati. Intinya, keempat hakim ini menolak pengujian Pasal 2 dan 3 UU Tipikor. Mereka beralasan kedua pasal yang diajukan tersebut tidaklah bertentangan dengan UUD 1945 dan tetap sebagai delik formil.

Pemohon mendudukan dirinya sebagai korban akibat keberlakuan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 karena telah didakwa berdasarkan ketentuan *a quo*. Sedangkan Pemohon lainnya mendalilkan bahwa ketentuan *a quo* berpotensi merugikan hak konstitusionalnya dalam kedudukannya sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN). Sebagai ASN, para Pemohon kerap mengeluarkan keputusan dalam hal pelaksanaan kebijakan-kebijakan, berupa pelaksanaan proyek-proyek pembangunan di daerahnya masing-masing. Kebijakan tersebut berpotensi dipidana dengan keberlakuan ketentuan tersebut.⁵

Keberatan para Pemohon, khususnya terhadap keberlakuan frasa “dapat” dan frasa “atau orang lain atau suatu korporasi”. Pemohon berargumentasi bahwa tidak mungkin sebagai pejabat negara, tidak mengeluarkan keputusan-keputusan yang bertujuan untuk melaksanakan proyek pembangunan di daerahnya masing-masing, serta tidak mungkin pula proyek-proyek yang dimenangkan pihak penyelenggara proyek (pemenang tender) tidak mendapat keuntungan dari proyek yang diselenggarakannya. Sehingga keberlakuan norma *a quo*, sewaktu-waktu dapat dikenakan kepada para Pemohon, meski dalam posisi melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai ASN sebagaimana diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan. Secara lengkap, rumusan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor berbunyi:

Pasal 2 ayat (1)

“Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun

⁵Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 hlm. 6-8

dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).”

Pasal 3

“Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh tahun) dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).”

Secara gramatikal, kedua pasal tersebut menganut delik formil yang membawa konsekuensi bahwa seseorang dianggap tersangka jika sudah menyelesaikan rangkaian perbuatan yang dimaksudkan dalam rumusan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor. Sehingga kata “dapat” memberikan arti bahwa akibat “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” tidak harus benar-benar terjadi, yang penting (rangkaiannya) perbuatan pelaku sudah sesuai dengan rumusan delik ditambah dengan perbuatan tersebut memiliki peluang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.⁶

Dalam pertimbangannya, setidaknya terdapat empat tolok ukur yang menjadi *ratio legis* MK menggeser makna substansi terhadap delik korupsi. Keempat tolak ukur tersebut adalah (1) *nebis in idem* dengan Putusan MK yang terdahulu, yakni Putusan MK Nomor 003/PUU-IV/2006; (2) munculnya ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) dalam delik korupsi formil sehingga diubah menjadi delik materiil; (3) relasi/harmonisasi antara frasa “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” dalam pendekatan pidana

⁶RB Budi Prastowo, “Delik Formil/Materiil, Sifat Melawan Hukum Formil/Materiil dan Pertanggungjawaban Pidana dalam Tindak Pidana Korupsi (Kajian Teori Hukum Pidana terhadap Putusan MK Perkara No. 003/PUU-IV/2006)”, Jurnal Hukum Pro Justitia, Volume 24 No.3, Juli 2006, hlm. 213.

pada UU Tipikor dengan pendekatan administratif pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Administrasi Pemerintahan; dan (4) adanya dugaan kriminalisasi dari Aparatur Sipil Negara (ASN) dengan menggunakan frasa “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” dalam UU Tipikor.⁷

Meski tidak mengabulkan keseluruhan permohonan para Pemohon, Mahkamah Konstitusi pada akhirnya memberikan tafsiran bahwa salah satu unsur delik korupsi adalah bersifat “*actual loss*” (kerugian negara yang nyata) dan bukan bersifat “*potential loss*” (potensi kerugian keuangan negara atau perkiraan kerugian keuangan negara) sebagaimana selama ini diatur dan dipraktekkan. Hal inilah yang membuat terjadinya pergeseran makna delik dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor yang semula merupakan delik formil dan materil menjadi delik materil saja.⁸

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

⁷Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 hlm. 101-104

⁸Fatkhurohman, *Pergeseran Delik Korupsi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016*, *Jurnal Konstitusi*, Volume 14, Nomor 1, Maret 2017.

faktanya sebagaimana telah diuraikan di atas, dan menjadi pengetahuan publik, penggunaan ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor sangat dominan digunakan oleh JPU untuk mendakwa para koruptor. Penggunaan ketentuan tersebut, justru untuk menyelamatkan keuangan negara dan perekonomian negara, bukan sebaliknya. Sehingga permintaan para Pemohon untuk menyatakan agar ketentuan *a quo* bertentangan dengan UUD 1945 menjadi suatu paradoks dengan realitas publik.⁹

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

Dalam salah satu pertimbangan putusannya, MK berpandangan bahwa penerapan unsur kerugian negara dengan menggunakan konsepsi *actual loss* lebih memberikan kepastian hukum yang adil dan bersesuaian dengan upaya sinkronisasi dan harmonisasi antar instrumen hukum.¹⁰ Jika pertimbangan putusan ini merupakan upaya untuk menegakkan hukum materiil karena mengedepankan kerugian yang bersifat nyata, maka menjadi suatu pertanyaan, apakah

⁹Emerson Yuntho, et.al, “Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Delik Tindak Pidana Korupsi”, (Laporan Hasil Penelitian, Indonesian Corruption Watch, 2004), hlm. 19.

¹⁰Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 hlm. 83

pertimbangan putusan ini merupakan wujud keadilan substantif yang selama ini didengung-dengungkan oleh MK dengan bersandar kepada hukum progresif untuk melakukan terobosan-terobosan hukum dalam mencapai kemanfaatan dan keadilan hukum. Jika benar demikian, maka luaran pikiran ini tentunya bertujuan untuk mencegah dan memberantas korupsi yang merupakan musuh bersama (*common enemy*) oleh siapapun dan sampai kapanpun.¹¹

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

Selama ini yang terjadi, apabila terbukti unsur melawan hukum dan memperkaya diri, seseorang langsung dianggap terbukti dan dijatuhi hukuman, sekalipun unsur kerugian negara tak ada atau tidak terbukti, cukup “dapat diperkirakan” saja (*potential loss*).

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 jelas mempersempit serta membatasi kewenangan penyidik dan hakim untuk menjerat koruptor, tetapi dari sisi lain justru memperjelas dan memperkuat perlindungan, kepastian, dan keadilan hukum bagi semua pihak. Sekarang, tidak bisa lagi orang

¹¹Fatkurohman, *ibid*

dihukum tanpa aturan hukum tertulis dan tanpa bukti riil adanya kerugian negara. Orang juga tidak bisa seenaknya ditangkap dan ditahan tanpa diproses hukum sehingga rumor penyidikan dan peradilan sesat bisa diatasi. Dampak hukum praktik ke depannya adalah aparat penegak hukum harus dapat membuktikan adanya kerugian negara yang riil sebelum melakukan penyelidikan perkara korupsi.

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

Belum lagi terkait durasi waktu bagi BPK dalam melakukan audit kerugian negara, apabila BPK lama dalam menyelesaikan audit tentunya itu berimplikasi terhadap tindakan KPK dalam melakukan pencegahan dan penindakan terhadap tindak pidana korupsi. Sehingga berdasarkan hal ini, KPK

sangat bergantung sekali dengan BPK. Sebenarnya dalam persoalan yang terkandung dalam substansi Pasal 2 dan 3 UU Tipikor terkait kata "dapat", tidak terdapat persoalan atau pertentangan norma yang begitu urgen untuk dihapuskan, persoalan yang menjadi problematika adalah terkait dengan pembuktian dari adanya unsur kerugian negara, hal ini berdampak pada sulitnya pengusutan-pengusutan kasus tindak pidana dikarenakan harus diperlukan pembuktian terlebih dahulu atas kerugian negara. Berdasarkan atas hal ini, dengan dihapusnya kata "dapat" berdasarkan Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016 maka konsekuensinya adalah jika akibat yang dilarang, yaitu merugikan keuangan negara atau perekonomian negara belum atau tidak terjadi, sedangkan unsur yang lainnya, seperti secara melawan hukum dan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi telah terpenuhi secara nyata, maka hal tersebut berarti belum terjadi tindak pidana korupsi.

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

negara karena tak jelas, multitafsir, memperluas kewenangan, dan menimbulkan ketidakpastian hukum.¹²

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah, dapat dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

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

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif analitis yaitu dengan memberikan masalah hukum sebagaimana yang disebutkan dalam permasalahan tersebut diatas dan berusaha memahami secara lebih mendalam dengan kajian-kajian terhadap masalah hukum dimaksud serta hal-hal yang melatar belakangi terjadinya masalah hukum itu, sehingga diharapkan hasil kajian ini melahirkan pemikiran prospektif dalam kerangka pembaharuan hukum berkaitan dengan masalah hukum yang menjadi fokus penelitian.

¹² Amir Syamsudin, *Putusan MK dalam Penegakan Hukum Korupsi*, Harian Kompas 02 Februari 2017.

Berdasarkan rumusan masalah penelitian, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui, menganalisis, dan menjelaskan:

1. Implikasi bagi proses penegakan hukum tindak pidana korupsi atas hapusnya kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 seperti telah diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 sebagaimana termuat dalam Putusan Mahkamah Konsitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 tanggal 25 Januari 2017.
2. Proses penegakkan hukum terhadap Tindak Pidana Korupsi atas penggunaan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Pasca Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis maupun praktis.

1. Manfaat Teoritis

Temuan dari penelitian ini, secara teoritis diharapkan dapat memberikan sumbangan pengetahuan baru bagi pengembangan Ilmu Hukum, khususnya Hukum Pidana dan Hukum Acara Pidana. Lebih jauh lagi, secara teoritis diharapkan dapat menambah informasi atau wawasan serta memberikan masukan bagi berkembangnya kajian dalam ilmu hukum, terutama mengenai penentuan kerugian keuangan negara dalam perkara tindak pidana korupsi pasca putusan mahkamah konsitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 tanggal 25 Januari 2017.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini bermanfaat untuk memberikan kontribusi dan informasi pemikiran dan pertimbangan bagi praktisi dalam menentukan kebijakan

di bidang hukum pidana korupsi sehingga nantinya dapat diharapkan lebih menekankan pada perlindungan Hak Asasi Manusia khususnya pada rasa keadilan dan kepastian hukum, khususnya yang berkaitan dengan pemaknaan “penentuan kerugian keuangan negara”.

E. Kerangka Teori dan Kerangka Konsep

1. Kerangka Teoritis

Teori Tentang Penemuan Hukum dan Penciptaan Hukum

Mengutip pendapat Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, juga bahwa oleh karena undang-undang tidak lengkap, maka hakim harus mencari hukumnya, harus menemukan hukumnya. Ia harus melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*). Penemuan hukum terutama dilakukan oleh hakim dalam memeriksa dan memutus perkara.¹³ Paul Scholten, menyatakan bahwa hukum itu merupakan suatu sistem terbuka (*open system van het recht*). Pendapat ini lahir dari kenyataan bahwa dengan pesatnya kemajuan dan perkembangan masyarakat menyebabkan hukum menjadi dinamis, terus menerus mengikuti proses perkembangan masyarakat. Berhubungan dengan hal itulah telah menimbulkan konsekuensi, bahwa hakim dapat dan bahkan harus memenuhi kekosongan yang ada dalam sistem hukum, asalkan penambahan itu tidaklah membawa perubahan prinsipil pada hukum yang berlaku.¹⁴

Utrecht, mengemukakan bahwa tugas penting dari hakim adalah menyesuaikan undang-undang dengan hal-hal konkrit di masyarakat. Apabila undang-undang tidak jelas maka wajiblih hakim menafsirkannya sehingga dapat membuat suatu putusan yang sungguh-sungguh adil dan sesuai dengan maksud

¹³ Mertokusumo dan A.Pitlo, *Op.Cit.*, hlm 4-5.

¹⁴ Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta 1979 hlm. 68.

hukum yaitu mencapai kepastian hukum. Utrecht juga mengemukakan sejumlah metode interpretasi yang digunakan yakni : penafsiran menurut arti perkataan, penafsiran menurut sejarah, penafsiran menurut sistem yang ada menurut undang-undang dan penafsiran sosiologis.¹⁵

Teori lain yang berhubungan dengan Penemuan Hukum dan Penciptaan Hukum adalah Teori Hukum Alam Klasik, yang menyatakan bahwa hakim hanya melakukan penemuan hukum dan tidak penciptaan hukum. Menurut para penganut hukum alam klasik tidak ada sama sekali penciptaan hukum oleh hakim, tetapi yang ada hakim menemukan ketentuan. Dalam pandangan yang modern, senantiasa ada jawaban yang benar terhadap tiap masalah hukum, sebuah jawaban yang dapat dideduksi oleh hakim dari asas-asas hukum jika jawaban itu ditemukan dalam ketentuan undang-undang.¹⁶

Selain teori hukum alam, mazhab sejarah hukum oleh Von Savigny juga sering dirujuk sebagai dasar teoritis lahirnya konsep penemuan hukum. Inti dari ajaran mazhab sejarah hukum oleh Von Savigny adalah : *"law is found not made, the growth of law is essentially unconcious, popular consciousness can no longer manifest itself directly but represented by lawyer who formulated technical legal rule, lawyers, therefore a relatively more important law-making agency than the legislator"*. Ajaran tersebut berarti menganggap hukum ditemukan dan tidak dibuat, pertumbuhan hukum pada hakekatnya berdasarkan kesadaran hukum masyarakat yang tidak terencana atau tanpa disadari, keadaan masyarakat tidak dapat mewujudkan dengan sendirinya tetapi diwakili oleh para pelaku dan ahli hukum dalam proses peradilan yang merumuskan aturan-aturan hukum tehnis.

¹⁵ Utrecht, *Loc.Cit.*

¹⁶ M.W. Hesslink, dalam Takdir Rahmadi, *Op. Cit*, hlm. 4.

Peran para ahli hukum dalam proses peradilan relatif lebih penting dari pada legislator atau badan pembuat undang-undang.¹⁷

Menurut Moh. Askin, hendaknya tidak dipertentangkan antara penemuan hukum dan penciptaan hukum oleh karena keduanya sama-sama menggunakan logika untuk menemukan penyelesaian hukum *in concreto*. Penciptaan hukum (*rechtsschepping*) dilakukan melalui penemuan hukum dengan menggunakan metode tertentu berupa analogi, *argumentum a contrario*, dan penghalusan hukum (*verwijning*); sedangkan penemuan hukum (*rechtsvinding*) dilakukan dengan metode interpretasi. Penggunaan metode penemuan hukum maupun penciptaan hukum, diharapkan dapat melahirkan sebuah putusan pengadilan yang mempunyai nilai autoritatif. Sehingga putusan pengadilan dapat merupakan bahan hukum primer dalam penelitian hukum.¹⁸

Metode interpretasi sebagai upaya penemuan hukum sudah dikenal sejak lama baik dalam sistem *Common Law* yang dikenal dengan sistem preseden, maupun pada sistem *Civil Law* yakni hakim tidak terikat pada preseden. Perlunya interpretasi ini dilakukan oleh hakim dalam menghadapi perkara oleh karena tidak semua norma atau kaidah yang tertulis dalam perundang-undangan dapat digunakan untuk menyelesaikan perkara yang dihadapi. Dalam keadaan ketentuan perundang-undangan tidak jelas maka disitulah perlunya hakim melakukan upaya penemuan hukum dengan melakukan intrepretasi.

Dalam doktrin dikenal beberapa teori tentang interpretasi yang lazim digunakan, yakni:¹⁹ (a) interpretasi menurut bahasa, (b) interpretasi teleologis atau

¹⁷*Ibid.*

¹⁸Moh.Askin, 2015, *Kompilasi Penerapan Hukum Oleh Hakim*, Biro Hukum dan Humas Mahkamah Agung RI, hlm. 9.

¹⁹ Mertokusumo, *Op.Cit*, hlm. 15-20.

sosiologi, (c) interpretasi secara sistematis, (d) interpretasi secara historis, (e) interpretasi secara komparatif, (f) interpretasi secara futuristik restriktif dan ekstensif. Selain yang disebutkan diatas masih ditemukan metode interpretasi lainnya yakni : (h) interpretasi multidisipliner, (i) interpretasi interdisipliner, (j) interpretasi kontrak perjanjian, (k) interpretasi autentik/resmi dan (l) interpretasi subsumtif. Dalam keadaan demikian penggunaan logika adalah suatu keharusan yang dikenal dengan penggunaan metode deduktif dan metode induktif. Menurut Philipus M. Hadjon²⁰ penanganan perkara di pengadilan selalu berawal dari langkah induksi dengan memulai kegiatan dari perumusan fakta dalam penanganan perkara sebagai langkah induktif.

Indonesia merupakan sebuah negara yang menganut sistem hukum sipil (*Civil Law*) atau disebut juga sistem Eropa Continental yang seringkali dibedakan dari sistem *Common Law* yang berlaku di Inggris dan semua negara bekas jajahan Inggris. Sistem hukum sipil menempatkan undang-undang sebagai sumber utama dari sistem hukum yang berlaku. Hakim di negara dengan tradisi hukum sipil pada umumnya mendasarkan putusannya atas sebuah kasus pada ketentuan dalam undang-undang. Metode kerja hakim dalam mengadili dan memutus perkara dalam sistem hukum sipil didasarkan pada apa yang dinamakan silogisme hukum. Silogisme hukum terdiri atas tiga unsur yaitu: (1) *premisse major*, (2) *premisse minor*, dan (3) kesimpulan yang dideduksi dari *premisse major*. Ketentuan dalam undang-undang menjadi *premisse major*, kasus yang sedang diperiksanya menjadi

²⁰ Marzuki, *Op.Cit*, hlm. 46.

premissa minor, dan putusan atas kasus yang diperiksanya merupakan hasil deduksi dari silogisme hukum itu.²¹

Dengan demikian, ketentuan undang-undang menjadi amat penting bagi para hakim di negara penganut hukum sipil seperti halnya Indonesia karena ketentuan dalam undang-undang menjadi acuan dalam membuat putusan. Akan tetapi para hakim dalam sistem hukum sipil tidak jarang menghadapi hambatan-hambatan dalam menjalankan fungsinya sebagai pemutus perkara berdasarkan prinsip silogisme hukum itu. Hambatan-hambatan itu muncul setidaknya karena tiga faktor. Pertama, perkembangan pembuatan undang-undang tidak akan mampu mengikuti perkembangan masyarakat atau peristiwa-peristiwa yang muncul dalam masyarakat. Dengan kata lain undang-undang menjadi cepat usang karena masyarakat senantiasa berubah cepat, sementara pembuat undang-undang tidak akan dapat dengan cepat karena selalu melalui proses politik yang melelahkan dan memakan waktu. Kedua, adanya ketentuan undang-undang yang meragukan atau multitafsir, sehingga menghasilkan putusan-putusan yang bertentangan satu sama lainnya. Ketiga, adanya kontradiksi atau pertentangan antara ketentuan atau dua lebih perundang-undangan yang berlaku sehingga mempersulit hakim untuk memilih yang mana akan diberlakukan sebagai *premissa major*.²²

Penegakan hukum dan pelaksanaan hukum sering merupakan penemuan hukum dan tidak sekedar penerapan hukum.²³ Di dalam proses pembentukan hukum, Hakim harus memilih dan menentukan peraturan hukum yang akan

²¹ Sudikno Mertokusumo, 2004, *Penemuan Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Jogjakarta hlm.41-42.

²² Takdir Rahmadi, "Peran Hakim Agung Dalam Penemuan Hukum (Rechtsvinding) dan Penciptaan Hukum (Rechtsschepping)", Makalah.

²³ Sri Soemantri, M., *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni Bandung, 1992, hlm. 29- 30. Lihat juga Mertokusumo dan A. Pitto.1993, *Bab-bab tentang penemuan Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm. 4.

diterapkannya. Hakim akan menginterpretasikan, menafsirkan makna serta maksud dan tujuan dari peraturan hukum yang bersifat umum dan abstrak tersebut, guna menerapkannya dalam perkara konkrit yang diperiksanya. Kegiatan demikian merupakan proses konkritisasi dan individualisasi peraturan hukum yang bersifat umum dan abstrak itu dalam perbuatan konkrit.²⁴

Dalam memberikan penyelesaian perselisihan hukum yang dihadapkan kepadanya, Hakim memberi penyelesaian definitif yang hasilnya dirumuskan dalam bentuk putusan yang disebut vonnis.²⁵ Vonnis maupun pertimbangan-pertimbangan hakim dalam vonnis itu sendiri akan menjadi hukum bagi perkara yang sama ke depannya. Dengan demikian melalui penyelesaian perkara konkrit dalam proses peradilan dapat terjadi juga pembentukan hukum.²⁶

Sudikno Mertokusumo mengungkapkan bahwa penegakan dan pelaksanaan hukum sering merupakan penemuan hukum (*rechtsvinding*) dan tidak sekedar penerapan hukum. Penemuan hukum lazim diartikan sebagai proses pembentukan hukum oleh hakim.²⁷ Menurut Sunaryati Hartono, pengadilan tidak hanya merupakan mulut atau terompet undang-undang dan peraturan pemerintah belaka, akan tetapi pengadilan ikut membentuk hukum baru, sekalipun dibatasi oleh cara-cara penafsiran yang dapat dipergunakan olehnya.²⁸

²⁴ Van Eikema Hommes, *Logica an Rechtsvinding*, Roneografie Vrije Universiteit, tanpa tahun, hlm. 32.

²⁵ Istilah "Vonnis" aslinya berarti penemuan atau pendapatan, Vide R. Subekti *Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung, Alumni, 1975, hlm. 41.

²⁶ B. Arief Sidarta, "Peranan Praktisi Hukum Dalam Perkembangan Hukum di Indonesia", *Jurnal Hukum*, Pusat Penelitian Perkembangan Hukum, Lembaga Penelitian Unpad, Nomor Perdana I -1999, Bandung, 1999, hlm. 15.

²⁷ Mertokusumo, *Op.Cit.*, hlm 4; lihat juga R. Subekti, *Pembinaan Hukum Nasional*, Himpunan Karangan, Pidato dan Ceramah, Alumni, Bandung, hlm. 41.

²⁸ C.F.G.Sunaryati Hartono, *Peranan Peradilan Dalam Rangka Pembinaan dan Pembaharuan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, 1975, hlm. 9.

Para ahli hukum membagi yurisprudensi atas dua macam, yaitu: (1) yurisprudensi tetap; dan (2) yurisprudensi tidak tetap. Yurisprudensi tetap ialah putusan-putusan hakim yang berulang kali digunakan pada kasus-kasus yang serupa. Dengan kata lain bahwa yurisprudensi tetap terjadi, karena suatu rangkaian putusan-putusan serupa, atau karena beberapa putusan yang diberi nama *standaardarrenten*. Putusan standar yang dimaksud adalah putusan Mahkamah Agung yang telah menjadi dasar dan baku, yang secara prinsipil memberi suatu penyelesaian bagi hakim lainnya. Adapun yurisprudensi tidak tetap adalah yurisprudensi yang belum masuk dalam kategori yurisprudensi tetap.²⁹

Hal ini sejalan dengan pendapat Utrecht menyatakan bahwa seorang hakim selalu mengikuti putusan hakim yang lebih tinggi disebabkan karena 3 (tiga) faktor, yaitu: pertama, sebab *psychologis*, yaitu disamping dianggap banyak pengalamannya juga selaku pengawas terhadap hakim bawahannya. Kedua, sebab praktis, yaitu apabila hakim tersebut memberikan putusan berbeda dengan hakim yang lebih tinggi, maka pihak yang dikalahkan pasti akan melakukan banding dan seterusnya kasasi. Ketiga, sebab dirasakan sudah adil, sudah tepat, sudah patut sehingga tidak ada alasan untuk keberatan mengikuti putusan hakim yang terdahulu itu.³⁰

Menurut Soepomo, yurisprudensi dari hakim atasan merupakan sumber penting bagi hakim bawahan dalam menemukan hukum obyektif. Meski seorang hakim tidak terikat dengan putusan hakim lain, namun sudah menjadi kebiasaan bahwa hakim bawahan sangat memperhatikan putusan hakim atasan, karena

²⁹ R. Soeroso, *Yurisprudensi Hukum Acara I*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 163-164.

³⁰ Utrecht, 1962, *Pengantar dalam Hukum Indonesia (Terjemahan)*, PT Penerbit dan Balai Buku Ichtiar, Jakarta, hlm. 204.

perkara yang dihadapinya kemungkinan banding dan kasasi.³¹ Hal senada diungkapkan oleh E. Utrecht yang mengatakan bahwa apabila putusan-putusan hakim yang memuat peraturan tersendiri, kemudian dijadikan pedoman oleh hakim yang lain, maka putusan hakim yang pertama menjadi sumber hukum bagi peradilan.³²

Di negara *Common Law*, yurisprudensi merupakan sumber hukum utama, sehingga *judge made law* mempunyai kedudukan penting disamping *statute law* (undang-undang). Indonesia sebagai negara penganut sistem hukum *Civil Law* berbeda dengan negara penganut sistem hukum *Common Law*. Negara *Civil Law* lebih mengutamakan *statute law* (undang-undang) dibandingkan yurisprudensi, sementara terkadang undang-undang itu sendiri bersifat sangat umum dan abstrak sehingga memerlukan peran hakim untuk penafsiran dan penerapannya.

2. Kerangka Konseptual

Agar terdapat pemahaman yang sama terhadap berbagai istilah yang digunakan dalam penelitian ini, maka perlu diberikan batasan terhadap beberapa istilah tersebut. Batasan-batasan konsep yang penulis gunakan dalam penelitian ini yang berhubungan dengan judul akan dijelaskan sebagaimana rumusan berikut:

a. Korupsi

Menurut Fockema Andreae, istilah korupsi berasal dari bahasa Latin *corruption* atau *corruptus*. *Corruption* berasal dari kata *corrumpere*, kata Latin yang lebih tua. Dari bahasa Latin tersebut turun ke banyak bahasa Eropa, seperti Inggris, yaitu *corruption*, *corrupt*; Prancis, yaitu *corruption*; dan Belanda, yaitu

³¹ R. Soeroso, *Op. Cit.*, hlm. 166.

³² *Ibid.*, hlm. 165.

corruptie, korruptie. Dari bahasa Belanda kata itu turun kebahasa Indonesia, yaitu korupsi.³³

Dalam bahasa Arab dikenal istilah *riswah*, artinya penggelapan, kerakusan, amoralitas, dan segala penyimpangan kebenaran. Suatu tindakan dapat digolongkan sebagai perbuatan korupsi kalau tindakan itu menyalahgunakan sumber daya publik, yang tujuannya untuk memenuhi kepentingan pribadi atau kelompok. Istilah korupsi yang terdapat di Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai perbuatan buruk, seperti penggelapan uang, penerimaan, dan uang sogokan. H.A. Brasz sebagaimana dikutip oleh Mochtar Lubis dan James Scott mendefinisikan korupsi sebagai suatu yang berhubungan dengan penghianatan terhadap kekuasaan. Korupsi merupakan penggunaan secara diam-diam kekuasaan untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain, dengan menyalahgunakan wewenang yang dimiliki.³⁴

Korupsi di dalam *Black's Law Dictionary* adalah “suatu perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk memberikan suatu keuntungan yang tidak sesuai dengan kewajiban resmi dan hak-hak dari pihak-pihak lain, secara salah menggunakan jabatannya atau karakternya untuk mendapatkan suatu keuntungan untuk dirinya sendiri atau untuk orang lain, bersamaan dengan kewajibannya dan hak-hak dari pihak lain.”³⁵

b. Pidana Korupsi

Pidana korupsi merupakan frasa yang terbentuk dari pengertian “hukum pidana” dan “korupsi” sehingga memiliki arti sebagai pengertian hukum pidana

³³Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, Jakarta PT Raja Grafindo Persada, 2005, hlm. 2.

³⁴Mochtar Lubis dan James Scott, *Bunga Rampai Korupsi*, Jakarta: LP3ES, 1985, hlm. 4.

³⁵Black, Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, Edisi VI, West Publishing, St. Paul Minesota, 1990. Hlm 56

khusus. W.L.G. Lemaire, mendefinisikan hukum pidana sebagai norma-norma yang berisi keharusan-keharusan dan larangan-larangan yang (oleh pembentuk undang-undang) telah dikaitkan dengan suatu sanksi berupa hukuman yaitu suatu penderitaan yang bersifat khusus. Pengertian hukum pidana merupakan suatu sistem norma yang menentukan terhadap tindakan-tindakan yang mana (hal melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dimana terdapat suatu keharusan untuk melakukan sesuatu) dan dalam keadaan-keadaan bagaimana hukuman itu dapat dijatuhkan bagi tindakan tersebut.³⁶

Sedangkan menurut Moeljatno, hukum pidana sebagai keseluruhan hukum yang berlaku di suatu negara, terdapat cara bagaimana pemidanaan dapat dilaksanakan apabila ada orang yang disangka telah melanggar larangan hukum pidana.³⁷ Pengertian ini mencakup istilah hukum pidana formal (*criminal procedure*/ hukum acara pidana) dan hukum pidana material (*substantive criminal-law*). Hal ini sangat penting dalam mewujudkan tegaknya negara hukum yang berkeadilan.

Sementara Menurut Peter Mahmud Marzuki, pengertian hukum pidana dapat dilihat dari pengertian tentang kepastian hukum yang mengandung dua pengertian, yaitu:³⁸ *pertama*, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan; dan *kedua*, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.

³⁶P.A.F. Lamintang, *Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia*, Sinar Baru, Bandung, 1984, hlm. 1-2.

³⁷Moeljatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, Edisi Revisi, Rineka Cipta, Jakarta, 2008, hlm. 1.

³⁸Peter Mahmud Marzuki, *Ilmu Hukum*, Edisi Revisi, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2013, hlm. 137

Adapun korupsi, menurut *Transparency International Indonesia* (TI-I) mendefinisikan sebagai penyalahgunaan kekuasaan (*public power*) dan kepercayaan publik untuk kepentingan pribadi.³⁹ Pemahaman ini meliputi 3 (tiga) unsur: menyalahgunakan kekuasaan yang dipercayakan (baik di sektor publik ataupun swasta); memiliki akses bisnis dan keuntungan materi; dan keuntungan pribadi (yang tidak selalu diartikan hanya untuk pribadi orang yang menyalahgunakan kekuasaan, tetapi juga anggota keluarga atau teman-temannya).

Secara eksplisit, Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tidak memberikan pengertian khusus mengenai pengertian korupsi. Namun di dalam Undang-undang tersebut, terdapat beberapa indikator suatu perbuatan yang dapat dikategorikan sebagai korupsi:⁴⁰ tindakan melawan atau melanggar hukum; tindakan itu bertujuan untuk memperkaya diri sendiri atau kelompok/korporasi; tindakan itu dapat merugikan negara atau perekonomian Negara; penyalahgunaan wewenang dan jabatan serta sarana yang melekat padanya karena jabatan atau kedudukannya.

Dalam konteks ini, pidana korupsi merupakan gabungan pengertian antara hukum pidana secara umum dengan korupsi sebagai bagian dari tindak pidana itu sendiri yang menghasilkan pemahaman tentang pidana korupsi atau tindak pidana korupsi sebagai perbuatan-perbuatan korupsi yang dilarang oleh undang-undang.

c. Kerugian Negara

Kerangka konsep mengenai kerugian negara berkaitan erat dengan tindak pidana korupsi dan keuangan negara. Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999

³⁹Jeremi Pope, *Strategi Memberantas Korupsi, Elemen Sistem Integritas Nasional*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 6.

⁴⁰“Undang-undang R.I. Nomor 17 Tahun 2003...”, *op.cit.*, Pasal 2 dan Pasal 3.

tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tidak mengatur secara tegas apa itu kerugian negara. Namun dalam penjelasan Pasal 32 ayat (1) undang-undang tersebut ditemukan mengenai pengertian keuangan negara sebagai “yang dimaksud dengan “secara nyata telah ada kerugian keuangan negara” adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk””.

Sedangkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara mengatur lebih tegas mengenai pengertian keuangan negara. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 angka 22, yang berbunyi “Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”.

Dalam konteks tindak pidana korupsi, kerugian negara/kerugian keuangan negara ini merupakan salah satu unsur dari tindak pidana korupsi. Kerugian tersebut terjadi karena disebabkan oleh perbuatan melawan hukum/penyalahgunaan wewenang/sarana, kemampuan yang dimiliki pegawai/pejabat organisasi pemerintahan baik pusat maupun daerah.

F. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Penelitian yang berkaitan dengan asas-asas hukum atau kaidah-kaidah hukum termasuk dalam kategori penelitian hukum normatif⁴¹ dan berada dalam

⁴¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 24; Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 34.

tataran filsafat hukum.⁴² Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran).⁴³ Karena penelitian ini mengkaji perluasan wewenang praperadilan sebagai lembaga pencari keadilan, maka penelitian ini masuk kategori penelitian hukum normatif (*legal research*). Penelitian hukum normatif dilakukan (terutama) terhadap bahan hukum primer, sekunder, tersier, sepanjang mengandung kaidah-kaidah hukum.⁴⁴

2. Pendekatan Penelitian

Untuk mengungkapkan permasalahan penelitian yang diajukan, penelitian ini menggunakan pendekatan dengan tipologi metode penelitian hukum normatif (doktrinal).⁴⁵ Sunaryati Hartono menyebut dengan pendekatan yuridis normatif.⁴⁶ Metode pendekatan normative digunakan untuk mengkaji implikasi Putusan Mahkamah Konsultasi Nomor 25/PUU-XIV/2016 terhadap penentuan kerugian keuangan negara dalam perkara tindak pidana korupsi.

⁴² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005, hlm. 77

⁴³ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Op.Cit*, hlm. 34.

⁴⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.Cit*, hlm. 62

⁴⁵ Istilah penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris dikemukakan oleh Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Pers, Jakarta, 1986, hlm 51. Penelitian hukum normatif meliputi penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum, penelitian sejarah hukum, dan penelitian perbandingan hukum. Penelitian hukum empiris terdiri dari penelitian terhadap identifikasi hukum dan penelitian terhadap efektivitas hukum. Sedangkan Soetandyo Wignyosoebroto, *Hukum dan Metoda-Metoda Kajiannya*, dalam Kumpulan Bahan Penataran Metode Penelitian Hukum, FH UI, Jakarta, 1997, 228-246, menggunakan istilah penelitian hukum doktrinal dan penelitian hukum non doktrinal. Penelitian hukum doktrinal dimaksudkannya berupa: penelitian inventarisasi hukum positif, penelitian penemuan asas-asas hukum dan penelitian penemuan hukum in concreto. Penelitian hukum non doktrinal, yaitu penelitian berupa studi-studi empiris untuk menemukan teori-teori mengenai proses terjadinya dan mengenai proses bekerjanya hukum di dalam masyarakat. Lihat juga Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, 2001, hlm. 43.

⁴⁶ C.F.G. Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, Alumni, Bandung, 2006, hlm. 142.

Penelitian ini juga menggunakan pendekatan historis. Sunaryati Hartono menyatakan, apabila meneliti sejarah norma hukum, metode yang digunakan adalah metode penelitian normatif, di samping metode historis.⁴⁷ Pendekatan historis digunakan untuk memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi peraturan hukum.⁴⁸ Pendekatan historis juga dipakai untuk mengadakan identifikasi terhadap tahap-tahap perkembangan hukum, khususnya perkembangan peraturan perundang-undangan.⁴⁹ Perkembangan terkait penelitian ini adalah perkembangan peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah tindak pidana korupsi dan regulasi terkait penentuan kerugian keuangan negara dalam perkara tindak pidana korupsi.

3. Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau yuridis normatif. Penelitian hukum normatif hanya menggunakan data sekunder.⁵⁰ Pengumpulan data sekunder dilakukan melalui studi dokumentasi atau studi kepustakaan (*library research*). Data sekunder yang dikumpulkan melalui studi dokumentasi untuk penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Bahan hukum primer yang berkaitan langsung dengan pengaturan hukum pidana formil dan materil, meliputi:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945;
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana;

⁴⁷ C.F.G. Sunaryati Hartono, *Op Cit*, 144-145

⁴⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Op Cit*, hlm. 126.

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 88

⁵⁰ Soerjono dan Abdurrahman, *Metode Penelitian, Suatu Pemikiran dan Penerapan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2005, hlm. 56.

3) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001;

4) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia;

5) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; dan

6) Naskah akademik atau kajian akademik terkait dengan peraturan perundang-undangan yang diteliti.

b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder ini dijadikan sebagai petunjuk dalam melaksanakan penelitian⁵¹. Bahan hukum sekunder yang diperlukan dalam penelitian ini adalah: jurnal ilmiah, makalah, hasil penelitian, artikel, buku teks, dan dokumen lain yang relevan dengan objek penelitian.

c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, ensiklopedia, indeks komulatif, dan seterusnya.⁵² Mukti Fajar dan Yulianto Achmad menggunakan istilah bahan hukum tersier dengan istilah bahan non hukum, tetapi sangat dianjurkan menggunakan istilah bahan non hukum.⁵³

Upaya untuk mendapatkan bahan hukum primer, sekunder, dan non hukum dilakukan dengan penelusuran, baik melalui teknologi elektronik

⁵¹ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit*, hlm 155.

⁵² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.Cit*, hlm. 14-15.

⁵³ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Op.Cit*, hlm. 43

(situs internet) maupun secara konvensional. Penelusuran dengan teknologi elektronik dilakukan dengan cara mengunduh situs internet yang terkait dengan objek penelitian. Sedangkan penelusuran secara konvensional dilakukan dengan mengunjungi atau mendatangi perpustakaan atau instansi terkait.

4. Metode Pengolahan Data

Setelah semua data terkumpul lengkap, data tersebut diolah,⁵⁴ diorganisasikan,⁵⁵ dan dikelompokkan dalam klasifikasi menurut pokok permasalahan dan pembahasan.

5. Metode Analisis Data

Analisis data merupakan gabungan kata analisis dan data. Analisis diartikan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala-gejala tertentu.⁵⁶ Sedangkan data diartikan sebagai keterangan yang benar dan nyata. Analisis yang dimaksud di sini adalah analisis terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan non hukum. Mengingat penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian hukum normatif, maka analisis bahan hukum tersebut dilakukan dengan analisis kualitatif.⁵⁷

Analisis kualitatif terhadap data deskriptif atau data *textular* dilakukan terhadap dan menurut isi (*content analysis*)⁵⁸ data atau informasi yang diperoleh

⁵⁴Pengolahan data adalah kegiatan pendahuluan dari analisis data, yang meliputi kegiatan editing dan koding.(Soetandyo Wignyosoebroto, *Pengolahan dan Analisis Data*, dalam Metode-metode Penelitian Masyarakat, Gramedia, Jakarta, 1989, hlm. 270).

⁵⁵ Lexy J.Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2002, hlm. 112-113. Menuliskan bahwa analisis data bermaksud pertama-tama mengorganisasikan data. Pekerjaan analisis data dalam hal ini ialah mengatur, mengurutkan, mengelompokkan, memberikan kode dan mengkategorikannya.

⁵⁶Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.Cit*, hlm. 63

⁵⁷Soerjono dan Abdurrahman, *Op.Cit*, hlm. 56.

⁵⁸ Sumadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, Rajawali Pers, Jakarta, 1987, hlm. 94. Menurutnya, analisis statistik sesuai dengan data kuantifikasi atau data yang dikuantifikasi, yaitu data dalam

dari hasil penelitian, baik yang berupa isi dari peraturan perundang-undangan maupun pendapat para ahli sebagaimana dikemukakan pada hasil-hasil penelitiannya. Analisis isi yang dilakukan dalam penelitian ini adalah analisis terhadap substansi⁵⁹ (materi) peraturan perundang-undangan yang terkait dengan praperadilan dan kekuasaan kehakiman secara lebih luas penentuan kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi. Setelah dilakukan pengujian (verifikasi) dengan teknik content analysis, selanjutnya data atau informasi tersebut diinterpretasikan dan kemudian dideskripsikan secara naratif dan argumentatif.



bentuk bilangan. Sedangkan analisis non-statistik sesuai untuk data deskriptif atau data textular. Data deskriptif sering hanya dianalisis menurut isinya, dan karena itu analisis macam ini juga disebut analisis isi (content analysis).

⁵⁹ Substansi adalah keseluruhan aturan hukum (termasuk asas hukum dan norma hukum). Lihat Achmad Ali, *Op.Cit.* hlm. 226.