

**IMPLIKASI YURIDIS SURAT EDARAN JAKSA AGUNG NOMOR
B-1113/F/Fd.1/05/2010 DALAM MENUNJANG UPAYA PEMBERANTASAN
TINDAK PIDANA KORUPSI**

ARTIKEL ILMIAH

Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat
Memperoleh Gelar Kesarjanaan Dalam Ilmu Hukum

Oleh:

MUCHAMAD DIAZ KHOIRULLOH

NIM. 105010103111030



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
MALANG
2014**

LEMBAR PERSETUJUAN

**Judul Artikel Ilmiah : IMPLIKASI YURIDIS SURAT EDARAN JAKSA
AGUNG NOMOR B-1113/F/Fd.1/05/2010 DALAM
MENUNJANG UPAYA PEMBERANTASAN TINDAK
PIDANA KORUPSI**

Identitas Penulis :

- a. Nama : Muchamad Diaz Khoirulloh**
- b. NIM : 105010103111030**
- c. Konsentrasi : Hukum Pidana**

Jangka Waktu Penelitian : 5 Bulan

Disetujui pada tanggal :

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Abdul Madjid, SH., M.Hum
NIP. 19590126 198701 1 002

Yuliati, S.H., LL.M
NIP. 19660710 199203 2 003

Mengetahui,
Ketua Bagian
Hukum Pidana

Eny Harjati, SH., M.Hum
NIP. 19590406 198601 2 001

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sisvitas akademik Universitas Brawijaya, penulis yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Muchamad Diaz Khoirulloh
 NIM : 105010103111030
 Program Studi : Ilmu Hukum
 Fakultas/Konsentrasi : Hukum/Hukum Pidana
 Jenis Karya : Skripsi/Artikel Ilmiah

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Brawijaya, **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** (*Nonexclusive Royalty Free Right*) atas karya ilmiah penulis yang berjudul:

IMPLIKASI YURIDIS SURAT EDARAN JAKSA AGUNG NOMOR B-1113/F/Ed.1/05/2010 DALAM MENUNJANG UPAYA PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** ini Universitas Brawijaya berhak menyimpan, mengalihmediakan atau mengalihformatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir penulis tanpa meminta ijin dari penulis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai penulis atau pencipta dan sebagai pemilik hak cipta.

Demikian pernyataan ini penulis buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Malang
 Pada tanggal : 15 Oktober 2014

Yang menyatakan,

(Muchamad Diaz Khoirulloh)

**IMPLIKASI YURIDIS SURAT EDARAN JAKSA AGUNG NOMOR
B-1113/F/Fd.1/05/2010 DALAM MENUNJANG UPAYA PEMBERANTASAN
TINDAK PIDANA KORUPSI**

Muchamad Diaz Khoirulloh, Abdul Madjid, Yuliati

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Email: diaz_aufklarung@yahoo.co.id

ABSTRAK

Surat Edaran merupakan salah satu produk peraturan kebijakan yang dikeluarkan dalam hal tertentu yang dirasa belum terdapat aturan yang mengaturnya, Sehingga dalam pembuatan Surat Edaran ini harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Surat Edaran Nomor B-1113/F/Fd.1/05/2010 yang dikeluarkan oleh jaksa agung tidak seharusnya bertentangan dengan undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi. Surat edaran yang mempertimbangkan untuk tidak memberikan sanksi pidana terhadap pelaku korupsi dengan nilai kerugian negara yang kecil ini bertentangan dengan pasal 4 undang-undang tentang pemberantasan tindak pidana korupsi, disini pelaku hanya dituntut untuk mengembalikan kerugian negara atas korupsi yang dilakukan pelaku. Jaksa agung dalam membuat surat edaran ini dirasa kurang mempertimbangkan berbagai aspek yang akan timbul atau implikasi yang akan terjadi terkait adanya ketentuan yang terdapat dalam surat edaran tersebut.

Kata Kunci: Implikasi, Surat Edaran, Jaksa Agung

ABSTRACT

Circular is one of many of Law Product which made for certain purpose in case, if there are no other Law Product which regulate it. So that, in made of Circular should be accordig to another Legislation. Circular number B-1113/F/Fd.1/05/2010 which issued by The Attorney General should not be contradictive with The Legislation of The Act Against Corruption. Circular which considering to not commit punishment for the corruptor with small amount of state's losses, was contrary with The Legislation of The Act Against Corruption article number 4, in this case the offender is only punished to payback amount of state's losses. The Attorney General was not considering many impact which could appeared by the Circular.

Key Words: Implication, Circular, The Attorney General

PENDAHULUAN

Tindak pidana korupsi di Indonesia sudah semakin meluas di kalangan masyarakat Indonesia. Perkembangannya saat ini, baik kualitas kejahatannya maupun kuantitas kasus yang terjadi, terus saja meningkat dari tahun ke tahun. Meningkatnya tindak pidana korupsi ini dapat mengganggu dan berdampak kepada semua segi kehidupan manusia. Keadaan ini yang menyebabkan kejahatan yang merusak moral bangsa ini dikategorikan sebagai kejahatan luar biasa (*extra ordinary crimes*)¹

Indonesia memiliki beberapa perangkat penegakan hukum dalam tindak pidana korupsi. Salah satu aparat penegak hukum yang berwenang dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi adalah instansi Kejaksaan Agung Republik Indonesia (selanjutnya disebut Kejagung). Dalam penanganan tindak pidana korupsi, jaksa berperan sebagai penyidik sekaligus sebagai penuntut umum.

Secara administratif formal, Kejagung juga mempunyai kewenangan dalam mengeluarkan suatu kebijakan dalam bentuk Surat Edaran. Surat Edaran tersebut dapat berisi pemberitahuan, himbauan, atau petunjuk mengenai tata cara pelaksanaan hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak. Surat Edaran tersebut berlaku untuk anggota Kejagung, termasuk kejaksaan yang ada di bawahnya atau kejaksaan yang menjadi binaannya. Hal tersebut diatur dalam Pasal 35 Huruf (a) UU Kejaksaan yang menyatakan: “menetapkan serta mengendalikan kebijakan penegakan hukum dan keadilan dalam ruang lingkup tugas dan wewenang kejaksaan.”

Beberapa waktu terakhir, baru diketahui bahwa Jaksa Agung telah mengeluarkan Surat Edaran yang berkaitan dengan Tindak Pidana Korupsi, yang isinya dianggap melemahkan pemberantasan tindak pidana korupsi. Surat Edaran dimaksud adalah Surat Edaran No. B-1113/F/FD.1/05/2010 Perihal Prioritas dan Pencapaian Dalam Penanganan Perkara Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut Surat Edaran No. B-1113/F/FD.1/05/2010), yang mempertimbangkan untuk tidak menindaklanjuti atas korupsi yang nilainya kecil.² Tetapi, hal ini tidak berarti Kejagung membiarkan kerugian negara yang timbul. Kejagung sebagai aparatur

¹ Romli Atmasasmita, **Sekitar Masalah Korupsi Aspek Nasional dan Aspek International**, mandar Maju, Bandung, 2004, hlm. 12-13

² Ketentuan Angka 1 Surat Edaran Jaksa Agung No. B-1113/F/FD.1/05/2010 .

penegak hukum mewakili negara hanya menuntut kepada pelaku tindak pidana korupsi yang nilainya kecil tersebut untuk mengembalikan kerugian negara yang ditimbulkannya.³

Ketentuan yang mengatur dalam tindak pidana korupsi mengenai pengembalian kerugian keuangan negara sudah sedemikian jelas. Pengembalian kerugian negara tidak serta-merta menghapuskan pidana terhadap pelaku. Hal tersebut telah diterangkan dengan sangat jelas dalam UU Tipikor.⁴ Disandingkan dengan Surat Edaran No. B-1113/F/FD.1/05/2010, maka kebijakan tersebut dapat dikatakan telah bertentangan dengan ketentuan yang terdapat di dalam UU Tipikor

Aturan yang terdapat dalam Surat Edaran tersebut juga dinilai mengenyampingkan efek jera pada pelaku korupsi yang nilai kerugian negaranya kecil. Jika hal tersebut dibiarkan, maka semakin banyak korupsi dalam skala kecil yang akan terjadi. Hal ini disebabkan perkara tersebut tidak akan diproses secara hukum, melainkan hanya dituntut untuk mengembalikan kerugian negara yang telah ditimbulkan.⁵

Kejahatan korupsi yang dipandang sebagai perbuatan yang berdampak buruk terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat menuntut adanya penanggulangan secara tegas. Oleh sebab itu, para pelaku tindak pidana korupsi harus diberikan sanksi pidana yang setimpal atas perbuatan yang dilakukannya. Tujuan pidana bagi pelaku koruptor disini adalah sebagai upaya untuk melakukan pembalasan agar pelaku tindak pidana korupsi jera sehingga tidak mengulangi perbuatannya kembali.

Dikeluarkannya Surat Edaran No. B-1113/F/FD.1/05/2010 oleh Kejagung berpotensi menjadi peluang besar bagi para koruptor untuk melakukan tindak pidana korupsi. Hal tersebut sangat bertentangan dengan tujuan dari pemberantasan tindak pidana korupsi yang membuat jera para pelaku. Gambaran di atas yang menjadi alasan diangkatnya penelitian berjudul **“IMPLIKASI YURIDIS SURAT EDARAN JAKSA AGUNG NO. B-1113/F/FD.1/05/2010 DALAM MENUNJANG UPAYA PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI.”**

³ *Ibid.*

⁴ Pasal 4 UU Tipikor

⁵ Surat Edaran Jaksa Agung No. B-1113/F/FD.1/05/2010, *loc.cit.*

PERMASALAHAN

Ada dua permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini, yaitu: (1) Apakah Surat Edaran No. B-1113/F/FD.1/05/2010 mempunyai kekuatan hukum yang mengikat bagi Jaksa Penuntut Umum untuk tidak menuntut perkara korupsi yang nilainya kecil?, dan (2) Apa implikasi yuridis Surat Edaran Jaksa Agung angka 1 No. B-1113/F/FD.1/05/2010 bagi Jaksa Penuntut Umum terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia?

PEMBAHASAN

A. Kekuatan Hukum Surat Edaran No. B-1113/F/FD.1/05/2010 Bagi Jaksa Penuntut Umum Untuk Tidak Melakukan Penuntutan Tindak Pidana Korupsi

1. Sumber Kewenangan Surat Edaran Yang Dikeluarkan Jaksa Agung

Untuk mengetahui eksistensi dari peraturan kebijakan maka kita harus mengetahui dari manakah sumber kewenangan jaksa agung dalam membentuk peraturan kebijakan tersebut. Jika sumber kewenangan pembentukan peraturan kebijakan tidak dapat dijelaskan dengan baik, peraturan kebijakan itu dapat dianggap sebagai sesuatu yang tidak memiliki dasar pertanggungjawaban.

Peraturan kebijakan yang dikeluarkan jaksa agung dalam pembahasan di sini adalah peraturan kebijakan yang berbentuk surat edaran. Isinya mengenai penanganan tindak pidana korupsi yang nilai kerugiannya kecil, karena dalam penanganan kasus korupsi yang nilainya kecil dirasa kurang efektif, dikarenakan biaya operasional yang dikeluarkan untuk menangani kasus korupsi tersebut sangatlah besar. Hal itu tidak sebanding dengan kerugian negara atas tindak pidana korupsi yang dilakukan.⁶

⁶ Rifki Arsilan, 08 Februari 2014, SE Juga Imbau Jaksa Lepas Kasus Korupsi Kecil, www.kabar3.com/news/2014/02/se-juga-imbau-jaksa-lepas-kasus-korupsi-kecil#.U-CTm6MxeSw, diakses 10 Juli 2014.

Dalam hal ini jaksa agung memandang dalam penanganan kasus korupsi yang nilainya kecil lebih merugikan negara, sehingga dengan alasan tersebut jaksa agung mengeluarkan Surat Edaran dalam hal penanganan kasus tindak pidana korupsi yang nilainya kecil tersebut. Mekanisme penanganan yang diambil menurut Surat Edaran tersebut dengan mempertimbangkan agar tidak menindak lanjuti perkara korupsi yang nilai kerugian negaranya kecil, dengan catatan pelaku tindak pidana korupsi telah mengembalikan kerugian negara yang telah ditimbulkannya dengan suka rela.

Dasar jaksa agung dapat untuk mengeluarkan Surat Edaran ini ialah dengan meninjau Pasal 35 huruf (a) UU Kejaksaan, yang menyatakan:

Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang:

- a. Menetapkan serta mengendalikan kebijakan penegak hukum dan keadilan dalam ruang lingkup tugas dan wewenang kejaksaan.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dikatakan bahwa surat edaran yang telah dikeluarkan oleh jaksa agung mempunyai kekuatan hukum, karena dalam UU Kejaksaan telah memberikan kewenangan terhadap jaksa agung untuk menetapkan suatu kebijakan.

Selain itu, dalam hubungan ruang lingkup tugas pemerintah, Jellinek, seperti dikutip Abdul Hamid S. Attamimi, mengemukakan pendapat bahwa kekuasaan pemerintahan secara formal mengandung kekuasaan mengatur dan kekuasaan memutus, dan secara material mengandung dua unsur yang berkaitan, yaitu unsur memerintah dan unsur menyelenggarakan.⁷

Terkait dengan empat unsur ruang lingkup dari tugas pemerintah yang dikeluarkan Jellinek di atas, maka kemungkinan kewenangan jaksa agung untuk mengeluarkan surat edaran ini berdasarkan kewenangan mengatur yang dimiliki jaksa agung sebagai lembaga pemerintah. Hal ini dapat diketahui dari kata mengatur pada dasarnya mempunyai arti membuat atau menyusun suatu aturan untuk menjadikan sesuatu menjadi teratur, sedangkan aturan itu

⁷ Hotma P. Sibuea, **Asas Negara Hukum, Peraturan kebijakan, Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik**, Erlangga, Jakarta, hlm. 117

mempunyai makna ketentuan, patokan, atau petunjuk yang telah ditetapkan supaya dituruti,⁸ dari arti tersebut dapat dikatakan bahwa aturan merupakan sesuatu yang berlaku umum bukan hanya ditujukan untuk individu. Kewenangan pemerintah berdasarkan unsur mengatur yang menciptakan peraturan yang dapat berlaku untuk umum inilah yang disebut dengan peraturan kebijakan.

Berdasarkan apa yang telah dipaparkan di atas, pembentukan peraturan-peraturan dalam rangka penyelenggaraan fungsinya ini dapat dilakukan berdasarkan kewenangan pemerintah sebagai eksekutif. Dengan demikian setiap lembaga pemerintahan yang mempunyai kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintah memiliki kewenangan untuk pembentukan peraturan kebijakan yang tujuannya untuk mengatur lebih lanjut penyelenggaraan pemerintahannya. Oleh karena itu, dapat dikatakan jaksa agung dalam hal ini mengeluarkan surat edaran berdasarkan kewenangan mengatur yang dimiliki oleh jaksa agung sebagai lembaga pemerintah.

2. Kekuatan dan Keabsahan Surat Edaran

Peraturan kebijakan pada dasarnya mempunyai hubungan yang erat dengan asas diskresi atau asas *freies ermessen*. Dasar kewenangan bagi pejabat administrasi negara untuk menetapkan suatu kebijakan adalah berdasarkan asas *freies ermessen*. Artinya, dapat dikatakan peraturan kebijakan adalah wujud formal kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat administrasi negara berdasarkan asas *freies ermessen* tersebut.

Pemberian kewenangan untuk bertindak atas inisiatifnya sendiri kepada pemerintah (pejabat administrasi negara) tentu saja harus didasarkan pada alasan tertentu. Menurut Ridwan H.R., ada tiga alasan atau keadaan

⁸ KBBI Daring, *Atur*, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia, <http://bahasa.kemendiknas.go.id/kbbi/index.php>, (Diakses tanggal 2 September 2014).

kondisional yang menjadikan pemerintah dapat melakukan tindak diskretif atau inisiatif sendiri, yaitu antara lain:⁹

- a. Belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian *in concreto* terhadap suatu masalah, padahal masalah tersebut menuntut penyelesaian yang segera.
- b. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar tindakan aparat pemerintah telah memberikan kebebasan sepenuhnya.
- c. Adanya delegasi perundang-undangan, yaitu memberikan kekuasaan untuk mengatur sendiri kepada pemerintah yang sebenarnya kekuasaan ini dimiliki oleh aparat yang lebih tinggi tingkatannya.

Hal itu berarti bahwa 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.

Selain itu, terdapat suatu batasan yang perlu diperhatikan dalam membuat diskresi. Batasan yang digunakan dalam hal ini adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Berkaitan dengan Surat Edaran No. B-1113/F/FD.1/05/2010 yang telah dikeluarkan oleh jaksa agung, dapat dilihat bahwa substansi surat edaran tersebut tidak sesuai dengan asas kepastian dan asas bertindak cermat. Terkait asas kepastian, surat edaran yang dikeluarkan jaksa agung dalam segi substansi mengenai batasan tindak pidana korupsi kecil masih belum jelas, sehingga tidak ada suatu kepastian berapa besar yang dimaksud dengan tindak pidana korupsi kecil.

Selanjutnya, mengenai asas bertindak cermat, surat edaran tersebut tidak memperhitungkan dampak yang ditimbulkan dengan adanya surat edaran tersebut, karena dampak negatif yang diakibatkan oleh surat edaran tersebut lebih besar dibandingkan manfaat yang didapat sehingga dapat

⁹ Hotma P. Sibuea, *Op.cit.*, hlm. 73

dikatakan jaksa agung dalam membuat Surat Edaran No. B-1113/F/FD.1/05/2010 kurang adanya suatu pertimbangan yang cermat.

Berdasarkan hirarki peraturan perundang-undangan yang terdapat dalam UU No. 12 Tahun 2011, produk hukum peraturan kebijakan dalam bentuk surat edaran ini tidak termasuk kedalam peraturan perundang-undangan, dengan demikian Surat Edaran keberadaanya sama sekali tidak terkait dengan ketentuan UU No. 12 tahun 2011.

Terkait hal di atas Bagir Manan mengemukakan bahwa peraturan kebijakan bukan termasuk dalam peraturan perundang-undangan meskipun peraturan kebijakan menunjukkan sifat atau gejala sebagai peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan kebijakan ini tidak dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan dikarenakan pembuat peraturan kebijakan tidak memiliki kewenangan dalam membentuk peraturan perundang-undangan.¹⁰

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Surat Edaran bersifat tidak mengikat secara umum berdasarkan hukum positif karena Surat Edaran tidak diciptakan sebagai peraturan perundang-undangan dan pembuat Surat Edaran tersebut bukan dari kewenangan legislatif. Tidak mengikat secara umum disini maksudnya ialah peraturan itu khususnya tidak mengikat organ lain diluar organ yang mengeluarkannya, sehingga Surat Edaran ini tidak secara langsung mengikat secara hukum walaupun mengandung relevansi hukum, hal ini dikarenakan kekuatan mengikatnya hanya bagi instansi yang terkait.

Surat Edaran yang berisi himbauan yang ditujukan pada instansi binaan yang ada di bawahnya harus dilaksanakan dengan sungguh-sungguh oleh instansi yang terkait tersebut dikarenakan dalam administrasi negara juga berlaku asas mematuhi keputusan sendiri dan menjalankan dengan sungguh-sungguh kebijakan yang ditetapkan secara hierarkis dalam lingkungan

¹⁰ Bagir Manan, **Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia**, Alumni, Bandung, 1997, hlm. 169

administrasi negara yang bersangkutan, dengan catatan bahwa surat edaran yang diterbitkan tidak bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Akan tetapi, dalam substansi surat edaran yang dikeluarkan jaksa agung kali ini terdapat ketentuan yang melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik yang digunakan sebagai batasan dalam membentuk suatu peraturan kebijakan. Dengan demikian surat edaran yang dikeluarkan oleh jaksa agung kali ini dapat dikatakan tidak sah, dan jaksa yang terkait tidak perlu untuk mengikatkan diri terhadap surat edaran ini.

B. Implikasi Yuridis Surat Edaran Jaksa Agung RI Nomor B-1113/Fd.1/05/2010

Implikasi yuridis atas adanya Surat Edaran Jaksa Agung RI Nomor B-1113/Fd.1/05/2010, penulis membaginya kedalam 3 bagian yang sangat penting untuk berhasilnya suatu penegakan hukum, yaitu segi substansi, struktur, dan kultur, yang selanjutnya akan dijelaskan dibawah ini:

1. Segi Substansi

- a. Isi Surat Edaran Yang Bertentangan dengan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor), merupakan payung hukum dalam upaya pemberantasan korupsi, berkaitan dengan undang-undang tersebut, maka didalam implementasinya para penegak hukum baik kepolisian, kejaksaan, maupun komisi pemberantasan korupsi (KPK) harus mengacu kepada undang-undang tersebut serta peraturan terkait lainnya. Peraturan internal sebagaimana surat edaran yang sifatnya komando haruslah memberikan penguatan kepada jajaran di bawahnya untuk lebih berani dan tegas untuk memerangi pelaku-pelaku korupsi.

Surat Edaran jaksa agung Nomor: B-1113/Fd.1/05/2010 tanggal 10 mei 2010 yang menyatakan, pengembalian kerugian keuangan negara yang nilainya kecil perlu dipertimbangkan untuk tidak ditindaklanjuti, telah

bertentangan dengan ketentuan pasal 4 UU Tipikor, yang menegaskan, “pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 dan pasal 3”. Bahkan dalam penjelasan pasal 4 UU Tipikor disebutkan, pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara hanya merupakan salah satu faktor yang meringankan, bukan untuk tidak menindaklanjuti perkara atau menghapuskan pidananya.

Dalam hal tindak pidana korupsi yang tidak dipidana dikarenakan hanya mengembalikan kerugian negara yang nilai kerugian negaranya kecil, maka hal tersebut tidak memenuhi sama sekali apa yang menjadi dasar dari hapusnya pidana.

Di samping itu, sudah menjadi suatu ketentuan atau asas dalam hukum acara pidana seseorang yang ditetapkan sebagai tersangka didasarkan pada bukti permulaan yang cukup, yaitu sedikitnya oleh dua alat bukti dan berdasarkan bukti tersebut patut diduga sebagai pelaku tindak pidana. Penghentian penyidikan atau tidak ditindaklanjuti dugaan tindak pidana hanya dapat dilakukan karena tidak ditemukan bukti yang cukup.

Dalam hubungan dengan upaya memelihara keutuhan tata tertib norma-norma hukum (tata hukum) tersebut, Philipus M. Hadjon mengemukakan:

harus diberikan perhatian terhadap tata tertib norma hukum karena undang-undang menjadi tidak berguna kalau dengan leluasa dapat diterobos oleh peraturan perundang-undangan dibawahnya atau oleh peraturan kebijakan.¹¹

Sesuai dengan penjelasan yang telah diuraikan di atas maka dalam membuat Surat Edaran terdapat syarat-syarat yang harus dipenuhi, sehingga dalam membuat Surat Edaran perlu adanya dasar yang kuat dan dapat dipertanggungjawabkan. Surat Edaran No. B-1113/F/FD.1/05/2010 yang isinya bertentangan dengan UU Tipikor jika tetap diterapkan maka ketentuan

¹¹ *ibid.*, hlm. 132

yang ada dalam UU Tipikor akan dikesampingkan dan menjadi tidak berguna. Jaksa Agung dalam membuat Surat Edaran perlu untuk memperhatikan UU Tipikor, dikarenakan isi dari ketentuan Surat Edaran tidak seharusnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada.

b. Bertentangan dengan Tujuan Hukum yang Terdapat Dalam UU Tipikor

Pada dasarnya dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan, yaitu: kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Ketiga unsur tersebut harus mendapat perhatian secara proporsional. Walaupun pada prinsipnya tujuan hukum yaitu keadilan, kepastian dan juga kemanfaatan hukum yang baik harus berjalan selaras, tetapi pada kenyataannya ada juga suatu pertentangan dari ketiga aspek tersebut.

Dalam hal ini Redbruch yang menyatakan bahwa tiga aspek yang terdapat pada tujuan hukum jika disusun dalam urutan struktural dimulai dari keadilan, kepastian dan diakhiri dengan kemanfaatan.¹² Maka bila perkembangannya hukum yang dibuat ditujukan untuk kemanfaatan seperti halnya surat edaran yang diterbitkan oleh jaksa agung, maka ia harus tetap tunduk pada keadilan dan kepastian hukum. Hal ini untuk menghindari dari suatu kesewenang-wenangan.

Surat Edaran yang diterbitkan oleh jaksa agung itu tidak mempunyai kesesuaian terhadap tujuan hukum dalam UU Tipikor. Berdasarkan teori hukum mengenai tujuan hukum, jika di dalam Surat Edaran unsur kemanfaatan lebih diutamakan, maka kepastian hukum dan keadilan akan dikorbankan.

Sedangkan tujuan hukum dari UU Tipikor, dapat kita lihat dalam Konsiderans Menimbang huruf b UU Tipikor, yang menyatakan:

Bahwa untuk lebih menjamin kepastian hukum, menghindari keragaman penafsiran hukum dan memberikan perlindungan

¹²Bernard L. Tanya, dkk., **Teori Hukum (Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi)**, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm. 119

terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat, serta perlakuan secara adil dalam memberantas tindak pidana korupsi.

Dari ketentuan di atas tampak bahwa tujuan hukum di dalam UU Tipikor lebih mendahulukan adanya suatu keadilan dan kepastian hukum.

Dalam konteks penanganan kasus korupsi, meskipun tujuan kemanfaatan terpenuhi dengan dikembalikannya uang negara, hal ini dapat dipastikan tidak akan menjadikan tindak pidana korupsi semakin berkurang. Oleh karena itu, tujuan hukum kemanfaatan dengan konsep yang terdapat dalam Surat Edaran tersebut masih belum tepat diterapkan dalam kasus korupsi.

Selain itu, dalam isi surat edaran terdapat kata-kata yang akan menimbulkan adanya ketidakpastian, hal ini dapat dilihat dari kalimat “perlu dipertimbangkan untuk tidak ditindaklanjuti”. Pengertian kata perlu dipertimbangkan adalah untuk memikirkan dengan baik-baik dalam menentukan tindakan yang akan diambil, dalam hal mempertimbangkan ini setiap orang memiliki pemikiran yang berbeda-beda, oleh sebab itu maka akan timbul pandangan yang berbeda-beda antar jaksa. Sehingga dalam pelaksanaannya akan terdapat Jaksa yang mempertimbangkan untuk menindaklanjuti dan akan ada juga jaksa yang mempertimbangkan tidak menindaklanjuti perkara korupsi tersebut, maka dari sini timbul suatu ketidakpastian atas penanganan tindak pidana korupsi.

- c. Tidak adanya sanksi pidana yang diberikan (tidak sesuai dengan tujuan pembedaan)

Adanya Surat Edaran yang dikeluarkan oleh jaksa agung tentang tidak memberikan sanksi pidana terhadap pelaku korupsi yang nilainya kecil, tentu saja dapat menimbulkan implikasi hukum, karena peraturan kebijakan pada dasarnya mengikat bagi instansi yang terkait. Walaupun di dalam isi Surat Edaran ini terdapat pernyataan yang menyatakan “perlu untuk dipertimbangkan” sehingga kemungkinan besar terdapat instansi kejaksaan

yang akan mempertimbangkan untuk melaksanakan atau menerapkan ketentuan yang ada pada Surat Edaran tersebut.

Dari segi substansi tujuan dari pembedaan yang terdapat dalam undang-undang korupsi pada dasarnya untuk memberikan efek jera bagi para koruptor. Hal ini tampak dengan dibuatnya pengaturan baru mengenai sistem pembedaan minimum khusus, yaitu dengan minimal penjara adalah 1 tahun. Selain itu, hukuman pidana maksimal atas pelaku tindak pidana korupsi adalah seumur hidup atau hukuman mati. Hal tersebut menunjukkan kehendak hukum agar pelaku tindak pidana korupsi dihukum seberat mungkin. Tujuannya tidak lain agar tidak ada lagi yang melakukan tindak pidana korupsi dikarenakan watak kejahatannya yang termasuk perbuatan pidana yang berdampak buruk bagi masyarakat dan negara. Sedangkan dalam Surat Edaran tersebut sama sekali tidak memberikan sanksi pembedaan terhadap pelaku korupsi.

2. Struktur

Hal yang patut diperhatikan disini adalah ekses (dampak negatif) yang timbul di dalam institusi kejaksaan itu sendiri. Pertama, tercipta potensi suatu bentuk kompromi terhadap tindak pidana korupsi. Pejabat negara tidak akan takut lagi melakukan perbuatan korupsi karena dalam hal perbuatan tersebut diketahui cukup dengan mengembalikan kerugian uang negara dan proses hukum terhadap yang bersangkutan dapat “dihentikan” saat itu juga. Di saat yang sama terjadi dekonstruksi (proses pengrusakan terhadap) kinerja lembaga penegak hukum lain yang di sisi lain sangat gencar memberantas pelaku tindak pidana korupsi.

Selanjutnya, Surat Edaran Jaksa Agung No. B-1113/F/Fd.1/05/2010 dapat menjadi celah bagi pihak kejaksaan untuk bersekongkol dengan pelaku korupsi. Hal ini dikarenakan tidak jelasnya tolak ukur untuk besaran kerugian negara yang tergolong korupsi kecil, karena tidak menutup kemungkinan kasus

korupsi yang besar pun dapat atau akan direkayasa menjadi kasus korupsi kecil.

Dengan demikian, jelas faktor subyektifitas akan lebih mengemuka dalam penanganan kasus-kasus korupsi tersebut. Dalam kondisi seperti ini, maka sangat dimungkinkan dengan berlindung dibalik surat edaran Jaksa Agung perkara korupsi yang sedang ditangani tidak akan ditindaklanjuti dengan alasan pelakunya telah mengembalikan kerugian keuangan negara.

3. Kultur

Kita juga telah memahami korupsi telah membebani masyarakat Indonesia, terutama masyarakat miskin, menciptakan resiko ekonomi-makro yang tinggi, membahayakan kestabilan keuangan, serta mengompromikan keamanan, hukum dan ketertiban umum. Di atas segalanya, korupsi merendahkan legitimasi dan kreadibilitas negara di mata rakyat.

Adanya Surat Edaran tersebut pelaku korupsi juga akan memanfaatkannya untuk melakukan korupsi dengan nilai kecil secara terus-menerus. Dalam hal sang pelaku tertangkap atau diperiksa terkait tindak pidana tersebut, dengan mudah yang bersangkutan hanya cukup mengembalikan kerugian negara yang dibuatnya. Di kesempatan lain yang memungkinkan, Surat Edaran Jaksa Agung No. B-1113/F/Fd.1/05/2010 tersebut memberikan peluang bagi yang bersangkutan untuk mengulangi kejahatan serupa.

Sebagaimana diuraikan di atas, tidak ada jaminan pelaku korupsi dengan nilai kecil akan jera dan merasa malu saat ditangkap dan dipaksa mengembalikan keuangan negara. Juga tidak ada jaminan pula, pelaku tidak akan mengulangi perbuatannya, karena walaupun tertangkap cukup mengembalikan uang korupsi.

Perbuatan tindak pidana korupsi jika terus dibiarkan maka akan berakibat hilangnya kepercayaan masyarakat kepada penegak hukum yang akan semakin memudar. Ditambah lagi hukum yang dapat diperjual belikan, ini semakin membuat pesimis para pencari keadilan. Maka timbul rasa kecemburuan sosial antara orang miskin dengan orang kaya serta aparat

penegak hukum, kebencian rakyat kepada mereka dapat saja memuncak sehingga rakyat mudah terprovokasi dan terbawa arus anarkis. Tidak ada kepercayaan masyarakat terhadap kejaksaan, karena masyarakat beranggapan bahwa hukum hanya memihak pada golongan atas (orang yang mempunyai jabatan).

Korupsi merupakan perilaku yang dibentuk melalui proses belajar sosial. Seorang individu mengamati individu-individu lain yang sudah lebih dahulu menampilkan perilaku korupsi, serta memperhatikan situasi yang mendukung terjadinya aksi tersebut. Dari sana, individu tadi membangun persepsi tentang perilaku korupsi berlandaskan perspektif moral. Individu bisa menganggap korupsi sepenuhnya salah. Bisa pula korupsi dinilai salah, namun tetap diterima (ditoleransi). Penilaian lain, korupsi adalah perilaku yang dipandang wajar sehingga diterima masyarakat.

Keinginan individu melakukan korupsi akan terbentuk dan mengalami penguatan sesaat, sesuai yang ia saksiakan dilingkungan sosialnya. Maraknya tindakan korupsi yang ternyata tidak dikenai risiko berupa sanksi hukum juga memperteguh niat meniru perbuatan jahat tersebut.

Dapat dikatakan bahwa motivasi untuk melakukan korupsi timbul dan semakin kokoh ketika korupsi didefinisikan individu sebagai sesuatu yang tidak salah. Kalaupun dipersepsikan salah, korupsi tetap bisa dibenarkan hingga derajat tertentu karena melihat dilakukan banyak orang tanpa hukuman. Sehingga jika dibiarkan korupsi akan menjadi budaya dikalangan masyarakat, karena masyarakat beranggapan bahwa tindak pidana korupsi merupakan perbuatan tindak pidana yang dapat dimaafkan, sehingga masyarakat tidak takut untuk melakukan tindak pidana korupsi.

A. Kesimpulan:

1. Peraturan kebijakan dalam bentuk Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Jaksa Agung pada dasarnya tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat secara umum sebagaimana peraturan perundang-undangan, karena Surat Edaran

dalam UU No. 12 Tahun 2011 tidak dinyatakan sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Selanjutnya mengenai daya ikat Surat Edaran ini, tidak mengikat secara umum melainkan hanya mengikat bagi pihak instansi yang terkait. Jadi pihak Kejaksaan seharusnya wajib untuk melaksanakan ketentuan dari Surat Edaran yang telah dikeluarkan oleh jaksa agung, akan tetapi, surat edaran yang dibuat jaksa agung kali ini telah melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik yaitu asas kepastian hukum dan asas bertindak cermat, sehingga surat edaran tersebut dapat dikatakan tidak sah, oleh karena itu pihak Kejaksaan tidak lagi terikat terhadap surat edaran tersebut.

2. Implikasi dari Surat edaran tersebut adalah:

a. Segi Substansi:

- 1) Isi Surat Edaran yang bertentangan dengan pasal 4 UU Tipikor yang menegaskan, pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidanya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 dan pasal 3.
- 2) Tujuan Hukum isi Surat Edaran yang bertentangan dengan Tujuan Hukum dari UU Tipikor, dalam UU Tipikor dapat dilihat pada huruf b dibagian menimbang, yang lebih mengutamakan kepastian hukum dan keadilan, sedangkan dalam surat edaran lebih mengutamakan kemanfaatan dengan mengenyampingkan keadilan.
- 3) Dengan tidak adanya sanksi pidana bagi pelaku tindak pidana korupsi dengan kerugian negara yang kecil, maka hal tersebut tidak sesuai dengan tujuan pemidanaan. Dikarenakan tujuan diberikannya sanksi pidana bagi pelaku tindak pidana adalah untuk mencegah agar tindak pidana tersebut tidak diulangi. Jika tidak ada suatu sanksi pidana yang diberikan maka tidak ada efek jera bagi pelaku, sehingga pelaku tidak akan takut untuk mengulangi perbuatan tersebut.

b. Segi Struktur

Surat Edaran itu telah membuka peluang untuk dilakukannya penyalahgunaan wewenang dalam penanganan korupsi, sebab didalamnya tidak ada penjelasan apapun terkait tentang berapa kerugian keuangan negara yang nilainya dapat dikatakan kecil.

c. Segi kultur

Dikarenakan tidak adanya sanksi pidana yang diberikan oleh pelaku korupsi, maka individu bisa menganggap korupsi dinilai salah, namun tetap diterima (ditoleransi), sehingga korupsi adalah perilaku yang dipandang wajar sehingga diterima masyarakat. Disatu sisi, dapat timbul ketidakpercayaan masyarakat terhadap kejaksaan, karena masyarakat beranggapan bahwa hukum hanya memihak pada golongan atas.

B. Saran:

1. Bagi Kejaksaan, pihak kejaksaan seharusnya tidak hanya mengutamakan dari aspek kemanfaatan saja, melainkan harus mempertimbangkan dari segala aspek, salah satunya dengan mempertimbangkan dampak buruk yang ditimbulkan dari adanya tindak pidana korupsi, sehingga sebaiknya Surat Edaran tersebut dicabut atau direvisi kembali. Dikarenakan pada dasarnya segala hal perbuatan pidana harus diberikan sanksi pidana yang sesuai dengan perbuatan yang dilakukannya.
2. Bagi Aparat Penegak Hukum (Pemerintah), untuk mengurangi biaya oprasional untuk penanganan kasus korupsi seharusnya dalam menempatkan pengadilan tindak pidana korupsi tidak hanya ada ibukota Provinsi. Sebaiknya persidangan kasus tindak pidana korupsi dapat digelar di pengadilan yang ada di setiap kabupaten atau kota. Hal ini juga penting agar tidak terjadi kontraproduktif dengan semangat pemerintah yang berkeinginan agar terjadi proses peradilan yang cepat, murah, efektif, dan efisien.

DAFTAR PUSTAKA

1. Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4401;

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150;

2. Surat Edaran

Surat Edaran Jaksa Agung No B-1113/F/Fd.1/05/2010 tentang Prioritas dan Pencapaian Dalam Penanganan Perkara Tindak Pidana Korupsi.

3. Literatur

Bagir Manan, **Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia**, Alumni, Bandung, 1997.

Bernard L. Tanya, dkk., **Teori Hukum (Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi)**, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013.

Hotma P. Sibuea, **Asas Negara Hukum, peraturan kebijakan, Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik**, Erlangga, Jakarta, 2010.

Romli Atmasasmita, **Sekitar Masalah Korupsi Aspek Nasional dan Aspek International**, mandar Maju, Bandung, 2004.

4. Internet

Kamus Besar Bahasa Indonesia Dalam Jaringan, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia, <http://bahasa.kemdiknas.go.id/kbbi/index.php>

Rifki Arsilan, 08 Februari 2014, SE Juga Imbau Jaksa Lepas Kasus Korupsi Kecil, www.kabar3.com/news/2014/02/se-juga-imbau-jaksa-lepas-kasus-korupsi-kecil#.U-CTm6MxeSw, diakses 10 Juli 2014.