

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Kejaksaan sebagai lembaga penegak hukum secara sosiologis dapat dipandang sebagai entitas sistem hukum. Sehubungan dengan hal ini, R. Subekti memberikan pandangannya bahwa sistem hukum merupakan suatu susunan atau tatanan yang teratur, suatu keseluruhan yang terdiri atas bagian-bagian yang berkaitan satu dengan yang lain, tersusun menurut suatu rencana dan pola, hasil dari suatu pemikiran untuk mencapai tujuan tertentu.<sup>1</sup> Lawrence W. Friedman melalui teori yang dibangunnya yaitu teori sistem hukum menyatakan bahwa sistem hukum tersusun dari sub-sub sistem hukum yaitu sub sistem substansi hukum (*legal substance*), sub sistem struktur hukum (*legal structure*) dan sub sistem budaya hukum (*legal culture*).<sup>2</sup>

Kejaksaan sebagai sebuah sistem lembaga penegak hukum, substansi hukum dan budaya hukum memegang peran sentral dan signifikan dalam menentukan tingkat keberhasilan Kejaksaan dalam melakukan penyidikan, penuntutan, dan pelaksanaan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap atas tindak pidana korupsi di Indonesia. Sub sistem substansi hukum termanifestasikan berupa norma-norma hukum Undang-Undang Kejaksaan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya untuk menegakkan

---

<sup>1</sup> Sebagaimana dikutip oleh H. Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, PT. Citra Adhitya Bakti, Bandung, 1999, hal. 169.

<sup>2</sup> Lawrence L. Friedman, *Sistem Hukum, Perspektif Ilmu Sosial*, Cetakan V, Nusa Media, Bandung hal. 11, terjemahan dari Lawrence L. Friedman, *The Legal System : A Social Science Perspective*, Sage Foundatiun, New York, 1975, Penerjemah M. Khozim.

hukum tindak pidana korupsi. Sub sistem struktur hukum meliputi aspek ketersediaan jumlah aparaturnya jaksa sebagai tenaga penyidik, penuntut umum dan pelaksana putusan hakim, aspek ketersediaan dukungan tenaga staf tata usaha, aspek ketercukupan anggaran penanganan perkara dan aspek tercukupinya dukungan sarana dan prasarana dalam proses penyidikan, penuntutan dan eksekusi putusan hakim yang telah berkekuatan hukum tetap. Adapun sub sistem budaya hukum meliputi doktrin, tata nilai dan kode etik jaksa sebagai pedoman perilaku jaksa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya untuk melakukan penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan eksekusi putusan hakim yang telah berkekuatan hukum tetap atas perkara tindak pidana korupsi.

Kejaksaan sebagai lembaga penegak hukum berwenang melakukan penyidikan, penuntutan dan melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap terhadap perkara tindak pidana korupsi, hal ini sebagaimana penjelasan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004. Pelaksanaan tugas dan wewenang Kejaksaan tersebut dilaksanakan secara merdeka dan terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya. Mengingat Kejaksaan merupakan badan yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, maka kemerdekaan Kejaksaan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya secara filosofis dan yuridis dijamin oleh Pasal 24 ayat (1) UUD 1945.

Fenomena korupsi sebagai kejahatan luar biasa kemanusiaan (*extra ordinary crimes*) yang sengaja dilakukan oleh berbagai oknum, baik pejabat

negara di berbagai level birokrasi dan institusi, elit politik, pengusaha yang berafiliasi dengan kepentingan penguasa, penegak hukum, dan bahkan pada level kepala desa telah menambah panjang persoalan yang menghambat kemajuan bangsa dan negara di Indonesia, baik pada aspek pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan rakyat, hingga pada kepercayaan masyarakat (*public trust*) terhadap komitmen dan integritas penyelenggara negara, elit politik, dan penegak hukum yang bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) semakin mengkhawatirkan. Korupsi selain sebagai kejahatan luar biasa kemanusiaan (*extra ordinary crimes*), juga sebagai kejahatan transnasional karena korupsi telah merambah keseluruhan aspek kehidupan masyarakat dan lintas negara, tidak pernah ada habisnya, semakin ditindak semakin meluas, bahkan dari tahun ke tahun semakin meningkat, baik dalam jumlah kasus, jumlah kerugian negara maupun kualitasnya, serta kejahatan korupsi ini semakin terpola dan sistematis.<sup>3</sup>

Meningkatnya tindak pidana korupsi yang tidak terkendali akan membawa dampak yang tidak sebatas pada kerugian negara dan perekonomian nasional, tetapi juga pada kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>4</sup> Pemberantasan tindak pidana korupsi sangat erat kaitannya dengan penegakan hukum yang dilakukan oleh aparat penegak hukum. Upaya penegakan hukum pidana dalam pemahaman sistem hukum (*legal system*) sebagaimana dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman meliputi beroperasinya komponen-

---

<sup>3</sup> Tjandra Sridjaja Pradjonggo. (2010). *Sifat Melawan Hukum dalam Tindak Pidana Korupsi*. Surabaya: Indonesia Lawyer Club, hlm. 4

<sup>4</sup> Mutiara Manaroinsong, *et.all.Gugurnya Kewenangan Menuntut Dalam Tindak Pidana Korupsi Dikaji dari Aspek Hukum HAM, Lex Administratum*, Vol. VIII/No. 2/Apr-Jun/2020, hlm. 66

komponen “peraturan perundang-undangan/ substansi (*legal substance*), aparat penegak hukum/struktur (*legal actors*) dan budaya hukum/kultur (*legal culture*)”. Penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi dibutuhkan juga peran serta masyarakat selain peran dari aparat penegak hukum, ini menunjukkan dalam upaya penegakan hukum butuh peran serta semua pihak agar penegakan hukum berjalan dengan efektif. Hukum yang tumbuh dan berkembang dalam suatu wilayah tertentu merupakan hasil dari proses interaksi masyarakat.<sup>5</sup> Hukum ini dimaksudkan untuk mengatur kehidupan masyarakat agar tercapainya kedamaian dan ketenteraman.<sup>6</sup>

Tindak pidana korupsi berhubungan erat dengan perbuatan yang melawan hukum atau menyalahgunakan kewenangan, jabatan atau sarana yang ada dan menimbulkan kerugian keuangan Negara. Pengertian korupsi menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah 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.

Tindak pidana korupsi merupakan kejahatan yang rumit untuk diungkap seiring dengan semakin meningkatnya perkembangan teknologi dan semakin canggihnya modus operandinya sehingga membuat para penegak hukum, termasuk Kejaksaan sering menjumpai kendala-kendala dalam upaya pengungkapan dan pemberantasan atas tindak pidana korupsi yang terjadi.

---

<sup>5</sup> Rifai, Eddy. (2014). *Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi*. Bandar Lampung: Justice Publisher, hlm. 13.

<sup>6</sup> Utari, Indah Sri. (2012). *Aliran Dan Teori Dalam Kriminologi*, Yogyakarta: Thafa Media, hlm. 62

Kendala-kendala tersebut membuat pengungkapan kasus-kasus tindak pidana korupsi semakin sulit untuk dijangkau sehingga membutuhkan waktu yang cukup lama dan cara-cara khusus dalam penanganannya.<sup>7</sup>

Pertanggungjawaban pidana merupakan bentuk perbuatan yang dibebankan kepada pelaku tindak pidana terhadap kesalahan yang dilakukannya. Pertanggungjawaban pidana terjadi karena ada perbuatan yang merupakan tindak pidana, dilakukan oleh seseorang, dan unsur tindak pidana tersebut telah ada aturan yang mengaturnya.<sup>8</sup> Paradigma Pidana dalam KUHP dan UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menganut paradigma retributive yaitu penegakan hukum yang lebih menekankan pada penjatuhan hukuman terhadap pelaku, faktanya paradigma retributif ini tidak dapat memenuhi tujuannya dalam memberikan efek jera kepada pelaku tindak pidana, dan belum mampu memulihkan penderitaan yang dialami korban dalam hal ini kerugian Negara dan masyarakat. Kondisi ini memunculkan gagasan baru tentang sistem pidana yang berorientasi upaya pemulihan kerugian dan penderitaan yang dialami korban yang dikenal dengan pendekatan *restorative justice*.<sup>9</sup>

Dalam penegakan hukum, terkhusus dalam penanganan perkara tindak pidana korupsi, perlu rasanya di dalam ketentuan yang mengikat terkandung pendekatan *restorative justice* yang ditujukan tidak hanya berdasar pada

---

<sup>7</sup> Aziz Syamsuddin, 2011, *Tindak pidana khusus*, Sinar Grafika, Jakarta. hlm. 15

<sup>8</sup> IrwanYulianto,2016, *Kejahatan percobaan Pembunuhan Dalam hukum Pidana*, Jurnal Ilmiah Fenomena Volume XIV Nomor 2 November 2016, hlm. 22

<sup>9</sup> Yogi Yasa Wedha, *Pertanggungjawaban Pidana Perampasan Aset Hasil Tindak Pidana Korupsi Sebagai Wujud Pelaksanaan Keadilan Restorative*, Jurnal Analisis Hukum ISSN : 2620-4959 (online), 2620-3715 (print) Volume 1, No. 2, September 2018, hlm. 204

kepentingan tersangka/terdakwa saja, melainkan pula dari sudut pandang lainnya yakni negara dalam garis besar.

Definisi *restorative justice* itu sendiri tidak seragam, sebab banyak variasi model dan bentuk yang berkembang dalam penerapannya. Oleh karena itu, banyak terminologi yang digunakan untuk menggambarkan konsep *restorative justice*, seperti *communitarian justice* (keadilan komunitarian), *positive justice* (keadilan positif), *relational justice* (keadilan relasional), *reparative justice* (keadilan reparatif), dan *community justice* (keadilan masyarakat). Bagir Manan, dalam tulisannya menguraikan tentang substansi "*restorative justice*" yang berisi prinsip-prinsip, antara lain "Membangun partisipasi bersama antara pelaku, korban, dan kelompok masyarakat menyelesaikan suatu peristiwa atau tindak pidana. Menempatkan pelaku, korban, dan masyarakat sebagai "*stakeholders*" yang bekerja bersama dan langsung berusaha menemukan penyelesaian yang dipandang adil bagi semua pihak (*win-win solutions*)".<sup>10</sup>

Sebagai pejabat negara, kejaksaan diberikan wewenang diskresi, namun pelaksanaan diskresi tidak dapat dilakukan secara sewenang-wenang, melainkan terikat kepada persyaratan yang bersifat kondisional. Tanpa kehadiran persyaratan kondisional, tindakan diskresi tersebut pada dasarnya tidak boleh dilakukan dan pemerintah dalam hal ini dilarang untuk melakukan sesuatu diluar tujuan kewenangan yang telah diberikan padanya. Diskresi atau kebebasan bertindak pada dasarnya berarti kebebasan untuk menerapkan

---

<sup>10</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, (Jakarta: PT. Kencana Prenada Media Group, 2008), hal. 98

peraturan dalam situasi konkrit, kebebasan untuk mengatur situasi konkrit tersebut dan kebebasan untuk bertindak meskipun tidak ada atau belum ada pengaturannya secara tegas, namun konsekuensi dan akibat hukum yang nantinya akan timbul wajib dipertanggungjawabkan, dan diskresi dapat dilaksanakan sepanjang tidak melanggar norma dan ketentuan hukum yang berlaku.<sup>11</sup>

Dalam rangka melakukan penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi yang nilai kerugian negara yang kecil, Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus mengeluarkan kebijakan dalam bentuk surat edaran yaitu Surat Edaran Nomor: B1113/F/Fd.1/05/2010 tanggal 18 Mei 2010 perihal Prioritas dan Pencapaian dalam Penanganan Perkara Tindak Pidana Korupsi, yang salah satu isi dalam surat edaran tersebut yaitu mempertimbangkan untuk tidak menindaklanjuti terhadap tindak pidana korupsi yang nilai kerugian keuangan negaranya relatif kecil. Surat edaran yang dikeluarkan oleh Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus tersebut merupakan bentuk diskresi Kejaksaan sebagai pengendali perkara. Latar belakang dikeluarkannya surat edaran tersebut yaitu karena adanya keterbatasan waktu, personil, alat-alat investigasi serta anggaran yang dimiliki Kejaksaan dalam penanganan tindak pidana korupsi, dan adanya pertimbangan bahwa biaya yang dikeluarkan

---

<sup>11</sup> Ridwan, 2014, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, Penerbit FH UII, Yogyakarta, hlm. 128.

dalam penindakan tindak pidana korupsi cukup besar sehingga perlu mempertimbangkan nilai kerugian keuangan negara.<sup>12</sup>

Dikeluarkannya Surat Edaran Jaksa Agung Muda Pidana Khusus Nomor : B-113/F/Fd.1/05/2010 tanggal 18 Mei 2010 merupakan upaya penegakan hukum dari aparat penegak hukum dalam rangka tercapainya kedamaian dan ketentraman di masyarakat dan aparat penegak hukum sebagai upaya memberantas tindak pidana korupsi, salah satu poin dalam isinya adalah menginstruksikan kepada seluruh Kejaksaan Tinggi yang isinya himbauan agar dalam kasus dugaan tindak pidana korupsi, masyarakat yang dengan kesadaran telah mengembalikan kerugian negara perlu dipertimbangkan untuk tidak ditindaklanjuti atas berlaku asas *restorative justice*.

Tetapi dalam pelaksanaannya, Surat Edaran Jaksa Agung Muda Pidana Khusus Nomor : B-113/F/Fd.1/05/2010 tanggal 18 Mei 2010 yang dikeluarkan guna memfokuskan penanganan terhadap tindak pidana korupsi dengan kerugian negara yang besar, namun tetap saja tindak pidana korupsi dengan kerugian yang kecil masih banyak tetap diproses untuk dilakukan pembuktian di persidangan yang menggunakan anggaran cukup besar.<sup>13</sup> Hal tersebut dikarenakan dalam pola penanganan tindak pidana korupsi yang belum berkualitas secara keseluruhan. Seharusnya Surat Edaran Jaksa Agung Muda Pidana Khusus Nomor : B-1113/F/Fd.1/05/2010 tanggal 18 Mei 2010 dapat

---

<sup>12</sup> Ahmad Muchlis, *Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Korupsi Dengan Kerugian Negara yang Kecil dalam Mewujudkan Keadilan, Fiat Justitia Journal of Law*, Volume 10 Issue 2, April-June 2016, hlm. 345

<sup>13</sup> Ahmad Muchlis, *Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Korupsi dengan kerugian Negara yang Kecil dalam Mewujudkan Keadilan, Fiat Justitia Journal of law*, vol. 10 Issue 2, April-June 2016, hlm. 343



menjadi pedoman bagi para Jaksa dalam penanganan tindak pidana korupsi, sehingga dalam melakukan penanganan perkara tindak pidana korupsi, para Jaksa dalam tingkat penyelidikan seharusnya sudah mendapat gambaran umum kerugian keuangan negara dan dapat melakukan koordinasi dengan instansi yang memiliki kewenangan dalam penghitungan kerugian keuangan negara.

Tindakan penegakan hukum yang dilakukan oleh Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus tersebut merupakan penegakan hukum *full enforcement*, yang berdasarkan Pasal 35 Huruf (a) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang menyatakan, Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang: “Menetapkan serta mengendalikan kebijakan penegakan hukum dan keadilan dalam ruang lingkup tugas dan wewenang Kejaksaan.”<sup>14</sup>

Penanganan tindak pidana korupsi dalam praktiknya ternyata membutuhkan biaya yang sangat besar.<sup>15</sup> Oleh sebab itu sebagai upaya penegakan hukum dengan menerapkan prinsip keadilan *restorative justice*, yakni merupakan upaya hukum diskresi yang dapat diambil oleh Kejaksaan, meskipun masih menjadi pertimbangan yang hangat, setidaknya Kejaksaan memiliki pertimbangan tersendiri dalam menentukan kebijakan tersebut guna menekan angka-angka pengeluaran lainnya yang dapat menyebabkan defisit anggaran negara.

---

<sup>14</sup>*Ibid*, hlm. 345

<sup>15</sup> Herwan Budiah, *et.all*, *Restorative Justice Dalam Tindak Pidana Korupsi Dikaitkan Dengan Pengembalian Kerugian Keuangan Negara*, *Jurnal Iustitia Omnibus*, Volume 1, Nomor 1, 2019, hlm. 3

Berdasar pada latar belakang tersebut di atas, penulis tertarik untuk menganalisis dan menguji mengenai kewenangan Kejaksaan dalam penyelesaian tindak pidana korupsi berdasarkan pendekatan *restorative justice*, karena dalam Surat Edaran Jaksa Agung Muda Pidana Khusus Nomor : B-1113/F/Fd.1/05/2010 tanggal 18 Mei 2010 tersebut memuat diskresi Kejaksaan yang memiliki asas *dominus litis* (pengendali perkara).

Berdasarkan pemeriksaan dan hasil-hasil penelitian yang ada, “Kewenangan Kejaksaan dalam Penyelesaian Tindak Pidana Korupsi berdasarkan Pendekatan *Restorative Justice*”, belum pernah dilakukan dengan topik dan permasalahan yang sama. Jadi penelitian ini dapat disebut “asli” sesuai dengan asas-asas keilmuan yaitu jujur, rasional, dan objektif serta terbuka. Semua ini merupakan implikasi etis dari proses menemukan kebenaran ilmiah. Sehingga penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah. Untuk menghindari terjadinya duplikasi terhadap penelitian yang sama, maka penulis melakukan penelitian dengan objek penelitian di Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus Kejaksaan Agung R.I dan Kejaksaan Negeri Mukomuko.

Menurut hasil dari observasi yang telah dilakukan, ada beberapa Tugas Akhir yang memiliki topik yang sama, namun dalam hal permasalahan dan pembahasannya jelas berbeda dengan isi Tesis ini, yaitu:

1. “Penghentian Penyidikan oleh Kejaksaan Berdasarkan Surat Edaran Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus berdasarkan Surat Edaran Jaksa Agung Muda Pidana Khusus Nomor : B-113/F/Fd.1/05/2010 tanggal 18

Mei 2010” oleh I Made Pasek Budiawan pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Udayana.

2. “Implikasi Yuridis Surat Edaran Jaksa Agung Nomor B-1113/F/Fd.1/05/2010 dalam Menunjang Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi” oleh Muchamad Diaz Khoirulloh pada Universitas Brawijaya.

Pemeriksaan terhadap hasil-hasil penelitian yang ada mengenai hal-hal di atas, ternyata penelitian ini belum pernah dilakukan dalam topik dan permasalahan yang sama oleh peneliti lainnya baik di lingkungan Universitas Pembangunan Veteran maupun Perguruan Tinggi lainnya.

Berdasarkan uraian di atas, penulis bermaksud untuk mempelajari lebih lanjut mengenai kewenangan Kejaksaan dalam penyelesaian tindak pidana korupsi yang kerugian keuangan negaranya relatif kecil berdasarkan pendekatan *Restorative Justice*. Penulisan ini akan dituangkan dalam usulan penelitian yang berjudul :

**“Kewenangan Diskresi Kejaksaan dalam Penyelesaian Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Pendekatan *Restorative Justice*”.**

## **2.1 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang penulis kemukakan diatas, maka penulis mengidentifikasi permasalahan sebagai berikut :

- 2.1.1 Bagaimana Kewenangan Diskresi Kejaksaan dalam Penanganan Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Pendekatan *Restorative Justice* ?

2.1.2 Bagaimana Kendala-Kendala Yang Dihadapi Oleh Kejaksaan Dalam Menerapkan Kewenangan Diskresi Guna Mengoptimalkan Penyelesaian Tindak Pidana Korupsi Dengan Pendekatan *Restorative Justice* ?

### **3.1 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

- 3.1.1 Untuk mengetahui bagaimana kewenangan diskresi Kejaksaan dalam penyelesaian tindak pidana korupsi berdasarkan pendekatan *restorative justice*;
- 3.1.2 Untuk mengetahui dan menganalisis mengenai kendala-kendala yang dihadapi oleh Kejaksaan dalam menerapkan kewenangan diskresi guna mengoptimalkan penyelesaian tindak pidana korupsi dengan pendekatan *restorative justice*.

### **4.1 Manfaat Penelitian**

Dalam setiap penelitian atau pembahasan suatu masalah yang dilakukan penulis diharapkan dapat memberi manfaat dan berguna bagi pihak-pihak yang tertarik dan berkepentingan dengan masalah- masalah yang diteliti, kegunaan penelitian dapat dibagi kepada dua hal yaitu kegunaan teoretis dan kegunaan praktis, sebagai berikut :

#### **4.1.1 Manfaat Teoretis**

Hasil penulisan ini diharapkan berguna sebagai upaya pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, seperti upaya

pengembangan wawasan keilmuan peneliti, pengembangan teori ilmu hukum, pengembangan teknologi berbasis industri dan pengembangan bacaan bagi pendidikan hukum<sup>16</sup> terutama pada disiplin ilmu hukum pidana yang sampai saat ini terus berkembang mengikuti fenomena dan gejala yang ada dalam masyarakat.

#### 4.1.2 Manfaat Praktis

Secara praktis penulisan tesis ini diharapkan memberikan masukan dan sumber informasi bagi pihak-pihak yang terlibat, antara lain :

- a. Bagi para praktisi hukum seperti Hakim, Jaksa, Advokat serta lembaga bantuan hukum, agar dapat menjadi pedoman untuk memahami mekanisme penyelesaian tindak pidana korupsi agar dapat memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum bagi masyarakat.
- b. Bagi pemerintah, sebagai bentuk bahan evaluasi yang akan dijadikan dasar kebijakan untuk kedepannya dalam membuat suatu peraturan agar dapat dijadikan pedoman dalam menyelesaikan segala persoalan hukum yang melibatkan tindak pidana korupsi.

### 5.1 Kerangka Teori

Menurut Gustav Radbruch dalam buku Sudikno Mertokusumo yang berjudul Bab-bab Tentang Penemuan Hukum, menyebutkan bahwa tujuan

---

<sup>16</sup>Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung:PT. Aditya Bakti, 2004, Hlm 66.

hukum mempunyai 3 (tiga) nilai dasar, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum, yang penggunaannya diterapkan secara prioritas dimana prioritas pertama adalah keadilan, baru kemudian kemanfaatan, dan terakhir kepastian hukum.<sup>17</sup>

Kepastian hukum (*rechtszekerheid*) menginginkan hukum harus dibuat dan dilaksanakan secara tegas bagi tiap peristiwa konkret dan tidak boleh menyimpang atau bertentangan, dalam rangka memberikan ketertiban dalam masyarakat. Selain itu, masyarakat berkepentingan dalam pelaksanaan hukum dengan memperhatikan nilai-nilai keadilan, sehingga pengaturan dan pelaksanaan hukum dipatuhi dan mempunyai kemanfaatan bagi masyarakat dan pemerintah. Dengan demikian, dilihat dari sudut hukum positif, maka pembuatan hukum dan penerapan hukum dititikberatkan pada segi kepastian hukum. Dilihat dari sudut pandang filsafat hukum, maka pembuatan dan penerapan hukum dititikberatkan pada segi keadilan. Sedangkan dilihat dari sudut pandang sosiologi hukum, maka pembuatan dan penerapan hukum dititikberatkan pada segi kemanfaatannya.<sup>18</sup>

Pemenuhan rasa keamanan dan kenyamanan dalam bekerja merupakan wujud pelaksanaan keadilan yang tepat, sebab para pekerja sejatinya telah bekerja dengan mengorbankan waktu dan tenaga mereka untuk perusahaan dan sudah semestinya perusahaan memberikan jaminan keamanan dan kenyamanan pada para pekerja agar tidak di hantui rasa takut dalam menjalankan tugas mereka.

---

<sup>17</sup> Sudikno Mertokusumo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, (Bandung, Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 132.

<sup>18</sup> Ibid.

Teori keadilan dianggap dapat menggambarkan keadaan bahwa sejatinya pengambilan tindakan diskresi dari Jaksa berdasarkan Surat Edaran Jaksa Agung Muda Pidana Khusus Nomor : B-113/F/Fd.1/05/2010 dapat dilakukan demi mewujudkan keadilan bagi beberapa pihak karena dengan penegakan hukum ini setidaknya dapat menghemat pengeluaran anggaran negara dibandingkan harus meneruskan proses persidangan terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang jumlah kerugian negara ditimbulkan dalam angka kecil, hal ini di nilai adil karena pada posisinya mampu membawa dampak yang cukup baik pada kedua belah pihak.

Teori selanjutnya yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah teori kewenangan. Teori kewenangan penulis gunakan untuk mengetahui kewenangan jaksa penyelidik dalam melakukan penyelidikan dugaan tindak pidana korupsi dan penentuan besar atau nkecilnya kerugian keuangan negara. Kewenangan adalah kekuasaan formal, kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang atau dari kekuasaan eksekutif administrasi. Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>19</sup>

Kewenangan tidak hanya diartikan sebagai hak untuk melakukan praktik kekuasaan. Namun kewenangan juga diartikan yaitu: Untuk

---

<sup>19</sup> Ateng Syafrudin, "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab", Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hlm.22.

menerapkan dan menegakkan hukum; Ketaatan yang pasti; Perintah; Memutuskan; Pengawasan; Yurisdiksi; atau kekuasaan. Pada umumnya, kewenangan diartikan sebagai kekuasaan, kekuasaan merupakan “kemampuan dari orang atau golongan untuk menguasai orang lain atau golongan lain berdasarkan kewibawaan, kewenangan kharisma atau kekuatan fisik.”<sup>20</sup>

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.<sup>21</sup>

Menurut Indroharto bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun

---

<sup>20</sup> Salim H.S dan Erlies Septiana Nurbani, Penerapan Teori HUKUM Pada Penelitian Tesis dan Disertasi, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hlm. 185

<sup>21</sup> SF. Marbun, Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia, (Yogyakarta :Liberty, 1997), hlm. 154.



dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).<sup>22</sup>

Sebagai pejabat administrasi yang membela kepentingan hukum negara tentu saja penegakan hukum oleh kejaksaan merupakan pedang utama yang digunakan untuk menumpas kejahatan. Meski terikat aturan dan wajib tunduk pada norma, namun didalam kewenangannya menjalankan jabatan selaku penasihat hukum negara kejaksaan juga mendapatkan hak untuk melakukan tindakan yang menyesuaikan dengan kondisi kasus seperti upaya hukum diskresi, meski di nilai sedikit menyimpang karena hanya memerintahkan untuk sekedar mengembalikan uang negara bagi pelaku korupsi dengan nilai jumlah kerugian negara yang kecil, jauh dari itu tindakan kondisional ini menyelamatkan anggaran negara karena sejatinya penyelesaian suatu perkara korupsi memiliki tahapan dan proses yang cukup panjang sehingga dikhawatirkan negara akan kehilangan uang yang akan lebih banyak lagi jika harus menyelesaikan tindak pidana korupsi dengan jumlah kerugian yang kecil tersebut.

Bagir Manan dalam bukunya Teori dan Politik Konstitusi mengatakan bahwa jabatan merupakan lingkungan kerja tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan akan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi. Kumpulan atau keseluruhan jabatan inilah yang

---

<sup>22</sup> Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, Paradoksal Konflik dan Otonomi Daerah, Sketsa Bayang-Bayang Konflik dalam Prospek Masa Depan Otonomi Daerah, (Jakarta :Sinar Mulia,2002), hlm. 65

mewujudkan suatu organisasi. Dengan perkataan lain organisasi merupakan kumpulan jabatan atau lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi. Keseluruhan fungsi dari semua jabatan tersebutlah yang mencerminkan tujuan organisasi. Jabatan beserta fungsi-fungsi yang melekat atau dilekatkan padanya bersifat abstrak dan statis. Agar jabatan beserta fungsi-fungsi tersebut menjadi konkret dan bergerak mencapai sasaran atau tujuan harus ada pemangku jabatan, yaitu para pejabat, sebagai orang perorangan (*natuurlijkpersoon*) yang duduk atau didudukkan dalam suatu jabatan dengan tugas dan wewenang (*taak en bevoegheid*) untuk dapat merealisasikan berbagai fungsi jabatan tertentu. Agar tugas dan wewenang pejabat dapat dilaksanakan dalam suatu tindakan konkret dan dapat dipertanggung jawabkan, kepada pejabat dibekali hak dan kewajiban (*recht and plitch*) tertentu.<sup>23</sup>

Tugas-wewenang di satu pihak dan hak-kewajiban di pihak lain mempunyai hubungan yang bersifat fungsional satu sama lain. Penentuan tugas dan wewenang akan menjadi pengukur apakah hak dan kewajiban dijalankan sebagaimana mestinya atau telah terjadi tindakan melampaui wewenang (*detournement de pouvoir*), atau telah terjadi penyalahgunaan wewenang (*misbruik van recht*). Sebaliknya, hak dan kewajiban memungkinkan pejabat atau pemangku jabatan melakukan tindakan-tindakan, baik tindakan hukum atau tindakan konkret tertentu (*recht-en feitelijke handelingen*). Tanpa hak dan kewajiban, segala tugas dan

---

<sup>23</sup>Pebry Dirgantara, "Tanggung Jawab Saksi Pengenal Terhadap Keterangan Yang Diberikan Dalam Pembuatan Akta Autentik," *Acta Comitatus, Jurnal Hukum Kenotariatan*, no. p-ISSN: 2502-8960, e-ISSN: 2502-7573 (2019): 12.

wewenang tidak dapat diwujudkan secara konkret (dalam bentuk tindakan-tindakan). Dan segala sesuatu yang tidak diwujudkan dalam suatu bentuk tindakan konkret, tidak akan dapat dipertanggungjawabkan atau dimintakan pertanggungjawaban.

Jabatan adalah salah satu bentuk profesi yang diberikan kepada seseorang karena kemampuan dan kompetensinya dalam suatu bidang. Jaksa adalah salah satu bentuk jabatan yang diberikan negara sebagai pembela kebenaran dan penegak keadilan, sebagai penegak hukum yang wajib menjunjung tinggi nilai keadilan sudah sepantasnya bahwa Kejaksaan selalu mengedepankan kebenaran-kebenaran diatas segalanya dan nantinya dengan kebenaran tersebut akan digunakan sebagai dasar penuntutan.

Pengambilan tindakan diskresi berdasarkan Surat Edaran Jaksa Agung Muda Pidana Khusus Nomor : B-113/F/Fd.1/05/2010 adalah hak Kejaksaan sebagai jabatan pembela negara, karena demi menyelamatkan negara agar tidak makin terpuruk, seorang jaksa diberikan kewenangan untuk sedikit mengenyampingkan hukum dan mengambil jalan keluar lain yang pula memberikan efek jera pada pelaku korupsi untuk segera mengembalikan seluruh uang hasil korupsinya.

Penegakan hukum pidana adalah upaya untuk mewujudkan keadilan, kemanfaatan, dan Kepastian hukum. Sebagaimana disampaikan oleh Jan Remmelink, bahwa nilai atau makna hukum pidana untuk bagian terbesar sangat tergantung pada, tidak saja cara penetapan sanksi pidana (*straf*) dan

tindakan (*matregel*) yang tepat serta adil, tapi juga perlakuan yang tepat kepada pelaku dengan mempertimbangkan masa depan pelaku (*deliquent*). Ilmu hukum pidana pada masa dulu telah keliru memandang tindak pidana semata-mata sebagai fenomena yuridis, dengan konsekuensinya mengabaikan faktor-faktor dan akibat hukum pembedaan.<sup>24</sup> Oleh karena itu, penulis berpandangan bahwa sangat diperlukan adanya pembaharuan politik hukum pidana di Indonesia secara masif, termasuk pembaharuan lembaga-lembaga penegak hukum.

Pembaharuan politik hukum di Indonesia sangat dibutuhkan karena saat ini seringkali terjadi reaksi negatif yang cukup kuat dari masyarakat terhadap upaya penegakan hukum pidana. Pembaharuan politik hukum pidana di Indonesia dapat dimulai dengan langkah memperbaiki *primary norms* yang meliputi:<sup>25</sup>

1. *What conduct should be designated as criminal.*
2. *What determinations must be made before a person can be found to have committed a criminal offence.*
3. *What should be done with persons who are found to have committed criminal offences.*

Setelah pembaharuan pada tahap *primary norms* tersebut, selanjutnya perlu dilakukan pembaharuan kualitas penegakan hukum seperti melalui

---

<sup>24</sup> Jan Remmelink, *Hukum Pidana, Komentar Atas Pasal-pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padananya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*, diterjemahkan oleh Tristam Pascal Moeljono, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm.455.

<sup>25</sup> Herbert L. Packer, *The Limits of Criminal Sanction*, Stanford University Press, Stanford, 1968, hlm.17.

pemberdayaan kelembagaan, dan bahkan perbaikan bidang hukum administrasi atau keperdataan juga dapat membantu fungsi penegakan hukum pidana. Selain hukum pidana, sebenarnya masih ada hukum administrasi dan hukum perdata yang juga sama-sama diberlakukan untuk mengatur tindakan manusia, sehingga pemikiran penulis ini dapat ditemukan dasarnya pada pemikiran Jeremy Bentham yang menyatakan agar tidak menggunakan hukum pidana, ketika pidana itu terasa tidak efisien, ketika pidana tidak mampu mencegah atau ketika pencegahan tersebut telah dapat dilakukan tanpa adanya pidana.<sup>26</sup>

Pentingnya asas *ultimum remedium* dapat ditemukan keselarasannya dengan perkembangan teori *deterrence* dalam tujuan pemidanaan. Tujuan pemidanaan memang bervariasi namun secara umum dapat dikelompokkan menjadi *incapacitation*, *punishment*, *deterrence*, *rehabilitation*, dan *restorative*. Teori *deterrence* pada intinya adalah pemidanaan itu dilakukan supaya ada efek mencegah orang lain melakukan tindak pidana dengan dua cara, yaitu :<sup>27</sup>

- a. Meningkatkan kepastian pemidanaan sehingga orang lain yang akan melakukan tindak pidana akan tercegah karena ketakutan terhadap dampak yang akan terjadi.

---

<sup>26</sup> Jeremy Bentham, *An Introduction to The Principles of Morals and Legislation*, ©2010-2015, Jonathan Bennett, chapter 13, hlm.92-96 didownload dari [www.earlymoderntexts.com](http://www.earlymoderntexts.com) pada 13 April 2021, 11.37 AM.

<sup>27</sup> Valerie Wright, *Deterrence in Criminal Justice : Evaluating Certainty vs. Severity of Punishment*, Laporan Penelitian The Sentencing Project :Research and Advocacy for Reform, Washington, DC., 2010, hlm.2, didownload dari [www.sentencingproject.org](http://www.sentencingproject.org).

b. Meningkatkan beratnya sanksi pidana sehingga orang lain yang akan melakukan tindak pidana akan tercegah dengan mempertimbangkan bahwa sanksi pidana yang diterimanya lebih merugikan dari keuntungan tindak pidananya.

Persoalan teori *deterrence* adalah asumsi efek mencegah seringkali tidak sesuai dengan kenyataan karena berbagai penelitian menunjukkan bahwa pelaku tindak pidana seringkali dalam kondisi tidak dapat mempertimbangkan dengan baik dampak dari tindak pidananya sehingga peningkatan beratnya sanksi pidana tidak dapat meningkatkan efek mencegah.<sup>28</sup> Oleh karena itu, yang dibutuhkan adalah adanya peningkatan kepastian bahwa setiap tindak pidana mendapatkan sanksi pidananya, bukan peningkat beratnya sanksi pidana yang dijatuhkan.

Berdasarkan hasil beberapa penelitian tersebut bahwa kepastian adanya sanksi lebih memiliki efek mencegah daripada peningkatan beratnya sanksi, maka yang dibutuhkan adalah mekanisme penuntutan yang cepat dan sederhana, dan tidak membutuhkan mekanisme penuntutan yang berbelit dan lama untuk menjatuhkan sanksi pidana yang berat. Semua pembaharuan tersebut harus dirumuskan secara komprehensif dengan pendekatan sistematis.

---

<sup>28</sup> Michael Tonry, *Learning from the Limitation of Deterrence Research*, dalam *Crime and Justice : A Review of Research*, ed. Michael Tonry, the University of Chicago Press, 2008, lihat juga Kirk R. Williams, Jack P. Gibbs, dan Maynard L. Erickson, *Public Knowledge of Statutory Penalties : The Extent and Basis of Accurate Perception*, dalam *Pacific Sociological Review*, 23 (1), 1980, dan Andrew von Hirsch, Anthony Bottoms, Elizabeth Burney, & P-O Wikstrom, *Criminal Deterrence and Sentence Severity : An Analysis of Recent Research*, Hart Publishing, Oxford, 1999, hlm.34.

Salah satu lembaga yang memiliki peran dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi adalah Kejaksaan. Kejaksaan sebagai lembaga negara yang berwenang melakukan penyidikan dan penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi. Kejaksaan tidak hanya berorientasi pada bagaimana menerapkan sanksi bagi pelaku tindak pidana korupsi, akan tetapi dalam tindak pidana korupsi kejaksaan memiliki fungsi pengembalian kerugian negara.<sup>29</sup>

Penegakan hukum menurut Purnadi Purnacaraka adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah/pandangan-pandangan menilai yang mantap dan mengejawantahkan dalam sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.<sup>30</sup> Satjipto Raharjo memberikan pengertian bahwa penegakan hukum adalah menjalankan hukum tidak hanya menjabarkan kata-kata yang terdapat dalam suatu peraturan melainkan menurut semangat dan makna lebih dalam dari undang-undang atau hukum.<sup>31</sup>

Menurut Wayne Favre menyatakan bahwa penegakan hukum merupakan suatu proses yang pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi (pertimbangan yang berada diantara hukum dan moral) oleh penegak hukum menyangkut pembuatan keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah

---

<sup>29</sup>Fransiscus Dea Anggara, *Kewenangan Kejaksaan dan Kepolisian dalam Penyidikan Tindak Pidana Korupsi (Studi Kasus PT.Asabri)*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2015,

<sup>30</sup>Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, (Bina Cipta, Bandung, 1983), hlm.13.

<sup>31</sup>Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum, (Suatu Tinjauan Sosiologis)*, (Genta Publishing, Yogyakarta, 2009), hlm. xiii.

hukum, tetapi keputusan yang mempunyai unsur penilaian pribadi.<sup>32</sup> Selanjutnya, Andi Hamzah mengemukakan penegakan hukum merupakan suatu proses dalam arti luas, meliputi upaya preventif (untuk mencegah dilakukan tindakan yang tidak dikehendaki oleh hukum) maupun upaya represif (dengan suatu cara lain yang sedapat mungkin mendekati tujuan yang dikehendaki oleh kaidah hukum atau menegakkan kepada si pelanggar suatu akibat yang merugikan baginya).<sup>33</sup>

Penegakan hukum merupakan salah satu usaha untuk mencapai atau menciptakan tata tertib, keamanan, dan ketentraman dalam masyarakat, baik usaha pencegahan maupun pemberantasan atau penindakan setelah terjadinya pelanggaran hukum dengan perkataan lain baik secara preventif maupun represif. Sejauh ini peraturan yang mengatur tentang penegakan hukum dan perlindungan hukum terhadap keluhuran harkat martabat manusia di dalam proses pidana pada hakikatnya telah terdapat pada Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).<sup>34</sup>

Penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Jadi, penegakan hukum pada hakikatnya adalah proses perwujudan ide-ide. Penegakan hukum adalah proses upaya penegakan atau fungsionalisasi

---

<sup>32</sup>Soerjono Soekanto, *OpCit.*, hal. 7.

<sup>33</sup>Andi Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Arikha Media Cipta, Jakarta, 1995, hal. 62.

<sup>34</sup>[http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan\\_Hukum](http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum), diakses 03 Juli 2021 pukul 14.00 WIB.



norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman pelaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide-ide dan konsep-konsep hukum yang diharapkan rakyat menjadi kenyataan. Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal.<sup>35</sup>

Implementasi pendekatan asas *Restorative* menurut hemat penulis dapat diterapkan dalam penanganan perkara tindak pidana korupsi yang kerugian keuangannya relatif kecil pada tingkat penyelidikan. Mengingat berdasarkan ketentuan Pasal 4 Undang-undang No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo. Undang-undang No. 20 tahun 2001 tentang Perubahan Undang-undang No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi selanjutnya akan disebut Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi menyebutkan bahwa :

“Pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3”.

Penjelasan ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi menyebutkan bahwa :

“Dalam hal pelaku tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan pasal 3 telah memenuhi unsur-unsur pasal dimaksud, maka pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara, tidak menghapuskan pidana terhadap pelaku

---

<sup>35</sup>Shant Dellyana, *Konsep Penegakan Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1988, hal. 32.

tindak pidana tersebut. Pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara hanya merupakan salah satu faktor yang meringankan”.

Apabila mengacu ketentuan tersebut, penanganan tindak pidana korupsi tidak dapat menggunakan asas *restorative justice*, mengingat ketentuan tersebut telah jelas bahwa pengembalian kerugian keuangan negara maupun kerugian perekonomian negara tidak dapat menghapus pidana, namun menjadi salah satu faktor yang meringankan.

Namun demikian, pendekatan asas *restorative* dalam penanganan tindak pidana korupsi yang kerugian keuangan negaranya relatif kecil dapat diterapkan, namun dalam tahap penyelidikan. Sehingga jaksa penyidik dengan berpedoman pada Surat Edaran Jaksa Agung Muda Pidana Khusus Nomor : B-113/F/Fd.1/05/2010 sedini mungkin dapat mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana korupsi dan menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan.

Belum adanya ketentuan lebih lanjut mengenai kerugian keuangan negara yang dinilai kecil menjadi kendala dalam penerapan diskresi Kejaksaan dalam menerapkan asas *restorative* pada penanganan tindak pidana korupsi, yang menyebabkan penanganan tindak pidana korupsi yang kerugian keuangan negaranya kecil tetap dilakukan penyidikan dan penuntutan sehingga tidak sebanding dengan pengeluaran negara.

Selain itu implikasi putusan Mahkamah Konstitusi No. 25/PUU-XIV/2016 terhadap politik hukum penegakan tindak pidana korupsi di

Indonesia dapat menjadi pertimbangan bahwa penyelidikan tindak pidana korupsi harus dilakukan secara mendalam. Karena apabila dibandingkan dengan sebelum adanya putusan Mahkamah Konstitusi No. 25/PUU-XIV/2016 tersebut, adanya pandangan bahwa ketentuan Pasal 2 dan 3 Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi sebagai delik pidana yang bersifat formil, bahwa perbuatan yang akan dituntut di pengadilan bukan hanya perbuatan yang telah mengakibatkan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara secara nyata (*actual loss*), tetapi sekalipun hanya sifat perbuatan tersebut berpotensi mengakibatkan kerugian negara, maka seseorang dapat dituntut di Pengadilan asalkan unsur lain dalam Pasal 2 dan 3 dapat dibuktikan di Pengadilan.

Penulis memaknai frasa “dapat” merugikan keuangan negara sebagai suatu unsur yang harus dibuktikan nyata terjadi (*actualloss*) untuk dapat naik ke tahap penyidikan. Hal ini tentunya memiliki implikasi hukum dalam hal pembuktian, dimana perhitungan jumlah kerugian negara menjadi unsur yang harus dipenuhi sejak tahap penyelidikan, sehingga dapat menjadi pertimbangan penanganan tindak pidana korupsi tahap selanjutnya.

## **6.1 Kerangka Konseptual**

### **6.1.1 Korupsi**

Korupsi adalah sebuah tindakan penyelewengan, penggelapan, dan atau pencucian uang dilakukan oleh pemegang kekuasaan atau pemilik jabatan menguntungkan dirinya sendiri dan merugikan negara serta banyak orang.

### **6.1.2 Diskresi**

Diskresi merupakan keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal menegakkan dan mengambil keputusan atas peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Diskresi merupakan kebijakan yang diambil oleh pejabat untuk menentukan dan memilih apakah menggunakan kebijakan atau tidak menggunakan kebijakan sepanjang dapat dipertanggungjawabkan dan tidak bertentangan dengan ketentuan yang ada.

### **6.1.3 Surat Edaran**

Surat Edaran adalah kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah terkait yang berisi uraian petunjuk ataupun arahan teknis mengenai suatu penyelesaian ataupun langkah-langkah yang dapat ditempuh dalam menjalankan suatu Peraturan di atasnya, Surat Edaran adalah petunjuk yang memiliki relevansi hukum antara suatu kebijakan dan Peraturan Perundangan.