

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Bagi bangsa Indonesia, Pancasila dijadikan sebagai dasar negara dan sebagai pandangan hidup dalam bertingkah laku dan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.¹ Dalam Pancasila terdapat lima sila, salah satu sila tersebut yaitu, Sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Makna dari Sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia adalah:

1. Bersikap adil;
2. Menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban;
3. Menghormati hak-hak orang lain;
4. Suka member pertolongan kepada orang lain;
5. Menjauhi sikap pemerasan terhadap orang lain;
6. Tidak melakukan perbuatan yang merugikan kepentingan umum;
7. Menghargai hasil karya orang lain;
8. Bersama-sama berusaha mewujudkan kemajuan yang merata dan berkeadilan sosial.²

Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Jadi Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*) tidak

¹ Kaelan dan Achmad Zubaidi, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Paradigma, Yogyakarta, 2010, hlm. 30.

² Arif Gosita, *Masalah Korban Kejahatan*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2004, hlm. 15.

berdasarkan atas kekuasaan belaka (*Machtsstaat*). Asas ini mengandung makna yang amat dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, karena itu berarti bahwa negara termasuk di dalamnya pemerintah, lembaga-lembaga negara dan lembaga pemerintah serta aparatur negara dalam melaksanakan tugasnya senantiasa harus mendasarkan diri pada hukum ada keadilan.³

Tindak pidana (*strafbaar feit*) adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum, larangan mana disertai ancaman atau sanksi yang berupa pidana tertentu, bagi barang siapa yang melanggar aturan tersebut. Setiap tindak pidana yang terdapat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) pada umumnya dapat di jabarkan ke dalam unsur-unsur yang pada dasarnya dapat di bagi menjadi dua macam unsur, yakni unsur-unsur *subjektif* dan unsur-unsur *objektif*.

Pengertian unsur-unsur *subjektif* adalah unsur-unsur yang melekat pada diri si pelaku atau yang berhubungan dengan diri si pelaku, dan termasuk ke dalamnya yaitu segala sesuatu yang terkandung di dalam hatinya. Unsur-unsur *objektif* adalah unsur-unsur yang ada hubungannya dengan keadaan-keadaan mana tindakan-tindakan dari si pelaku itu harus dilakukan.⁴

Tindak pidana korupsi telah menjadi kejahatan yang dianggap merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Kerugian negara yang diakibatkan oleh tindak pidana korupsi sudah masuk dalam kategori membahayakan. Korupsi di Indonesia merupakan persoalan bangsa yang

³ Ilhami Bisri, *Sistem Hukum Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 13.

⁴ P.A.F.Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, PT. Citra Adytia Bakti, Bandung, 2011, hlm. 192.

bersifat *recurrent* dan darurat. Persoalan ini telah dihadapi bangsa Indonesia dari masa ke masa dalam rentang waktu relatif lama sehingga pengadilan khusus korupsi diharapkan dapat membantu menyelesaikan sejumlah kejahatan korupsi masa lalu agar mengembalikan harta kekayaan negara yang hilang.

Definisi korupsi di dalam kamus lengkap *Webster's Third New International Dictionary* adalah dari seorang pejabat politik dengan pertimbangan-pertimbangan yang tidak semestinya misalnya suap untuk melakukan pelanggaran tugas.⁵ Korupsi sebagai fenomena penyimpangan dalam kehidupan sosial, budaya, kemasyarakatan dan kenegaraan sudah dikaji dan ditelaah secara kritis oleh banyak ilmuwan dan filosof. Korupsi moral merujuk pada berbagai bentuk konstitusi yang sudah menyimpang, hingga para penguasa rezim termasuk dalam sistem demokrasi, tidak lagi dipimpin oleh hukum, tetapi tidak lebih hanya berupaya melayani diri sendiri.

Korupsi merupakan perwujudan immoral dari dorongan untuk memperoleh sesuatu dengan metode pencurian dan penipuan. Titik penting yang ingin diletakkannya di sini, mencakup dua bentuk korupsi yang sulit untuk dimasukkan dalam kebanyakan peristilahan korupsi, yaitu nepotisme dan korupsi *otogenik*. Bank Dunia membatasi pengertian korupsi hanya pada pemanfaatan kekuasaan untuk mendapatkan keuntungan pribadi. Ini merupakan definisi yang sangat luas dan mencakup tiga unsur korupsi yang digambarkan dalam okronim KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme)⁶. Bentuk-

⁵ Efi Laila Kholis, *Pembayaran Uang Pengganti Dalam Perkara Korupsi*, Solusi Publishing, Jakarta, 2010, hlm. 5.

⁶ Mahrus Ali, *Hukum Pidana Korupsi Di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 45.

bentuk tindak pidana korupsi adalah rumusan tindak pidana korupsi yang berdiri sendiri dan dimuat dalam Pasal-Pasal Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Pemberantasan Korupsi yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Rumusan tersebut mempunyai unsur-unsur tertentu dan diancam dengan jenis pidana dengan sistem pemidanaan tertentu pula.⁷

Dalam penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi pemerintah membentuk beberapa lembaga negara yang berwenang menangani masalah korupsi. Lembaga itu adalah:

1. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)
2. Kejaksaan Republik Indonesia
3. Kepolisian Republik Indonesia

Komisi pemberantasan korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat *independen* dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Tugas dan wewenang lembaga negara ini diatur dalam Pasal 8 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang KPK. Tugas dan wewenangnya sebagai berikut:

1. Dalam melaksanakan tugas KPK berwenang melakukan pengawasan, penelitian, atau penelaahan terhadap instansi yang menjalankan tugas dan wewenangnya yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi, dan instansi yang dalam melaksanakan pelayanan publik.

⁷ Adami Chazawi, *Hukum Pidana Materil dan Formil Korupsi di Indonesia*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005, hlm. 48.

2. Dalam melaksanakan wewenang KPK berwenang mengambil alih penyidikan atau penuntutan kepolisian atau kejaksaan wajib menyerahkan tersangka dan seluruh berkas perkara beserta alat bukti dan dokumen lain yang diperlukan.

Dalam Pasal 11 KPK berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi yang:

1. Melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara.
2. Mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat.
3. Menyangkut kerugian negara paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Kejaksaan Republik Indonesia atau disebut dengan kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang. Dalam Pasal 30 ayat 1 huruf d Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia menyatakan: kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang. Dalam Undang-Undang No.2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, kepolisian adalah segala hal ihwal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga polisi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Penyelidik adalah Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penyelidikan.

Surat edaran adalah surat pemberitahuan tertulis yang ditujukan kepada pejabat atau pegawai. Surat edaran ini berisi penjelasan mengenai sesuatu hal, misalnya kebijakan pimpinan, petunjuk mengenai tata cara pelaksanaan, atau suatu perundang-undangan. Macam-macam surat edaran:

1. Surat edaran pemerintah, yaitu adanya pemberitahuan kepada seluruh rakyat Indonesia yang bersifat nasional.
2. Surat edaran dari instansi pemerintah, yaitu pemberitahuan dan penjelasan tentang pelaksanaan peraturan di lingkungan instansi tersebut.
3. Surat edaran dari perusahaan, yaitu pemberitahuan yang bersifat khusus dan umum.⁸

Mengenai hal tersebut sesuai yang telah dibahas di atas Jaksa Agung Republik Indonesia mengeluarkan suatu surat edaran pada tanggal dan tempat: Jakarta, 18 Mei 2010, Nomor: B-1113/F/Fd.1/05/2010, Perihal: Prioritas dan Pencapaian Dalam Penanganan Perkara Tindak Pidana Korupsi. Mencermati proses penanganan perkara tindak pidana korupsi di berbagai daerah, baik Kejaksaan Tinggi maupun Kejaksaan Negeri se-Indonesia terkait dengan Surat Edaran Jaksa Agung RI Nomor: SE-001/A/JA/01/2010 tanggal 13 Januari 2010 tentang Pengendalian Penanganan Perkara Tindak Pidana Korupsi serta INPRES Nomor: 1 Tahun 2010 tanggal 19 Februari 2010 tentang Percepatan Pelaksanaan Prioritas Pembangunan Nasional Tahun 2010 yang menugaskan Kejaksaan RI Tahun 2010 dapat menyelesaikan penyidikan dan penuntutan perkara tindak pidana korupsi sebanyak 1.845 perkara, ternyata dalam

⁸ Lihat di www.Pelajaran.co.id/2018/25/pengertian-surat-edaran-fungsi-jenis-bagian-dan-contoh-surat-edaran.html. diakses pada tanggal 13 Maret 2018.

penerapannya masih ditemukan kerancuan, sehingga menimbulkan polemik dan aksi protes dari berbagai kalangan. Berdasarkan pertimbangan tersebut diminta perhatiannya sebagai berikut:

Penanganan perkara tindak pidana korupsi diprioritaskan pada pengungkapan perkara yang bersifat big fish (berskala besar, dilihat dari pelaku dan/atau nilai kerugian keuangan negara) dan still going on (tindak pidana korupsi yang dilakukan terus menerus atau yang berkelanjutan), sesuai penjelasan Jaksa Agung Republik Indonesia (RI) saat rapat kerja (RAKER) dengan Komisi III Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI tanggal 5 Mei 2010 dan pengarahan Presiden RI pada pembukaan rapat kordinasi (Rakor) Mahkamah Agung, Kementerian Hukum dan Ham, Kejaksaan Agung, dan Kepolisian (MAHKUMJAPOL) di Istana Negara tanggal 4 Mei 2010 agar dalam penegakan hukum mengedepankan rasa keadilan masyarakat, khususnya bagi masyarakat yang dengan kesadarannya telah mengembalikan kerugian keuangan negara (restoratif justice), terutama terkait perkara tindak pidana korupsi yang nilai kerugian keuangan negara relatif kecil perlu dipertimbangkan untuk tidak ditindaklanjuti, kecuali yang bersifat still going on.

Kejaksaan Agung (Kejagung) sebagai aparaturnya penegakan hukum mewakili negara dalam penuntutan kepada pelaku tindak pidana korupsi yang nilainya kecil tersebut untuk mengendalikan kerugian negara yang ditimbulkannya. Ketentuan yang mengatur dalam tindak pidana korupsi mengenai pengembalian kerugian negara sudah demikian jelas. Pengembalian kerugian negara tidak serta-merta menghapuskan pidana terhadap pelaku. Hal tersebut telah diterangkan dengan sangat jelas dalam UU Tipikor. Aturan yang terdapat dalam surat edaran tersebut dinilai mengenyampingkan efek jera pada pelaku korupsi yang nilai kerugiannya kecil.

Jika hal ini dibiarkan, maka semakin banyak korupsi dalam skala kecil yang terjadi. Hal ini disebabkan perkara tersebut tidak akan diproses secara

hukum, melainkan hanya dituntut untuk mengembalikan kerugian negara yang telah ditimbulkan. 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 pemidanaan bagi pelaku koruptor 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 pelaku koruptor untuk melakukan tindak pidana korupsi. Hal tersebut sangat bertentangan dengan tujuan dari pemberantasan tindak pidana korupsi yang membuat jera para pelaku.⁹

Berdasarkan uraian tersebut di atas, penulis tertarik untuk membahas beberapa permasalahan yang ada dalam penelitian dengan judul **Analisis Hukum Terhadap Surat Edaran Jaksa Agung No.B-1113/F/Fd.1/05-2010 Tentang Penanganan Perkara Tindak Pidana Korupsi Diprioritaskan Pada Perkara Yang Bersifat *Big Fish* dan *Still Going On* Ditinjau Dari Pasal 4 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana Pemberantasan Korupsi Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.**

⁹ Lihat di, <http://www.e-jurnal.com/2016/04/implikasi-yuridis-surat-edaran-jaksa.html>, diakses pada tanggal 12 Desember 2017.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi adalah:

1. Bagaimana pengaturan keabsahan hukum Surat Edaran Jaksa Agung No.113/F/FD.1/05-2010 tentang Penanganan Perkara Tindak Pidana Korupsi Diprioritaskan Pada Perkara Yang Bersifat *Big Fish* dan *Still Going On* ditinjau dari Pasal 4 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang tindak pidana pemberantasan korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001?
2. Bagaimana dasar pertimbangan yang menjadi prioritas perkara yang akan dilakukan oleh jaksa?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini yaitu:

1. Untuk memahami dan menganalisis proses penegakan hukum dan keabsahan dalam Surat Edaran Jaksa Agung No. 113/f/fd.1/05-2010 ditinjau dari Pasal 4 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Pemberantasan sebagaimana telah diubah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.
2. Untuk memahami dan menganalisis dasar pertimbangan yang menjadi prioritas perkara yang akan ditangani oleh Kejaksaan.

D. Manfaat Penelitian

Suatu penelitian akan mempunyai arti penting bila dapat berguna atau bermanfaat bagi para pembacanya. Dengan adanya tujuan tersebut, penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat sebagai berikut:

1. Bagi Ilmu Hukum

Dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap khasanah ilmu pengetahuan pada umumnya dan untuk mengembangkan pengetahuan pemikiran yang bermanfaat di bidang ilmu hukum khususnya pidana.

2. Bagi Peneliti

Di samping sebagai tugas untuk menyelesaikan strata satu (S1), diharapkan bermanfaat sebagai kajian terhadap permasalahan dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dengan adanya Surat Edaran Jaksa Agung No. 113/f/fd.1/05-2010.

3. Bagi Universitas Bangka Belitung

Diharapkan menjadi pedoman untuk pengetahuan akademis dan sebagai pihak-pihak yang berkepentingan dan ataupun dapat menjadi rujukan bagi mahasiswa hukum lainya yang mempelajari permasalahan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.

4. Bagi Penegak Hukum (Khususnya Jaksa)

Diharapkan penelitian ini dapat digunakan oleh aparat penegak hukum Khususnya Jaksa Penuntut Umum (JPU) dapat dijadikan pertimbangan dalam menyelesaikan tindak pidana korupsi yang terjadi di Indonesia.

5. Bagi Masyarakat

Diharapkan penelitian ini dapat dijadikan pengetahuan bagi masyarakat memahami tentang proses pemberantasan tindak pidana korupsi dengan adanya Surat Edaran Jaksa Agung No. 113/f/fd.1/05-2010.

E. Metode Penelitian

Penelitian hukum merupakan kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematis dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya. Fungsi metode penelitian adalah alat untuk mengetahui sesuatu masalah yang akan diteliti baik dari ilmu-ilmu sosial, ilmu hukum, maupun ilmu lainnya. Oleh karena itu, objek dan macam penelitian yang akan menentukan fungsi dari metode penelitian.¹⁰

Dalam setiap penelitian haruslah menggunakan metode penelitian yang sesuai dengan bidang yang diteliti. Adapun penelitian yang digunakan oleh penulis dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Jenis pendekatan yang digunakan adalah *yuridis normatif*, yaitu mengkaji ketentuan hukum positif (Perundang-undangan). Penelitian yang digunakan yaitu studi pustaka (sebuah bahan diperoleh dari studi pustaka, buku-buku atau jurnal).¹¹

¹⁰ Zainudin, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 105.

¹¹ *Ibid*, hlm. 115.

Jenis pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini disesuaikan dengan permasalahan yang diangkat didalamnya. Secara khusus menurut jenis, sifat dan tujuannya, penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau dalam penelitian ini terdiri dari:¹²

- a) Penelitian terhadap asas-asas hukum
- b) Penelitian terhadap sistematika hukum
- c) Penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan dalam skripsi ini adalah menggunakan metode pendekatan perundang-undangan, yaitu pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.¹³ Penelitian hukum ini yang mengkaji hukum tertulis dari berbagai aspek, yaitu aspek teori, sejarah, filosofis, perbandingan, struktur, komposisi, ruang lingkup, materi, konsistensi, penjelasan umum dan pasal demi pasal, formalitas, dan kekuatan mengikat suatu undang-undang serta bahasa hukum yang digunakan, tetapi tidak mengkaji aspek atau terapan implementasinya.¹⁴

3. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a) Bahan hukum primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari sumbernya, peraturan perundang-undangan, doktrin para ahli.

¹² Bambang Sunggono, *Metodelogi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 41.

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2007, hlm. 97.

¹⁴ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT. Citra Aditya Bhakti, Jakarta, 2009, hlm. 101-102.

- b) Bahan hukum sekunder, antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, dan sebagainya.¹⁵
- c) Bahan hukum tersier, adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, misalnya kamus, ensiklopedia, dan lain-lain.

4. Teknik Bahan Hukum

a) Studi Pustaka

Studi pustaka adalah pengkajian informasi tertulis mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber dan publikasi secara langsung serta dibutuhkan dalam penelitian yuridis normatif.

b) Studi Dokumen

Studi dokumen adalah pengkajian informasi tertulis mengenai hukum yang tidak dipublikasikan secara umum, tetapi boleh diketahui oleh pihak tertentu, seperti pengajar, peneliti, praktisi dalam rangka kajian hukum, pengembangan dan pembangunan hukum.¹⁶

5. Analisis Bahan Hukum

Analisa bahan hukum adalah data mentah yang dikumpulkan oleh para petugas lapangan akan ada gunanya setelah dianalisis. Analisa dalam penelitian merupakan bagian dalam proses penelitian yang sangat penting karena dengan analisa inilah data yang ada nampak manfaatnya terutama

¹⁵ Amiruddin Dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 30.

¹⁶ H. Salim HS dan Erlies Septian Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Desertasi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 20.

dalam memecahkan masalah penelitian dan mencapai tujuan akhir penelitian. Dalam analisa dipisahkan antara data terkait dan data yang kurang terkait atau sama sekali tidak ada kaitannya. Bagi pencari data lapangan sangat ditentukan nilainya setelah masuk dalam analisa data.¹⁷



¹⁷ Joko Subagyo, *Metode Penelitian (Dalam Teori dan Praktek)*, Renika Cipta, Jakarta, 2006, hlm. 104-105.