

**DISKRESI DAN POTENSI KORUPSI
DALAM PENYELESAIAN MASALAH HUKUM
TERKAIT PERCEPATAN PELAKSANAAN PROYEK STRATEGIS NASIONAL
(ANALISIS TERHADAP PERATURAN PRESIDEN NOMOR 3 TAHUN 2016
DAN INSTRUKSI PRESIDEN NOMOR 1 TAHUN 2016)**

Reza Syawawi

Peneliti Hukum dan Kebijakan Transparency International Indonesia
Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Email: rsyawawi@ti.or.id

Naskah diterima: 1/9/2020, direvisi: 19/8/2021, disetujui: 23/8/2021

Abstract

The national strategy project is one of the main programs in the economic sector in Joko Widodo's administration (2014-2019 and 2019-2024). This project is needed due to accelerating economic development through strategic infrastructure projects that will impact public service and social welfare. To accelerate the implementation, President Joko Widodo stipulates President Regulation Number 3 of 2016 and President Instruction Number 1 of 2016. In this regulation, President gives authority to the law enforcer in settling legal challenges. The President ordered the police and prosecutors to follow up public's report on abuse of power in this project to other institutions to be resolved administratively. This regulation has contradiction with the principle in corruption criminal law. The Law on Eradicating Corruption is mentioned that there are people right in reporting corruption. In Indonesia Criminal Law (KUHP) also mentioned that law enforcers are obliged to follow up people's reports. This regulation also has contradiction The Law of Administrative Government. Discretion should not be contradicted with the law. Discretion by the law enforcer should be implemented with tight terms and conditions, and even if the law gives an option to the law enforcer to do so, it should be done to prevent arbitrariness.

Key word: national strategic project, discretion, corruption

Abstrak

Proyek strategis nasional merupakan salah satu program utama di sektor ekonomi dalam masa pemerintahan Presiden Joko Widodo periode 2014 – 2019 dan periode 2019 – 2024. Hal ini dibutuhkan untuk mengakselerasi pembangunan ekonomi melalui proyek-proyek infrastruktur strategis agar berdampak terhadap perbaikan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Untuk mempercepat pelaksanaannya, Presiden menetapkan Perpres Nomor 3 Tahun 2016 dan Inpres 1 Tahun 2016. Melalui aturan ini Presiden memberikan diskresi bagi penegak hukum dalam penyelesaian masalah hukum. Presiden memerintahkan kepada kepolisian dan kejaksaan untuk meneruskan laporan masyarakat mengenai penyalahgunaan wewenang dalam proyek strategis nasional kepada instansi lain untuk diselesaikan terlebih dahulu secara administratif. Ketentuan ini bertentangan dengan prinsip dalam hukum pidana korupsi. Didalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sangat jelas menyebutkan bahwa ada hak masyarakat untuk melaporkan jika terjadi tindak pidana korupsi. Didalam KUHP juga disebutkan bahwa ketika ada laporan/pengaduan dari masyarakat, penegak hukum terlebih dahulu melakukan serangkaian tindakan untuk menindaklanjuti laporan tersebut. Diskresi ini juga bertentangan dengan pembatasan sebagaimana diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan. Diskresi seharusnya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Diskresi oleh penegak hukum dilakukan dengan syarat yang ketat dan jika undang-undang memberikan pilihan untuk melakukan diskresi dengan tujuan menghindari kesewenang-wenangan.

Kata kunci: proyek strategis nasional, diskresi, korupsi

A. Pendahuluan

Dalam periode pertama pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla (2014-2019) begitu fokus terhadap pembangunan sektor ekonomi. Salah satu pembangunan ekonomi yang disasar adalah bagaimana mengakselerasi pembangunan infrastruktur melalui pelaksanaan proyek strategis nasional. Pada periode kedua ini (2019-2024), proyek strategis nasional tersebut tetap dilanjutkan dan menjadi bagian dari program prioritas pemerintah.

Jika ditelisik kebelakang, Presiden telah berupaya mengamankan pelaksanaan proyek tersebut dengan mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional¹ dan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.² Didalam ketentuan tersebut dinyatakan bahwa menteri/kepala lembaga/kepala daerah dapat mengambil diskresi untuk menyelesaikan hambatan dan permasalahan dalam pelaksanaan proyek tersebut. Namun diskresi ini justru secara terselubung mencampuri ranah penegakan hukum.³ Di dalam kedua aturan tersebut ada ketentuan bahwa penyelesaian masalah hukum yang terjadi dalam pelaksanaan proyek strategis nasional mengutamakan penyelesaian secara administratif. Presiden memerintahkan kepada kepolisian dan kejaksaan untuk tidak mengusut laporan masyarakat terkait penyalahgunaan wewenang dalam proyek strategis nasional tetapi menyerahkannya kepada instansi lain. Kebijakan ini jelas mengintervensi proses penegakan. Pada titik inilah diskresi bisa dinilai berlebihan dan berpotensi mengarah pada tindak pidana korupsi, sebab diskresi tidak terkontrol. Disisi yang lain, pelibatan penegak hukum dalam pelaksanaan proyek pemerintah juga menuai masalah. Sebut saja perihal pembentukan

Tim Pengawasan, Pengamanan Pemerintahan dan Pembangunan (TP4) Kejaksaan yang ditugaskan mengawal proyek strategis pemerintah dibubarkan karena terdapat indikasi penyalahgunaan wewenang.⁴ Dalam satu kasus misalnya terungkap bahwa ada oknum dalam TP4 di daerah justru menerima suap untuk “tutup mata” terhadap penyimpangan yang telah/akan terjadi.⁵

Dalam praktiknya, penggunaan diskresi dimasa lalu dilakukan tanpa bisa diukur sejauhmana akuntabilitasnya. Inilah salah satu alasan dari lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.⁶ Disatu sisi memang ada kebutuhan bagi pejabat pemerintahan untuk mengambil suatu tindakan tertentu dalam rangka menjalankan tugasnya tetapi terkendala oleh regulasi, tetapi di sisi lain penggunaan kekuasaan juga sepatutnya memiliki batasan agar tidak menimbulkan kesewenang-wenangan. Sehingga undang-undang ini sebetulnya tidak hanya melindungi pejabat pemerintahan yang mengambil keputusan tetapi juga melindungi masyarakat dari tindakan sewenang-wenang. Undang-undang ini bisa dinilai sebagai salah satu instrumen untuk menyelenggarakan pemerintahan yang berdasarkan prinsip-prinsip anti korupsi atau sering disebut sebagai bagian dari *good governance* atau prinsip – prinsip pemerintahan yang baik.⁷

Jika dikaitkan dengan konteks proyek strategis nasional, ada relevansinya dengan tingginya praktik korupsi di sektor pengadaan barang dan jasa. Menurut data Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sejak tahun 2004 - 2019, sektor pengadaan barang dan jasa merupakan modus kedua terbesar dari keseluruhan kasus korupsi. Dalam jangka waktu tersebut, setidaknya ada 206 kasus korupsi di sektor pengadaan yang ditangani KPK, jumlah ini menduduki peringkat kedua setelah tindak pidana

1. Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional Perpres.
2. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.
3. Reza Syawawi. Korupsi Proyek Strategis. Harian Kompas. 8 April 2017. Diakses 31 Agustus 2021. <https://kompas.id/baca/opini/2017/04/08/korupsi-proyek-strategis/>.
4. Reja Hidayat. Jaksa TP4 Daerah dalam Pusaran Proyek Bermasalah. Tirto.id. 17 Desember 2019. Diakses pada 9 Mei 2020. <https://tirto.id/enz3>.
5. Fernan Rahadi. TP4 dan Kekhawatiran yang Terkonfirmasi. Republika. 30 Agustus 2019. Diakses pada 10 Mei 2020. <https://republika.co.id/berita/px1jzl291/tp4-dan-kekhawatiran-yang-terkonfirmasi>.
6. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
7. Konsideran dan Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

korupsi dengan modus penyuapan (683 kasus).⁸ Hal ini yang mendorong upaya pencegahan korupsi dalam pengadaan/proyek pemerintah menjadi salah satu prioritas pemerintah dan KPK baik di tingkat pusat maupun daerah. Aksi kolaborasi ini tercermin dalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2018 tentang Strategi Nasional Pencegahan Korupsi,⁹ yang salah satu fokus utamanya adalah bidang keuangan negara.¹⁰ Adapun salah satu sasaran yang ingin dicapai dalam bidang ini adalah meningkatnya independensi, transparansi dan akuntabilitas proses pengadaan barang dan jasa.

Upaya pemerintah memperbaiki sektor pengadaan/proyek pemerintah menurut penulis tidak konsisten jika dikaitkan dengan proyek strategis nasional. Sebab dalam Perpres Nomor 3 Tahun 2016 yang diperkuat lagi dengan Inpres Nomor 1 Tahun 2016 justru memberikan “dispensasi” ketika terjadi indikasi tindak pidana korupsi. Dispensasi itu berupa diskresi yang diberikan kepada penegak hukum (khususnya kepolisian dan kejaksaan) untuk mengenyampingkan laporan penyalahgunaan wewenang dengan mendahulukan proses menurut Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam konteks ini penegak hukum seperti bekerja dibawah subordinasi instansi pengawas pemerintah (APIP). Padahal dalam penegakan hukum yang bersifat pro yustisia baik kepolisian dan kejaksaan tidak bisa diintervensi, bahkan oleh Presiden sekalipun.

Oleh karena itu diperlukan suatu kajian normatif untuk menilai sejauh mana pemberian diskresi dalam Perpres dan Inpres yang mengatur tentang proyek strategis nasional itu berkesesuaian dengan konsep diskresi maupun dengan peraturan perundangan-undangan yang berlaku. Hal ini penting dilakukan agar memaksimalkan upaya pemerintah untuk mempercepat pelaksanaan proyek strategis nasional tetapi dengan tidak mengorbankan upaya pemberantasan korupsi di sektor pengadaan/proyek yang dibiayai oleh negara.

B. Pembahasan

B.1. Konsep Diskresi dan Tindak Pidana Korupsi.

1) Konsep Diskresi

Secara etimologis, menurut George P. Fletcher sebagaimana dikutip Krishna Djaya Darumurti konsep diskresi (*discretion*) berasal dari bahasa latin *discernere* yang dalam bahasa Inggris memiliki padanan kata *discernment* dan *judgment*. Konsep diskresi secara konseptual sesungguhnya tidak mengandung makna negatif. Sehingga dalam konsep yuridis diskresi merupakan suatu kekuasaan pemerintah yang sah dimana badan atau pejabat pemerintah yang menjalankannya berhak untuk memperoleh perlindungan hukum. Namun adakalanya diskresi bisa bermakna negatif ketika terjadi penyalahgunaan atas tindakan diskresi tersebut. Konsep diskresi seyogianya terpusat pada kebalikan dari situasi tindakan normal yang menuntut supaya tindakan badan/pejabat pemerintah berlandaskan peraturan (*rule-based*) atau mengikuti peraturan (*rule following*) dalam kerangka negara hukum (*rule of law*).¹¹

Secara konseptual, lahirnya diskresi baik pada ranah pemerintahan maupun yudisial pada prinsipnya sama yakni adanya sebuah tindakan yang harus diambil tetapi dalam situasi *rules*-nya tidak ada, tidak menyediakan suatu preskripsi atau sekurang-kurangnya tidak jelas atau kabur. Sebagai contoh dalam perdebatan klasik antara Hart versus Dworkin mengenai yang harus dilakukan oleh hakim dalam situasi *hard-cases* dimana terjadi ketidakjelasan atau ketiadaan *rules*. Oleh karena itu tindakan diskresi sangatlah subjektif, bergantung pada *wisdom* dari pemegang/penggunanya serta dasar pertimbangan kasus atau situasi tertentu yang sangat sulit digeneralisir.¹²

Dalam sudut pandang hukum administrasi, fungsi negara untuk mencapai kesejahteraan rakyatnya diterjemahkan melalui lahirnya ada yang disebut sebagai kekuasaan pemerintahan.

8. KPK. 2020. Lampiran Laporan Tahunan KPK Tahun 2019 Bidang Kedeputusan Penindakan. <https://www.kpk.go.id/id/laptah2019>. Diakses 18 Agustus 2021, Hal. 68.

9. Presiden Nomor 54 Tahun 2018 tentang Strategi Nasional Pencegahan Korupsi.

10. Ada 3 (tiga) fokus pencegahan korupsi menurut Perpres 54 Tahun 2018 yakni perizinan dan tata niaga, keuangan negara, dan penegakan hukum dan reformasi birokrasi. Lihat dalam Lampiran Perpres 54 Tahun 2018.

11. Krishna Djaya Darumurti, *Diskresi Kajian Teori Hukum dengan Postscript dan Apendiks*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2016, hlm. 23 – 24.

12. Krishna Djaya Darumurti. 2012. *Kekuasaan Diskresi Pemerintah, Kajian Mengenai Konsep, Dasar Pengujian dan Sarana Kontrol*. Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 2.

Sebagaimana yang disampaikan van Vollenhoven¹³ membagi kekuasaan dalam 4 (empat) fungsi yaitu (a) *Regeling* atau pengaturan, yang kurang lebih identik dengan fungsi legislatif yang diusung Montesquieu, (b) *Bestuur* yang identik dengan fungsi pemerintahan eksekutif, (c) *Rechtspraak* atau pengadilan, dan (d) *Politie*, yang berfungsi menjaga ketertiban dalam masyarakat (*social order*). Menurut Lemaire, terdapat kekuasaan yang disebut sebagai penyelenggara kesejahteraan umum, yakni pemerintahan dalam arti luas mencakup kekuasaan atau fungsi penyelenggaraan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Dengan fungsinya ini, pemerintah harus berperan aktif mencampuri kehidupan sosial ekonomi masyarakat. Oleh karena sedemikian luasnya aspek kehidupan sosial dan kesejahteraan masyarakat tersebut memerlukan suatu kemerdekaan bertindak atas inisiatif dan kebijaksanaannya sendiri. Menurut Utrecht, artikulasi mengenai fungsi pelayanan publik penyelenggaraan pemerintahan negara kesejahteraan mengakibatkan pergeseran sebagian kekuasaan antar lembaga negara yakni dari lembaga legislatif kepada lembaga eksekutif (pemerintah).¹⁴

Diskresi mengindikasikan adanya hubungan kekuasaan antara yang diperintah dan yang memerintah. Oleh Raymond W. Cox ada 2 (dua) hal yang mesti ditegaskan, *pertama* pilihan untuk melakukan tindakan mempengaruhi tidak hanya pembuat tindakan, tetapi juga pihak lain yakni publik. *Kedua*, apakah suatu tindakan diskresi dilakukan secara benar, tidak semata-mata hasil pemikiran atau keinginan, tetapi sangat bergantung pada pertimbangan apriori mengenai apa yang benar yang menuntut penilaian secara akurat terhadap situasi yang dihadapi, kerangka etik dan politik yang menentukan batasan bagi pelaku dan kapasitas untuk melakukan tindakan.¹⁵

Berdasarkan beberapa narasi diatas menunjukkan bahwa diskresi merupakan kebebasan bertindak pemerintah dalam kaitannya untuk

menjawab perkembangan tuntutan dalam hidup kemasyarakatan terkait dengan fungsi pemerintah sebagai penyelenggara kepentingan umum di dalam sebuah negara. Kebebasan bertindak ini lahir karena situasi keterbatasan pengaturan hukum sebagai landasan bertindak bagi pemerintah untuk situasi tertentu, seperti pengaturan yang kabur, kekosongan pengaturan atau kontradiksi kaidah, padahal aktivitas pemerintahan dalam penyelenggaraan negara sifatnya adalah terus menerus atau kontinyu dan tidak boleh berhenti.¹⁶

2) Benturan dengan Asas Legalitas

Diskresi atau *freieis ermessen* muncul sebagai alternatif untuk mengisi kekurangan dan kelemahan dari pelaksanaan asas legalitas. Didalam negara yang menganut *welfare state*, asas legalitas saja tidak cukup untuk memastikan peran negara dilakukan secara maksimal dalam melayani kepentingan publik. Perkembangan masyarakat, pengetahuan, teknologi yang sangat pesat membutuhkan penyesuaian yang sangat cepat, dimana regulasi terkadang sulit memenuhinya. Menurut Laica Marzuki, sebagaimana dikutip Yopie Morya Immanuel Patiro menyebutkan diskresi merupakan kebebasan yang diberikan kepada tata usaha negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan sesuai tuntutan dan perkembangan terhadap kebutuhan sosial ekonomi masyarakat yang semakin kompleks. Sehingga diskresi menjadi sesuatu yang sulit dihindari oleh negara yang menganut paham kesejahteraan modern. Era globalisasi telah menjadikan tata usaha negara semakin memperluas penggunaan diskresi yang melekat pada jabatan publiknya.¹⁷

Penggunaan diskresi juga sangat bersifat situasional, Radbruch maupun Schmitt secara teoritis – konseptual menganjurkan kemungkinan dapat disisihkannya keberlakuan undang-undang, termasuk dilakukannya tindakan yang bertentangan dengan preskripsi undang-undang dengan syarat harus memenuhi syarat situasional abnormal.

13. Jimly Asshiddiqie. 2006. Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II, (Jakarta; Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 14

14. Krishna Djaya Darumurti. Kekuasaan Diskresi Pemerintah, hlm. 16 – 19.

15. Ibid, hlm. 20 – 22.

16. Ibid, hlm. 24.

17. Yopie Morya Immanuel Patiro. 2012. Diskresi Pejabat Publik dan Tindak Pidana Korupsi. Bandung: Keni Media, hlm. 112.

Inilah yang menjadi legitimasi kekuasaan diskresi pemerintah. Keberlakuan asas legalitas memiliki fungsi untuk membatasi penggunaan kekuasaan diskresi, yaitu tindakan atau putusan yang diambil berdasarkan pertimbangan personal atau individual. Namun bukan berarti asas legalitas meniadakan kekuasaan diskresi, sebab yang dilarang sepenuhnya adalah diskresi yang dilakukan secara sewenang-wenang. Inilah yang dibatasi oleh asas legalitas dimana semua tindakan subjek hukum harus sesuai atau berdasarkan undang-undang yang berlaku.¹⁸

Menurut Lon L. Fuller¹⁹ didalam asas legalitas memiliki beberapa aspek nilai yakni; *pertama*, asas legalitas memajukan kepentingan individu (*individual autonomy*). *Kedua*, warga dapat menuntut ketidakadilan yang terjadi dan meminta pemerintah bertanggungjawab. *Ketiga*, asas legalitas mengharuskan pemerintah untuk bertindak sesuai peraturan yang berlaku dan tidak boleh bertindak arbitrer menurut kehendaknya sendiri. *Keempat*, warga dimungkinkan untuk memperoleh peraturan yang adil dan wajar ketimbang pemerintahan yang sebaliknya. Namun ketika kekuasaan diskresi lahir, tidak berarti asas legalitas hilang. Kekuasaan diskresi pada intinya hanya sebagai pelengkap dan pemberi penyelesaian bagi asas legalitas yang tidak mampu mengantisipasi perubahan keadaan krusial yang terjadi.

Sjachran Basah²⁰ menyebutkan dalam konteks Indonesia misalnya, dalam rangka mencapai tujuan negara yaitu masyarakat adil dan makmur, menghendaki pemerintah banyak turut campur dalam kehidupan rakyat yang mendalam di semua sektor. Campur tangan tersebut diatur dan didasarkan pada undang-undang maupun peraturan pelaksanaannya oleh administrasi negara. Dalam menjalankan tugasnya pelayanan publik tersebut secara aktif, maka dalam administrasi negara timbul konsekuensi khusus yaitu diperlukan "*freies ermessen*" atau diskresi yang dimungkinkan oleh hukum agar dapat bertindak atas inisiatif sendiri. Hal ini dimungkinkan

untuk menyelesaikan persoalan yang timbul secara tiba-tiba. Sehingga memerlukan administrasi negara terpaksa bertindak cepat dalam konteks menyelesaikan persoalan tersebut. Namun keputusan-keputusan yang diambil untuk menyelesaikan masalah itu harus dapat dipertanggungjawabkan.

3) Batasan dalam Diskresi

Sebagaimana dipaparkan diatas, pengambilan tindakan diskresi sangat memperhatikan situasi dan kondisi pada saat diskresi tersebut dijalankan agar tidak justru menimbulkan kerugian bagi publik. Adanya diskresi bukannya tidak menimbulkan masalah, karena kemungkinan terjadinya pelanggaran terhadap hak warga negara menjadi semakin besar. Maka diperlukan kontrol kekuasaan administrasi negara agar tidak disalahgunakan yang bisa dilakukan melalui *onrechtmatigeoverheidsdaad*, *detournement de pouvoir*, atau *ultra vires* ataupun *abus de troit*. Disinilah pentingnya peranan Hukum Administrasi Negara dimana pada satu sisi memungkinkan administrasi negara dapat menjalankan fungsinya tetapi dipihak lain diperlukan untuk melindungi warga masyarakat dan untuk melindungi administrasi negara itu sendiri. Agar diskresi dalam administrasi tidak disalahgunakan, maka diperlukan tolak ukur pembatasan terhadap penggunaannya dalam artinya mesti ada batas toleransi yang mesti dipenuhi oleh administrasi negara dalam menggunakan diskresi.²¹

Tindakan-tindakan administrasi negara harus dapat dipertanggungjawabkan baik secara hukum maupun moral dan tidak menimbulkan kerugian. Tidak jarang terjadi tindakan-tindakan administrasi negara yang melawan hukum, menimbulkan ketidakseimbangan, yang pada akhirnya membawa akibat timbulnya ketidakadilan. Dalam kondisi tersebut tentu akan menjadi salah satu sumber keresahan dalam masyarakat, ketika tindakan-tindakan tersebut merupakan perbuatan melawan hukum yang mungkin timbul karena kebijakan diskresi. Oleh karenanya perlu ada pengayoman

18. Krishna Djaya Darumurti. *Diskresi Kajian Teori Hukum.*, hlm. 17 – 19.

19. Krishna Djaya Darumurti. *Kekuasaan Diskresi Pemerintah.*, hlm. 39 – 41.

20. Sjachran Basah. 2014. *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia.* Bandung: Alumni., hlm. 151.

21. Jawade Hafidz Arsyad. 2015. *Korupsi dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara.* Jakarta; Sinar Grafika., hlm. 90 – 91.

hukum bagi masyarakat dan untuk administrasi negara perlu kepastian hukum dalam melaksanakan tugas-tugasnya.²²

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, diskresi dapat dilakukan oleh administrasi negara dalam hal-hal sebagai berikut:

- a) Belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian dalam kasus kongkrit terhadap suatu masalah tertentu, sedangkan masalah tersebut harus segera diselesaikan. Misalnya dalam keadaan suatu bencana.
- b) Sudah ada peraturan yang menjadi dasar melakukan tindakan dan memberikan kebebasan sepenuhnya kepada aparat pemerintah untuk berbuat sesuatu. Misalnya penafsiran soal menimbulkan keadaan bahaya dalam izin gangguan.
- c) Adanya delegasi perundang-undangan, dimaksudkan bahwa aparat pemerintah diberikan kekuasaan untuk mengatur sendiri, yang sebenarnya kekuasaan itu merupakan kekuasaan aparat yang lebih tinggi tingkatannya. Misalnya Pemda diberikan kebebasan mencari sumber keuangan daerah dengan syarat merupakan sumber yang sah.²³

Intinya, pelayanan kepada masyarakat tetap harus diberikan tanpa terkendala karena ketiadaan aturan perundang-undangan yang mengaturnya atau belum ada atau tidak ada peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum. Muchsan sebagaimana dikutip Yopie menyebutkan bahwa pembatasan penggunaan diskresi adalah sebagai berikut:

- a) Penggunaan diskresi tidak boleh bertentangan dengan sistem hukum yang berlaku (kaidah hukum positif).
- b) Penggunaan diskresi hanya ditujukan untuk kepentingan umum.²⁴

4) Konsep Korupsi

Dari akar etimologis, konsep korupsi merujuk pada kondisi dan perbuatan yang membuat kualitas keutuhan atau kemurnian berubah menjadi ketidakutuhan atau ketidakmurnian yang berlaku pada kualitas fisik, sosial, kultural, politik, moral, dan bahkan Bahasa.²⁵ Luasnya cakupan ini menunjukkan kekayaan arti konsep korupsi. Dalam banyak definisi yang muncul, setidaknya terjadi tiga bias definisi dalam studi korupsi yaitu bias hukum ketika korupsi hanya dinilai sebagai pelanggaran hukum, bias sentrisme negara ketika korupsi dilihat sebagai penyelewengan kekuasaan/jabatan pemerintahan, dan bias ekonomi sebab korupsi dipandang sebagai penyelewengan keuangan publik.²⁶

Menurut Syed Hussein Alatas,²⁷ terdapat 3 (tiga) tipe fenomena yang tercakup dalam istilah korupsi yakni penyuaipan (*bribery*), pemerasan (*extortion*) dan nepotisme. Ketiganya dihubungkan oleh satu benang merah yakni penempatan kepentingan-kepentingan publik dibawah tujuan-tujuan privat dengan pelanggaran norma-norma tugas dan kesejahteraan, yang diikuti oleh ketertutupan, pengkhianatan, penipuan dan pengabaian yang kejam atas setiap konsekuensi yang diderita oleh publik. Oleh karenanya korupsi selalu bercirikan; (a) Melibatkan lebih dari satu individu, (b) berlindung dibalik rezim ketertutupan (rahasia), (c) adanya keuntungan yang diperoleh, tidak harus berbentuk materi, (d) perbuatan korupsi selalu diselubungi oleh pembenaran dengan berlindung dibalik hukum, (e) mereka yang terlibat adalah mereka yang berwenang membuat keputusan dan mereka yang mampu mempengaruhi keputusan, (f) setiap tindakan korupsi selalu mengandung penipuan kepada badan publik atau masyarakat, (g) korupsi merupakan pengkhianatankepercayaan, (h) korupsi melibatkan fungsi ganda, dimana suatu keputusan selalu dibarengi oleh penawaran "pemberian", dan (i) korupsi melanggar norma-norma tugas dan pertanggungjawaban dalam tatanan masyarakat.

22. Sjachran Basah, hlm. 152 – 153.

23. Yopie Morya Immanuel Patiro, hlm. 112.

24. Ibid, hlm. 112-113.

25. B. Herry Priyono. 2018. Korupsi, Melacak Arti, Menyimak Implikasi. Jakarta; Gramedia Pustaka Utama., hlm. 57.

26. Ibid.

27. Syed Hussein Alatas. 1981. Sosiologi Korupsi, Sebuah Penjelajahan dengan Data Kontemporer. Jakarta: LP3E., hlm. 13-14.

Menurut Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi membagi 7 (tujuh) tipe atau kelompok yakni:

- a) Korupsi yang terkait dengan kerugian keuangan negara.
- b) Korupsi yang terkait dengan suap menyuap.
- c) Korupsi yang terkait dengan penggelapan jabatan.
- d) Korupsi yang terkait dengan perbuatan pemerasan.
- e) Korupsi yang terkait dengan perbuatan curang.
- f) Korupsi yang terkait dengan benturan kepentingan dalam pengadaan.
- g) Korupsi yang terkait dengan gratifikasi.

Selain ketujuh tipe korupsi diatas, sebetulnya terdapat pasal lain yang disebut sebagai “tindak pidana lain yang terkait dengan tindak pidana korupsi”. Salah satu pasalnya yakni yang terkait dengan tindakan “mencegah, merintang, atau menggagalkan secara langsung atau tidak langsung penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan” atau disebut sebagai *obstruction of justice*.²⁸

Dalam aspek yang lain, Beveniste membagi korupsi dalam 4 (empat) jenis yaitu:

- a) *Discretionary corruption*, yakni korupsi yang dilakukan karena adanya kebebasan dalam menentukan kebijaksanaan, sekalipun tampaknya bersifat sah, prakti-praktik tersebut bukanlah praktik yang dapat diterima oleh anggota organisasi. Misalnya memberikan pelayanan “lebih” kepada yang mau membayar (suap).
- b) *Illegal corruption*, suatu tindakan yang bermaksud mengacaukan bahasa atau maksud-maksud hukum, peraturan dan regulasi tertentu. Tindakan ini biasanya menafsirkan suatu peraturan sebagai bagian dari pembenaran terhadap suatu perbuatan yang sebetulnya melanggar hukum.

- c) *Mercenary corruption*, yaitu memperoleh keuntungan pribadi melalui penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang. Misalnya dalam pengadaan, panitia tender akan meloloskan pihak yang memberikan suap.
- d) *deological corruption*, jenis korupsi yang ditujukan untuk mengejar tujuan kelompok. Misalnya penjualan aset negara untuk tujuan pendanaan pemilihan umum.²⁹

B.1. Diskresi dalam Peraturan Perundang-undangan

1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Dalam negara yang menganut prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum, segala keputusan dan/atau tindakan administrasi pemerintahan harus berdasarkan atas kedaulatan rakyat dan hukum. Setiap penggunaan kekuasaan haruslah memenuhi kriteria tertentu untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan terhadap warga negara. Oleh karena itu dibutuhkan suatu undang-undang yang memberikan rambu-rambu bagi pejabat dalam mengambil tindakan sekaligus memberikan perlindungan kepada warga negara untuk mengambil tindakan apabila tindakan tersebut merugikan kepentingannya.

Menurut Philipus M. Hadjon,³⁰ dalam negara hukum menghendaki adanya jaminan perlindungan hukum bagi masyarakat terhadap kekuasaan pemerintahan. Maka muncullah asas-asas umum negara hukum yang langsung berkaitan dengan jaminan perlindungan hukum bagi masyarakat terhadap kekuasaan pemerintahan yakni:

- a) Asas legalitas pelaksanaan pemerintahan (*rechtmatigheid van bestuur* yang meliputi kewenangan, prosedur dan substansi).
- b) Perlindungan hak asasi (*grondrechten* meliputi hak klasik dan hak sosial).

28. Komisi Pemberantasan Korupsi. 2006. Memahami untuk Memasmi, Buku Panduan untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi. Jakarta; KPK., Diakses melalui https://www.kpk.go.id/gratifikasi/BP/buku_saku_korupsi.pdf, tanggal 11 Mei 2020.

29. Elwi Danil. 2012. Korupsi, Konsep, Tindak Pidana dan Pemberantasannya. Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm. 10-12.

30. Philipus M. Hadjon, et, all. 2011. Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press., hlm. 6.

- c) Pembagian kekuasaan didalam pemerintahan (*machtsverdeling* antara lain melalui desentralisasi fungsional maupun teritorial).
- d) Pengawasan oleh pengadilan (*rechterlijke controle*).

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menjadi panduan utama bagi pejabat pemerintahan untuk mengambil suatu tindakan dan keputusan dalam menjalankan tugas penyelenggaraan pemerintahan. Melalui undang-undang ini diharapkan dapat mengarahkan penyelenggaraan pemerintahan menjadi lebih sesuai dengan harapan dan kebutuhan masyarakat (*citizen friendly*). Sebaliknya masyarakat juga terjamin haknya sebagaimana diatur dalam UUD 1945. Masyarakat tidak hanya menjadi objek, melainkan subjek yang aktif terlibat dalam penyelenggaraan Pemerintahan.³¹

Kuatnya perlindungan negara terhadap warganya tercermin dalam asas penyelenggaraan administrasi pemerintah meliputi:

- a) Asas legalitas, sebagaimana disinggung bahwa asas ini pada prinsipnya ditujukan untuk melindungi masyarakat, sebab setiap tindakan/ keputusan pejabat harus didasarkan pada peraturan.
- b) Asas perlindungan terhadap hak asasi manusia.
- c) Asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).³²

Secara lebih rinci AUPB dirumuskan dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yakni:³³

- a) kepastian hukum; bahwa asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keadilan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.
- b) kemanfaatan; manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain, kepentingan individu dengan masyarakat, kepentingan warga masyarakat dan masyarakat

asing, kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain, kepentingan pemerintah dengan warga masyarakat, kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang, kepentingan manusia dan ekosistemnya, serta kepentingan pria dan wanita.

- c) ketidakberpihakan; asas yang mewajibkan badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.
- d) kecermatan; asas yang mengandung arti bahwa suatu keputusan dan/atau tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan keputusan dan/atau tindakan sehingga keputusan dan/atau tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.
- e) tidak menyalahgunakan kewenangan; asas yang mewajibkan setiap badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.
- f) Keterbukaan; asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- g) kepentingan umum; asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.

31. Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

32. Pasal 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

33. Lihat juga Penjelasan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

h) pelayanan yang baik; asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.³⁴

Salah satu tindakan/keputusan yang diatur dalam undang-undang ini adalah tentang diskresi. Diskresi diartikan sebagai keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.³⁵ Dalam konteks tulisan ini ada beberapa batasan yang relevan yang diatur dalam undang-undang diantaranya yang menyangkut tujuan, ruang lingkup dan persyaratan diskresi.

Pertama, tujuan penggunaan diskresi adalah (1) melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, (2) mengisi kekosongan hukum, (3) memberikan kepastian hukum, dan (4) mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.³⁶

Kedua, ruang lingkup diskresi meliputi, (1) pengambilan keputusan dan/atau tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan keputusan dan/atau tindakan, (2) pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur, (3) pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan (4) pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.³⁷

Ketiga, menyangkut persyaratan ketika pejabat pemerintahan yang menggunakan diskresi harus memenuhi syarat, (1) sesuai dengan tujuan diskresi,

(2) tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, (3) sesuai dengan AUPB, (4) berdasarkan alasan-alasan yang objektif, (5) tidak menimbulkan konflik kepentingan; dan (6) dilakukan dengan iktikad baik.³⁸

2) Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional dan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Jika merujuk pada dasar lahirnya peraturan presiden dan instruksi presiden ini ditujukan untuk mempercepat pelaksanaan proyek strategis nasional sebagai bagian dari upaya memenuhi kebutuhan dasar dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Secara teori upaya ini sudah relevan dengan tugas pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Melalui tugas tersebut pemerintah diberikan kewenangan untuk mengeluarkan kebijakan/keputusan, salah satunya adalah diskresi. Dalam tulisan ini khusus akan membahas tentang diskresi dalam penyelesaian permasalahan hukum dalam proyek strategis nasional. Ada 2 (dua) pasal krusial didalam Perpres Nomor 3 Tahun 2016, yakni:

a) Pasal 31 ayat (1)

“Dalam hal terdapat laporan dan/atau pengaduan dari masyarakat kepada pimpinan kementerian/lembaga, gubernur, atau bupati/walikota sebagai pelaksana Proyek Strategis Nasional atau kepada Kejaksaan Agung atau Kepolisian Negara Republik Indonesia mengenai penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, penyelesaian dilakukan dengan mendahulukan proses administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang administrasi pemerintahan”.

34. Selain AUPB, dimungkinkan juga untuk menerapkan asas lainnya yang bersumber dari putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Lihat Penjelasan Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

35. Pasal 1 angka (9) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

36. Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

37. Pasal 23 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

38. Pasal 24 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

b) Pasal 31 ayat (2)

“Dalam hal laporan dan/atau pengaduan dari masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Kejaksaan Agung atau Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan Agung atau Kepolisian Negara Republik Indonesia meneruskan/menyampaikan laporan masyarakat tersebut kepada pimpinan kementerian/lembaga, gubernur, atau bupati/walikota untuk dilakukan pemeriksaan dan tindak lanjut penyelesaian atas laporan masyarakat tersebut dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) hari sejak laporan masyarakat diterima.”

Pemberian diskresi ini diperkuat dengan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional yang memberikan perintah kepada Jaksa Agung dan Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri) untuk memitigasi risiko hukum dan non-hukum dalam percepatan dan pemberian dukungan pelaksanaan proyek strategis nasional.³⁹ Adapun bentuk dukungan tersebut dilakukan melalui penyelesaian masalah dan hambatan yang terjadi, khususnya dalam hal melakukan pemeriksaan dan penyelesaian atas laporan penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan proyek strategis nasional agar mendahulukan proses administrasi pemerintahan.⁴⁰ Penegasan perintah bagi Jaksa Agung dan Kapolri secara spesifik kemudian diatur dalam Bagian Keenam Inpres Nomor 1 Tahun 2016, khususnya angka (1) dan (2) yang pada intinya menyebutkan bahwa ketika masyarakat melaporkan kasus penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan proyek strategis nasional, maka kejaksaan dan kepolisian wajib mendahulukan proses administrasi pemerintahan sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Oleh karena itu kepolisian dan kejaksaan wajib meneruskan dan menyampaikan laporan masyarakat tersebut kepada pimpinan kementerian/lembaga atau pemerintah

daerah untuk dilakukan pemeriksaan dan tindak lanjut penyelesaian atas laporan masyarakat, termasuk dalam hal diperlukan adanya pemeriksaan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP).

3) Masalah Hukum Pemberian Diskresi

Kepolisian dan kejaksaan dalam hal tertentu memang memiliki kewenangan untuk melakukan diskresi, namun ada kesan yang muncul bahwa penggunaan diskresi tersebut tidak terkontrol dan disalahgunakan atau dimanfaatkan dalam proses hukum pidana.⁴¹ Pemberian diskresi kepada kepolisian dan kejaksaan untuk mengenyampingkan laporan masyarakat terkait adanya dugaan tindak pidana menimbulkan masalah hukum baru baik di ranah hukum administrasi itu sendiri maupun dalam konteks hukum pidana. Beberapa masalah hukum tersebut akan dijabarkan sebagai berikut.

a) Melanggar Prinsip Hukum Pidana

Jika dilihat dari sisi substansi yang dilaporkan yakni “penyalahgunaan wewenang”, maka sudah jelas mengarah pada tindak pidana korupsi. Ketentuan mengenai penyalahgunaan wewenang ini tercantum dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yaitu:

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

Yang dimaksud menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada karena jabatan atau kedudukan tersebut adalah “menggunakan

39. Bagian PERTAMA, Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

40. Bagian KEDUA angka (9), Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

41. Abbas Said. 2012. Tolak Ukur Penilaian Penggunaan Diskresi oleh Polisi dalam Penegakan Hukum Pidana. Jurnal Hukum dan Peradilan Volume 1 Nomor 1, hlm. 149.

kewenangan, kesempatan atau sarana yang melekat pada jabatan atau kedudukan yang dijabat atau diduduki oleh pelaku tindak pidana korupsi untuk tujuan lain dari maksud diberikannya kewenangan, kesempatan atau sarana tersebut”.⁴² Menurut hukum administrasi, kewenangan (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan, baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu yang berasal dari kekuasaan legislatif atau dari kekuasaan pemerintah. Sedangkan “wewenang” adalah kemampuan melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis “wewenang” adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Dalam konteks penyalahgunaan wewenang sebetulnya hampir sama dengan definisi dalam hukum pidana yakni penggunaan wewenang tersebut tidak sesuai dengan tujuan dan maksud pemberian semula wewenang itu, sehingga disebut “penyalahgunaan wewenang” atau *detournement de pouvoir*.⁴³

Pengenyampingan, meneruskan atau setidaknya tidak melakukan prosedur pemeriksaan terhadap laporan dugaan tindak pidana korupsi juga melanggar ketentuan dalam Pasal 41 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Didalam pasal tersebut ada hak masyarakat untuk mencari, memperoleh dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi. Masyarakat juga memiliki hak untuk memperoleh pelayanan dalam mencari, memperoleh dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi kepada penegak hukum yang menangani perkara tindak pidana korupsi. Dan atas laporan tersebut masyarakat berhak untuk memperoleh jawaban atas pertanyaan tentang laporannya yang diberikan kepada penegak hukum.

Dalam konteks terjadi laporan adanya dugaan tindak pidana korupsi dalam pelaksanaan proyek strategis nasional, maka akan terjadi pertentangan.

Sebab menurut Perpres Nomor 3 Tahun 2016 dan Inpres Nomor 1 Tahun 2016, laporan tersebut tidak boleh diperiksa oleh kepolisian dan kejaksaan tetapi diteruskan langsung kepada pimpinan kementerian/ lembaga atau pemerintah daerah. Hal ini tentu saja mengenyampingkan hak masyarakat yang telah melaporkan tindak pidana korupsi tetapi kemudian tidak mendapatkan haknya untuk memperoleh perkembangan kasus yang dilaporkannya (dalam konteks pidana). Hal ini diperkuat juga didalam KUHAP, khususnya Pasal 1 angka (24), Pasal 5 dan Pasal 7 yang intinya memuat ketentuan bahwa ketika ada laporan – pengaduan dari masyarakat maka penegak hukum (kepolisian) melakukan serangkaian tindakan untuk menelusuri laporan tersebut. Begitu pula halnya dengan Kejaksaan berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dapat melakukan serangkaian tindakan penyelidikan dalam tindak pidana tertentu (termasuk korupsi) berdasarkan undang-undang. Frasa “meneruskan” dalam Perpres Nomor 3 Tahun 2016 dan Inpres Nomor 1 Tahun 2016 diinterpretasikan bahwa kepolisian dan kejaksaan tidak melakukan tindakan apapun terhadap kasus tersebut, sebab langsung diteruskan kepada lembaga lainnya.

Di tingkat penyidikan atau penuntutan, kepolisian dan kejaksaan memang diberikan kewenangan untuk menghentikan penyidikan dan penuntutan, tetapi penghentian kasus tersebut didasarkan kepada alasan-alasan yang diatur oleh undang-undang. Sedangkan tindakan “meneruskan” laporan masyarakat hanya diatur pada level perpres/ inpres. Sehingga sangat jelas bahwa tindakan “meneruskan” tersebut bertentangan dengan undang-undang dalam konteks sistem peradilan pidana. Dan secara kelembagaan, kepolisian dan kejaksaan sesungguhnya tidak bisa diintervensi oleh kekuasaan manapun ketika ia melaksanakan fungsinya sebagai penegak hukum (pro-justisia).

42. R. Wiyono. 2012. Pembahasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Edisi Kedua. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 46.

43. Lihat SF. Marbun, dalam tulisannya “Analisis Teoritik – Yuridik Kasus Akbar Tandjung dari Optik Hukum Administrasi”, dimuat dalam SF. Marbun, et, al, (Ed). 2004. Akuntabilitas Putusan Akbar Tanjung oleh Mahkamah Agung. Yogyakarta: UII Press., hlm. 576-577.

Wayne R. LaFave sebagaimana dikutip Soerjono Soekanto⁴⁴ menyebutkan bahwa secara sosiologis diskresi yang dilakukan oleh penegak hukum dinilai sangat penting dalam konteks bahwa; (1) perundang-undangan yang ada tidak lengkap, (2) pembentukan undang-undang yang tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat, (3) problem sumber daya (biaya) dalam menerapkan suatu undang-undang, dan (4) adanya situasi pada kasus-kasus individual yang memerlukan penanganan khusus.

Berdasarkan alasan-alasan tersebut, pemberian diskresi semacam ini tidaklah tepat karena ketentuan undang-undang sudah sangat jelas mengatur bagaimana prosedur penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi. Dari aspek institusi atau kelembagaan, kepolisian dan kejaksaan juga tidak memiliki problem finansial ketika harus melakukan penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi. Bahkan penegakan hukum ini justru ditujukan untuk mencegah atau mengurangi potensi kerugian negara yang lebih besar akibat praktik korupsi dalam pelaksanaan pembangunan.

Lebih dari pada itu, tindakan penegak hukum untuk “meneruskan” laporan tindak pidana korupsi tanpa disertai dengan tolak ukur yang jelas dan tegas. Sehingga seluruh laporan dugaan tindak pidana korupsi yang berasal dari proyek strategis nasional hanya akan diteruskan kepada lembaga lain. Padahal terhadap tindak pidana lain tindakan diskresi tidak bisa dilakukan terhadap semua kasus. Dalam contoh kasus pencurian misalnya, korban bisa saja memaafkan pelaku dengan pertimbangan tertentu dan penegak hukum memutuskan menghentikan kasus tersebut dengan alasan kemanusiaan atau kepentingan umum yang lebih luas. Namun dalam tindak pidana korupsi kepentingan umum seperti apa yang akan dilindungi?

Konsep mengenyampingkan perkara tentu berbeda dengan “meneruskan” perkara. Misalnya dalam penggunaan asas oportunitas untuk mengenyampingkan perkara yang melekat pada jabatan Jaksa Agung justru digunakan terhadap kasus-kasus dengan bukti yang cukup untuk menjatuhkan hukuman. Hanya kemudian dengan alasan “kepentingan umum” suatu perkara tidak jadi dituntut ke pengadilan.⁴⁵ Dalam praktiknya, penggunaan diskresi semacam ini sangat jarang dilakukan, mungkin juga disebabkan mesti ada syarat soal “kepentingan umum” sehingga tidak bisa dilakukan pada semua kasus, hanya pada kasus tertentu saja. Sehingga hampir tidak ada persoalan dalam penerapannya di Indonesia.⁴⁶ Lain halnya dengan “meneruskan” perkara, terminologi ini seperti bermakna bahwa penegak hukum menolak untuk mengusut laporan tersebut dan meneruskannya kepada lembaga lain tanpa syarat atau alasan apapun.

Begitu pula jika dikaitkan dengan diskresi di lembaga kepolisian terkait fungsinya yang mewakili negara dalam menjaga keamanan dan ketertiban. Seperti dalam penanganan konflik sosial tidak selalu harus direspon dengan tindakan represif, tetapi bisa dilakukan melalui pendekatan kultural-sosiologis dan antropologis.⁴⁷

Dalam konteks inilah pentingnya tolak ukur bagi penegak hukum dalam menerapkan kebijakan diskresi. Sekalipun terdapat alasan kepentingan umum atau kepentingan masyarakat, hal tersebut masih sangat abstrak, apalagi dalam konteks hukum pidana. Sehingga penggunaan kewenangan ini dikhawatirkan tidak tepat sasaran atau disalahgunakan. Termasuk ketiadaan proses kelembagaan yang bisa menilai dan mengawasi penggunaan diskresi dalam proses penegakan hukum pidana.⁴⁸

44. Soerjono Soekanto. 2011. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada., hlm. 21-22.

45. Fransiscus Manurung. 2013. *Intervensi Asas Oportunitas dalam RUU Kejaksaan*, dalam *Buletin Fiat Justisia*, MaPPI FHUI Volume 1 Nomor 1., Hlm. 24.

46. Fransiscus Manurung, hlm. 27-28.

47. Eva Achjani Zulfa & Sri B Praptadina. 2016. *Diskresi Kepolisian dalam Penanganan Konflik Sosial*, *Kedudukan Peraturan Internal Kepolisian dalam Penanganan Konflik Didalam Peraturan Perundang-undangan*, dalam *Jurnal Hukum dan Pembangunan ke-46 Nomor 4.*, hlm. 545.

48. Abbas Said, hlm. 169.

Jika dikaitkan dengan konteks masyarakat yang struktur ketimpangan sosialnya tinggi dan berlapis-lapis, diskresi pada akhirnya hanya akan mengarah pada perlakuan diskriminasi terhadap sesama warga negara. Sehingga penggunaan diskresi oleh penegak hukum akan selalu menguntungkan mereka yang memiliki kekuasaan dan kekayaan.⁴⁹

b) Melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik

Sebagaimana disampaikan pada tulisan awal bahwa diskresi diberikan dengan batasan-batasan yang ketat. Diskresi memiliki esensi bahwa ada pilihan untuk melakukan tindakan pemerintahan baik berdasarkan rumusan norma yang telah ada, misalnya dalam hal penahanan, “tersangka dapat ditahan”, kata “dapat” mengindikasikan dimungkinkannya diskresi sehingga tidak harus dilakukan penahanan. Diskresi juga merupakan respon atas kondisi faktual (situasional) tertentu, misalnya bencana, keadaan darurat dan sebagainya. Esensi diskresi diatas pada pokoknya memberikan parameter yang jelas, maka untuk menguji legalitas tindakan diskresi mesti didasarkan kepada; (a) peraturan perundang-undangan, (b) asas-asas umum pemerintahan yang baik, khususnya larangan sewenang-wenang, larangan penyalahgunaan wewenang, maupun larangan menggunakan untuk tujuan lain daripada tujuan yang ditetapkan untuk wewenang itu.⁵⁰

Diskresi dalam praktiknya dapat berupa diskresi yang bersifat individual, misalnya dalam pelaksanaan tugas polisi lalu lintas yang memberikan isyarat kepada pengendara untuk terus berjalan walaupun lampu pengatur lalu lintas berwarna merah. Dalam hal tindakan yang terkait dengan pengenyampingan sebuah perkara, penahanan, menghentikan proses

penyidikan, bukanlah diskresi individual, tetapi merupakan diskresi birokrasi sebab berpedoman pada kebijakan pimpinan dan kesepakatan diantara mereka.⁵¹ Instrumen administrasi berupa diskresi dalam penegakan hukum memiliki kontradiksi, pada satu sisi diskresi ditujukan untuk menyelesaikan suatu persoalan yang mendesak terkait kepentingan umum.⁵²

Sebagai “konsep terbuka”, “kepentingan umum”, “kebaikan bersama” dan sebagainya merupakan suatu persoalan, sebab dapat memuat sesuatu yang hanya diinginkan oleh pemerintah dan atas pilihannya sendiri. Sehingga gagasan ini seringkali disalahgunakan, walaupun konsep tersebut sebetulnya dibutuhkan dalam menjalankan pemerintahan. Namun sebagai konsep, kategori tersebut terlalu umum bila dikaitkan dengan pengawasan terhadap kekuasaan negara. Sebab keleluasaan dalam menentukan kebijakan ini menghilangkan tanggungjawab hukum.⁵³

Perintah untuk tidak mengusut laporan masyarakat ini mungkin saja menjadi respon terhadap penerapan pasal tindak pidana korupsi seringkali ditafsirkan tidak memperhatikan kemanfaatan atas sebuah kebijakan. Sehingga banyak pegawai birokrasi yang tidak berani mengambil keputusan.⁵⁴ Namun persoalan ini tentu harus diselesaikan melalui perubahan undang-undang tindak pidana korupsi agar kebijakan yang diambil dengan memperhatikan kepentingan umum bukanlah tindak pidana. Bukan justru membuat hukum acara pidana hanya dengan menggunakan inpres atau perpres. Atau setidaknya administrasi penanganan perkara di dalam institusi penegak hukumlah yang mesti diperbaiki agar menerapkan standar penanganan perkara yang memperhatikan aspek-aspek kemanfaatan dalam pengambilan suatu kebijakan.

49. Satjipto Rahardjo. 2009. *Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*. Yogyakarta; Genta Publishing., hlm. 132-133.

50. Philipus M. Hadjon. *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*. hlm. 14-16.

51. Abbas Said, hlm. 149.

52. Arfan Faiz Muhlizi. 2012. Reformulasi Diskresi dalam Penataan Hukum Administrasi. *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 1 Nomor 1, hlm. 102.

53. Adriaan W. Bedner. 2012. Suatu Pendekatan Elementer terhadap Negara Hukum, dalam Adriaan W. Bedner, Sulistyowati Irianto, Jan Michiel Oto, dan Theresia Dyah Wirastrri (Editor), *Seri Unsur-Unsur Penyusun Bangunan Negara Hukum, Kajian Sosio-Legal*. Bali; Pustaka Larasan. Kerjasama Universitas Indonesia, Universitas Leiden, Universitas Groningen. hlm. 58. Tulisan ini merupakan terjemahan dari versi Bahasa Inggris yang berjudul: ‘An Elementary Approach to the Rule of Law’, yang telah dimuat dalam *Hague Journal on the Rule of Law* 2:48-73, 2010.

54. Arfan Faiz Muhlizi, hlm. 102.

Dalam konteks administrasi secara umum terdapat batasan penggunaan diskresi dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Ada beberapa aspek yang secara jelas bertentangan dengan undang-undang jika dikaitkan dengan diskresi oleh kepolisian dan kejaksaan untuk “meneruskan” laporan masyarakat terkait penyalahgunaan wewenang. *Pertama*, dari sisi tujuan diskresi. Pemberian kewenangan kepada kejaksaan dan kepolisian untuk mengenyampingkan perkara tidak berhubungan dengan konteks melancarkan penyelenggaraan pemerintahan. Sebab proses penegakan hukum tidaklah dinilai sebagai sesuatu yang mengganggu penyelenggaraan pemerintahan. Apalagi jika dikaitkan dengan stagnasi pemerintahan, proses penegakan hukum justru menjadi bagian dari proses menjaga agar pemerintahan berjalan sebagaimana mestinya. Selain itu, upaya mengenyampingkan perkara ini bukanlah dalam konteks mengisi kekosongan hukum, sebab ketika terjadi “penyalahgunaan wewenang” dalam konteks hukum pidana telah memiliki prosedur yang jelas didalam undang-undang. Sehingga alih-alih hendak mengisi kekosongan hukum, pemberian kewenangan “meneruskan” atau mengenyampingkan laporan masyarakat terhadap dugaan terjadinya penyalahgunaan wewenang justru menimbulkan ketidakpastian hukum didalam masyarakat.

Kedua, tidak memenuhi syarat diberikannya diskresi. Syarat pertama sudah tidak dipenuhi yakni pemberian kewenangan sudah tidak sesuai dengan tujuan diskresi. Kemudian pemberian diskresi kepada kepolisian dan kejaksaan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan khususnya KUHAP dan Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Sebab menurut kedua undang-undang tersebut setiap laporan masyarakat terhadap adanya dugaan penyalahgunaan wewenang seharusnya melalui tahapan penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan seterusnya, bukan justru diteruskan kepada instansi lainnya. Dan jikapun kemudian ada penghentian penyidikan atau penuntutan maka hal tersebut didasarkan kepada alasan-alasan rasional menurut hukum, misalnya tidak cukup bukti, atau mengenyampingkan perkara demi kepentingan umum (*seeponeering*).

Diskresi yang muncul dengan tujuan yang berbeda dari tujuan semula yang diatur dalam undang-

undang, bahkan diskresi tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan sudah tentu tidak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), khususnya mengenai asas kepastian hukum. Bahwa pemberian kewenangan dalam ranah pro-yustisia terbukti bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem peradilan pidana yang pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat yang melaporkan dugaan kasus korupsi kepada penegak hukum.

Pemberian diskresi terhadap penegak hukum yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, tugas serta fungsi utamanya akan menimbulkan masalah baru. Kepolisian dan kejaksaan yang berfungsi dalam ranah pro – justisia akan mengalami dilema ketika juga berfungsi untuk melakukan pencegahan terhadap suatu suatu tindak pidana. Dalam konteks ini, menempatkan kepolisian dan kejaksaan sebagai bagian dari instrumen yang mempercepat pelaksanaan proyek strategis nasional tetapi disisi lain mengebiri independensinya sebagai penegak hukum. Sebab ia tidak diberi kebebasan untuk melakukan prosedur hukum pidana ketika menerima laporan dari masyarakat tetapi hanya sebagai administrator yang meneruskan laporan tersebut kepada pejabat administrasi pemerintahan lainnya.

C. Penutup

C.1. Kesimpulan

Dalam negara yang menganut paham kesejahteraan rakyat (*welfare state*), diskresi merupakan salah satu kewenangan yang dimiliki oleh pejabat administrasi pemerintahan dalam rangka memperlancar pelayanan kepada publik. Oleh karena itu pemberian diskresi dimungkinkan dengan batasan-batasan yang ketat. Pembatasan tersebut setidaknya mesti memenuhi beberapa aspek, secara garis besar mesti memenuhi sisi tujuan dan persyaratan tertentu. Diskresi pada intinya bertujuan memberikan kelancaran terhadap penyelenggaraan pemerintahan dengan cara mengisi kekosongan hukum terhadap suatu peristiwa tertentu yang membutuhkan penanganan seketika/cepat. Disisi yang lain tindakan diskresi tersebut juga harus memberikan kepastian hukum, tidak hanya bagi

perlindungan hak asasi warga negara tetapi juga perlindungan hukum bagi pejabat administrasi pemerintahan. Persyaratan diskresi juga sangat ketat, tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada, sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, keputusan harus dilakukan secara objektif, tidak menimbulkan konflik kepentingan dan dilakukan dengan itikad baik. Dalam konteks penegakan hukum, diskresi juga dimungkinkan dengan batasan-batasan yang jelas. Kepolisian dan kejaksaan pada prinsipnya juga diberikan diskresi untuk menghentikan suatu kasus dengan alasan kepentingan umum. Namun alasan ini harus memiliki alasan rasionalitas yang jelas. Batasan-batasan pemberian diskresi ini mengalami disorientasi dalam Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional dan Inpres Nomor 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Dalam Perpres dan Inpres tersebut Presiden memberikan kewenangan diskresi kepada kepolisian dan kejaksaan untuk tidak melakukan tindakan penegakan hukum terhadap laporan masyarakat terkait penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan proyek strategis nasional. Laporan tindak pidana tersebut harus diteruskan kepada pejabat administrasi untuk ditindaklanjuti menurut prosedur hukum administrasi pemerintahan. Tidak ada alasan atau syarat tertentu untuk meneruskan laporan tersebut, artinya ini berlaku terhadap seluruh laporan tindak pidana dalam proyek strategis nasional. Ketentuan ini sangat jelas mengintervensi proses pro-justisia dan bertentangan dengan mekanisme peradilan pidana yang seharusnya independen. Oleh karenanya diskresi semacam ini tidak hanya menimbulkan ketidakpastian hukum dalam masyarakat, tetapi juga berpotensi menjadi bentuk korupsi yang dilakukan oleh institusi penegak hukum.

C.2. Saran

Diskresi pada satu sisi merupakan instrumen untuk melayani kepentingan publik tapi disisi yang lain sangat potensial disalahgunakan. Oleh karenanya ada pembatasan yang ketat didalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Dalam konteks percepatan pelaksanaan proyek strategis nasional ada beberapa saran yang perlu disampaikan:

- a) Presiden melakukan revisi terhadap Perpres dan Inpres tentang Percepatan Pelaksanaan proyek strategis nasional khususnya dalam konteks penyelesaian masalah hukum yang memberikan diskresi kepada penegak hukum untuk tidak memproses laporan masyarakat terkait penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan proyek strategis nasional. Ketentuan tersebut sangat jelas bertentangan dengan sistem peradilan pidana. Jika menggunakan diskresi untuk tidak mengusut suatu kasus tertentu, maka seharusnya melalui mekanisme penghentian perkara sebagaimana diatur dalam undang-undang.
- b) Ketidakpercayaan terhadap proses pidana yang mengkriminalisasi kebijakan harus diletakkan dalam porsi yang tepat. Artinya ada problem dalam standar penanganan perkara yang dilakukan oleh penegak hukum. Oleh karena itu yang diperbaiki semestinya adalah bagaimana standar pemeriksaan perkara pidana korupsi juga memperhatikan aspek kemanfaatan dalam setiap pengambilan kebijakan.
- c) Upaya mempercepat pelaksanaan proyek strategis nasional seharusnya tidak mengorbankan aspek penegakan hukum. Jika ingin memitigasi risiko hukum, maka seyogianya dilakukan sejak tahap perencanaan pembangunan melalui pelibatan publik seluas-luasnya. Bukan justru mengintervensi proses penegakan hukum.

Daftar Pustaka

Buku

- Arsyad. 2015. *Jawade Hafidz, Korupsi dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Alatas, Syed Hussein. 1981. *Sosiologi Korupsi, Sebuah Penjelajahan dengan Data Kontemporer*. Jakarta: LP3ES.
- Basah, Sjachran. 2014. *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Darumurti, Krishna Djaya. 2016. *Diskresi Kajian Teori Hukum dengan Postscript dan Apendiks*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Darumurti, Krishna Djaya. 2012. *Kekuasaan Diskresi Pemerintah, Kajian Mengenai Konsep, Dasar Pengujian dan Sarana Kontrol*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Danil, Elwi. 2012. *Korupsi, Konsep, Tindak Pidana dan Pemberantasannya*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Hadjon, Philipus M., et, all. 2011. *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. 2006. *Memahami untuk Membasmi, Buku Panduan untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: KPK.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. 2020. *Laporan Tahunan 2019*. Jakarta: KPK.
- Marbun, SF., et, al, (Ed). 2004. *Akuntabilitas Putusan Akbar Tanjung oleh Mahkamah Agung*. Yogyakarta; UII Press.
- Patiro, Yopie Morya Immanuel. 2012. *Diskresi Pejabat Publik dan Tindak Pidana Korupsi*. Bandung; Keni Media.
- Priyono, B. Herry. 2018. *Korupsi, Melacak Arti, Menyimak Implikasi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Rahardjo, Satjipto. 2009. *Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Soekanto, Soerjono. 2011. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Wiyono, R. 2012. *Pembahasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Edisi Kedua*. Jakarta: Sinar Grafika.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

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

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2018 tentang Strategi Nasional Pencegahan Korupsi, Perpres.

Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Artikel

Abbas Said. 2012. *Tolak Ukur Penilaian Penggunaan Diskresi oleh Polisi dalam Penegakan Hukum Pidana*. *Jurnal Hukum dan Peradilan* Volume 1 Nomor 1.

- Adriaan W. Bedner. 2010. Suatu Pendekatan Elementer terhadap Negara Hukum, dalam Adriaan W. Bedner, Sulistyowati Irianto, Jan Michiel Oto, dan Theresia Dyah Wirastri (Editor), Seri Unsur-Unsur Penyusun Bangunan Negara Hukum, Kajian Sosio-Legal, (Bali; Pustaka Larasan, 2012). Kerjasama Universitas Indonesia, Universitas Leiden, Universitas Groningen. Tulisan ini merupakan terjemahan dari versi Bahasa Inggris yang berjudul: 'An Elementary Approach to the Rule of Law', yang telah dimuat dalam *Hague Journal on the Rule of Law* 2:48-73.
- Arfan Faiz Muhlizi. 2012. Reformulasi Diskresi dalam Penataan Hukum Administrasi. *Jurnal Rechtsvinding* Volume 1 Nomor 1.
- Eva Achjani Zulfa & Sri B Praptadina. 2016. Diskresi Kepolisian dalam Penanganan Konflik Sosial, Kedudukan Peraturan Internal Kepolisian dalam Penanganan Konflik Didalam Peraturan Perundang-undangan”, dalam *Jurnal Hukum dan Pembangunan* ke-46, Nomor 4.
- Fransiscus Manurung. 2013. Intervensi Asas Oportunitas dalam RUU Kejaksaan dalam Buletin *Fiat Justisia MaPPI FHUI* Volume 1 Nomor 1.

Internet

- Fernan Rahadi. TP4 dan Kekhawatiran yang Terkonfirmasi. *Republika*. 30 Agustus 2019. Diakses pada 10 Mei 2020. <https://republika.co.id/berita/px1jzl291/tp4-dan-kekhawatiran-yang-terkonfirmasi>.
- Reja Hidayat. Jaksa TP4 Daerah dalam Pusaran Proyek Bermasalah. *Tirto.id*. 17 Desember 2019. Diakses pada 9 Mei 2020. <https://tirto.id/enz3>.
- Reza Syawawi. Korupsi Proyek Strategis. *Harian Kompas*. 8 April 2017. Diakses 31 Agustus 2021. <https://kompas.id/baca/opini/2017/04/08/korupsi-proyek-strategis/>.